

# GUÍA EXPLICATIVA SOBRE LA DIRECTIVA 2006/123/CE, DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 12 DE DICIEMBRE DE 2006, RELATIVA A LOS SERVICIOS EN EL MERCADO INTERIOR<sup>1</sup>.

---

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de la presente Directiva es conseguir un efectivo Mercado Interior en el ámbito de los servicios mediante la remoción de los obstáculos legales y administrativos que todavía dificultan la prestación de servicios entre distintos Estados miembros.

El hecho de que se trate de una Directiva-Marco significa que no tiene por objeto fijar normas detalladas o armonizar la totalidad de las normas de los Estados miembros aplicables a las actividades de servicios.

## CONTENIDO DE LA NORMA

### 1. OBJETO (Artículo 1):

Establece las disposiciones generales necesarias para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios.

La Directiva no afecta a:

- La normativa de los Estados miembros en materia de Derecho penal.
- A las normativas nacionales sobre derecho laboral y de seguridad social.
- Al ejercicio de los derechos fundamentales.

### 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN (Artículo 2):

1. La Directiva establece un marco general para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios, afectando a **los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro.**
2. **Servicios excluidos:**
  1. Servicios no económicos de interés general.
  2. Servicios financieros.
  3. Servicios y redes de comunicaciones electrónicas.
  4. Servicios de transporte y servicios portuarios.

---

<sup>1</sup> Guía elaborada por la Dirección General de Política Comercial del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

5. Servicios de las empresas de trabajo temporal.
  6. Servicios sanitarios, independientemente de su carácter público o privado.
  7. Servicios audiovisuales.
  8. Actividades de juego por dinero que impliquen apuestas de valor monetario en juegos de azar.
  9. Actividades vinculadas al ejercicio del poder público.
  10. Servicios sociales.
  11. Servicios privados de seguridad.
  12. Servicios prestados por notarios y agentes judiciales.
3. **La Directiva no se aplicará a la fiscalidad.**

### 3. DEFINICIONES UTILIZADAS (Artículo 4):

1. **Servicio:** cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el art. 50 TCE.
2. **Prestador:** cualquier persona física con la nacionalidad de un Estado miembro o persona jurídica del art. 48 TCE establecida en un Estado miembro que ofrezca o preste un servicio.
3. **Destinatario:** cualquier persona física nacional de un Estado miembro o que se beneficie de los derechos concedidos a éstas por los actos comunitarios, o cualquier persona jurídica del art. 48 TCE establecida en un Estado miembro, que utilice o desee utilizar un servicio con fines profesionales o de otro tipo.
4. **Estado miembro de establecimiento:** el Estado miembro en cuyo territorio tenga su establecimiento el prestador del servicio de que se trate.
5. **Establecimiento:** ejercicio efectivo de una actividad económica a que se hace referencia en el artículo 43 del Tratado por una duración indeterminada y por medio de una infraestructura estable.
6. **Régimen de autorización:** cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio.
7. **Requisito:** cualquier obligación, prohibición, condición o límite previstos en las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros o derivados de la jurisprudencia, de las prácticas administrativas, de las normas de los colegios profesionales o de las normas colectivas de asociaciones o de organismos profesionales y adoptados en

ejercicio de su autonomía jurídica; las normas derivadas de convenios colectivos no se considerarán requisitos.

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

**9. Autoridad competente:** cualquier organismo o entidad, en un Estado miembro, que lleve a cabo el control o la regulación de las actividades de servicios y, concretamente, las autoridades administrativas, los colegios profesionales y las asociaciones u organismos profesionales que, en el marco de su autonomía jurídica, regulan de forma colectiva el acceso a las actividades de servicios o su ejercicio.

**10. Estado miembro de destino:** El Estado miembro donde suministra un servicio un prestador de servicios establecido en otro Estado miembro.

**11. Profesión regulada:** la actividad o conjunto de actividades profesionales tal y como se definen en el art. 3.1.a) Dir. 2005/36, relativa al reconocimiento de actividades profesionales.

**12. Comunicación comercial:** cualquier forma de comunicación destinada a promocionar, directa o indirectamente, bienes, servicios o la imagen de una empresa, organización o persona con una actividad comercial, industrial, artesanal o que ejerza una profesión regulada. No se consideran comunicaciones comerciales en sí mismas las siguientes:

- a) los datos que permiten acceder directamente a la actividad de dicha empresa, organización o persona y, concretamente, el nombre de dominio o la dirección de correo electrónico;
- b) las comunicaciones relativas a los bienes, servicios o a la imagen de dicha empresa, organización o persona, elaboradas de forma independiente, especialmente cuando se facilitan sin contrapartida económica.

**4. SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS (Artículo 5):** Habrán de simplificarse los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio. No podrá exigirse en el país de destino, entre

otros, la exhibición de documentos originales o traducciones compulsadas, salvo por razones imperiosas de interés general.

Ello no afectará al derecho de los Estados a exigir traducciones de documentos en sus propias lenguas oficiales.

La Comisión podrá establecer formularios armonizados a escala comunitaria referentes a certificados o acreditaciones u otros documentos requeridos para el establecimiento de un prestador de servicios.

**4.1. Ventanilla única (Artículo 6):** Es una medida de simplificación administrativa que consiste en que deberá habilitarse un único punto de contacto con la administración en el que el prestador pueda realizar todos los procedimientos y trámites necesarios para acceder a sus actividades de servicios.

Este sistema deberá estar implantado como máximo tres años después de la entrada en vigor de la Directiva.

Este sistema no habrá de interferir en el reparto de competencias entre el Estado y las autonomías.

**4.2. Derecho de información (Artículo 7):** Ha de fomentarse la difusión de toda la información relativa al ejercicio del servicio a través de las mencionadas ventanillas únicas, en especial sobre los trámites necesarios para el acceso, requisitos, autoridades competentes. Se intentará que dicha información sea accesible fácilmente a distancia y por vía electrónica.

**4.3. Procedimientos por vía electrónica (Artículo 8):** Además de poner la información a disposición por vía telemática, se habrá de procurar que, como máximo tres años después de la entrada en vigor de la Directiva, también puedan realizarse por vía telemática todos los procedimientos y trámites relativos al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio a través de la ventanilla electrónica.

**5. RÉGIMEN DE AUTORIZACIÓN (Artículo 9):** Sólo se podrán establecer regímenes de autorizaciones para acceder a la prestación de un servicio cuando:

1. Dicho régimen no sea discriminatorio.
2. Esté justificado por razones imperiosas de interés general.
3. Cuando el objetivo perseguido no se pueda conseguir mediante una medida menos restrictiva, es decir, cuando el control posterior devenga ineficaz por llegar demasiado tarde.

Habrá que dar cuenta en un informe de las autorizaciones existentes en cada Estado y de su compatibilidad con la norma en caso de mantenerlas.

**5.1 Condiciones para la concesión de autorización (Artículo 10):** Habrá que establecer criterios claros para conceder la autorización a fin de evitar todo margen de discrecionalidad y arbitrariedad administrativa. En especial tales criterios habrán de ser:

1. No discriminatorios.
2. Justificados por razones imperiosas de interés general y proporcionados.
3. Claros e inequívocos, transparentes y accesibles.
4. Objetivos y hechos públicos con antelación.

Las condiciones de concesión no podrán solaparse con las del Estado de origen a las que ya está sometido el prestador.

La concesión deberá hacerse para todo el territorio nacional y para cualquier agencia o sucursal, sin que haga falta nuevas concesiones para éstas, salvo razones imperiosas de interés general.

Las denegaciones habrán de ser motivadas y poder ser impugnadas judicialmente.

El presente régimen no cuestiona el reparto de competencias en el seno del Estado.

**5.2. Duración de la autorización (Artículo 11):** No podrá ser de duración limitada, salvo:

1. Se prevea la renovación automática o sólo esté sujeta al cumplimiento continuo de los requisitos.
2. Las autorizaciones sean limitadas por una razón de interés general.
3. Cuando la duración limitada se justifique por razón imperiosa de interés general.

**5.3. Selección entre varios candidatos (Artículo 12):** Cuando el número de autorizaciones sea limitado los candidatos serán seleccionados con garantías de imparcialidad y transparencia. La autorización será de duración limitada sin renovación automática.

Para la selección, se podrán considerar factores como la política social, la protección de los trabajadores o del medio ambiente, entre otras.

**5.4. Procedimientos de autorización (Artículo 13):** Deberán ser claros, objetivos, públicos, proporcionalmente onerosos y el silencio administrativo habrá de considerarse positivo (esto último salvo razones imperiosas de interés general para servicios concretos). Asimismo, se deberá comunicar al solicitante, mediante acuse de recibo de los extremos relativos a su solicitud, entre otros el plazo de resolución y las vías de impugnación.

**5.5. Requisitos prohibidos para el acceso (Artículo 14):** no se podrán establecer como requisitos los que presenten, entre otras, las siguientes características:

1. Se refieran a la nacionalidad, residencia o la sede de las sociedades.
2. Prohíban estar establecido en varios Estados miembros o inscrito en los registros, colegios o asociaciones profesionales de varios Estados.
3. Exigencia de establecimiento principal en el territorio nacional o limitación de la libertad para elegir el tipo de establecimiento.
4. Condiciones de reciprocidad con el Estado miembro en el que el prestador tenga ya su establecimiento.
5. Aplicación de pruebas económicas. Esto no afecta a los requisitos de planificación que no sean de naturaleza económica y que defiendan razones imperiosas de interés general.
6. Intervención directa o indirecta de competidores en la concesión. Esto no afecta a la consulta de las Cámaras de Comercio y los agentes sociales sobre asuntos distintos a las solicitudes de autorización.
7. Exigencia de aval financiero o seguro con un prestador del Estado de destino.
8. Requisitos de inscripción previa durante un período de tiempo en registros o ejercicio previo de la actividad durante período determinado en el territorio nacional.

**5.6. Requisitos sometidos a evaluación (Artículo 15):** Los Estados examinarán si supeditan el acceso o ejercicio de una actividad de servicios a los siguientes requisitos no discriminatorios:

1. Límites que obedezcan a razones demográficas o de ordenación geográfica o territorial.
2. Exijan una determinada forma jurídica (sociedad de capital, cooperativa, etc.), un capital mínimo o una cualificación profesional específica.
3. Prohíban disponer de varios establecimientos en un mismo estado.
4. Obliguen a tener un número mínimo de empleados o tarifas mínimas y/o máximas obligatorias.
5. Obliguen al prestador a realizar, junto con su servicio, otros servicios específicos.

Asimismo, deberán comprobar que dichos requisitos son acordes con los principios de no discriminación por razón de nacionalidad, proporcionalidad (no se puede obtener el fin con medidas menos restrictivas) y necesidad por razones imperiosas de interés general.

La evaluación motivada de los requisitos que se prevé mantener y de los que se han suprimido, ha de introducirse en el informe de evaluación recíproca del artículo 39.

## **6. LIBRE CIRCULACIÓN DE SERVICIOS**

**6.1. Definición (Artículo 16):** La libre prestación de servicios implica que los Estados deberán:

- Respetar al derecho de los prestadores de servicios a prestar servicios en un Estado miembro distinto de aquél en el que estén establecidos.
- Asegurar la libertad de acceso y el libre ejercicio de la actividad de servicios dentro de su territorio.
- No supeditar dicha libertad de acceso a requisitos que no respeten los principios siguientes:
  1. No discriminación
  2. Necesidad: deberá estar justificado por razones de orden público, seguridad o salud públicas o en la protección del medio ambiente.
  3. Proporcionalidad: no debe ir más allá de lo necesario para conseguir el objetivo que persigue.

**6.2. Requisitos prohibidos (Artículo 16.2):** quedarán prohibidos, salvo que estén justificados por razones de orden público, seguridad o salud públicas o por la protección del medio ambiente, los siguientes requisitos:

- Que el prestador esté establecido en el territorio donde se preste el servicio.
- Obligación de autorización administrativa, inscripción en un Registro, salvo en lo previsto en la presente Directiva u otras normas comunitarias.
- Prohibición de dotarse de cierta infraestructura (oficina o gabinete).
- Imposición de un régimen contractual particular.
- Obligación de poseer un documento de identidad específico.
- Requisitos sobre el uso de equipos y material excepto los necesarios para la salud y seguridad en el trabajo.
- Restricciones prohibidas del artículo 19.

### **6.3. Excepciones a la libre prestación de servicios (Artículo 17)**

La presente Directiva no se aplicará a:

1. Servicios de interés económico general como:
  - a. Servicios postales
  - b. Servicios del sector eléctrico
  - c. Servicios del sector del gas
  - d. Distribución y suministro de agua
  - e. Gestión de residuos
2. Las materias cubiertas por las Directivas 96/71/CE sobre desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios, la Directiva 95/46/CE relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, la Directiva 77/249/CEE dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados, y Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, el Reglamento (CEE) 1408/71 del Consejo sobre la aplicación de los regímenes de seguridad social, la Directiva 2004/38/CE en la que se establecen los trámites administrativos de obligado cumplimiento por los beneficiarios, el Reglamento (CEE) 259/93 del Consejo relativo a la vigilancia y control de los traslados de residuos y la Directiva 2006/43/CE relativa a la auditoría legal de las cuentas anuales y consolidadas.
3. La obligación de visado, permiso de residencia o presentarse a las autoridades de los nacionales de terceros países no incluidos en Schengen.
4. El cobro de deudas por vía judicial.
5. Los derechos de autor y afines.
6. Los actos para los que se exija intervención de notario.
7. La matriculación de vehículos de arrendamiento financiero.
8. Disposiciones aplicables a las obligaciones contractuales y extracontractuales.

#### **6.4. Excepciones individuales (Artículo 18):**

Los Estados podrán adoptar medidas en relación a la seguridad de los servicios respecto de un prestador que tenga su establecimiento en otro Estado miembro, cuando:

- No son objeto de armonización comunitaria.
- Se ofrezca mayor grado de protección al destinatario.
- Las medidas adoptadas por el país de establecimiento sean insuficientes.
- La medida sea proporcionada.



## **7. DERECHOS DE LOS DESTINATARIOS DE SERVICIOS**

**7.1. Restricciones prohibidas (Artículo 19):** No se podrá restringir la utilización de servicios de un prestador establecido en otro Estado, en particular:

- Obtener autorización o hacer declaración ante las autoridades.
- Limitación discriminatoria del acceso a las ayudas económicas.
- Requisitos discriminatorios por la nacionalidad o residencia.

**7.2. Asistencia a los destinatarios (Artículo 21):** se facilitará a los destinatarios, a través de las ventanillas únicas, el acceso fácil y actualizado, a:

- El acceso a los servicios en otros Estados miembros.
- Información general sobre los recursos en caso de litigio.
- Datos de interés de asociaciones de consumidores (Red CEC).

**8. CALIDAD DE LOS SERVICIOS (Artículo 22):** Habrá que procurar que los prestadores pongan a disposición del usuario o le comuniquen personalmente, entre otros, los siguientes datos:

1. Nombre, estatuto y forma jurídica, y demás datos de contacto, incluso electrónicos.
2. Datos registrales, en su caso.
3. Autoridad competente o ventanilla única, en caso de existir un régimen de autorización.
4. El número de identificación del art. 22.1 de la Dir. 77/388 si la actividad está sujeta al IVA.
5. Datos de colegiación, si la hubiera.
6. Condiciones generales de contratación, si hubiese.
7. Cláusulas sobre legislación aplicable y órganos judiciales competentes, en su caso.
8. Garantía posventa, precio y principales características del servicio.
9. Seguro o garantía de responsabilidad profesional.

**8.1. Seguros y garantías profesionales (Artículo 23):** Cuando la actividad entrañe algún riesgo directo y concreto para la salud o la seguridad del destinatario o de un tercero o para la seguridad financiera del destinatario, se podrá exigir la cobertura por un seguro de responsabilidad civil si el prestador no está cubierto en lo esencial por un seguro en el país de origen.

**8.2. Garantías de posventa (Artículo 23):** Cuando el usuario lo solicite, el prestador deberá informar sobre la existencia de garantías posventa. Asimismo, deberá incluir esta información en los folletos publicitarios detallados.

**8.3. Comunicaciones comerciales de las profesiones reguladas (Artículo 24):** Se suprimirán las prohibiciones totales de realizar comunicaciones comerciales en el caso de las profesiones reguladas. Las normas sobre estas comunicaciones serán no discriminatorias, justificadas por una razón imperiosa de interés general, y proporcionadas.

**8.4. Actividades multidisciplinares (Artículo 25):** No se podrá establecer obligación de exclusiva en la prestación de un determinado servicio o limitar el ejercicio conjunto o en asociación salvo a quienes:

- Ejercen una profesión regulada, esté justificado para garantizar el cumplimiento de requisitos deontológicos y sea necesario para garantizar su independencia e imparcialidad.
- Quienes presten servicios de certificación, acreditación, control técnico, pruebas o ensayos, cuando sea necesario para garantizar su independencia e imparcialidad.

Cuando las actividades multidisciplinares para estos colectivos estén autorizadas se deberá:

- Prevenir conflictos de intereses e incompatibilidades entre determinadas actividades.
- Garantizar la independencia e imparcialidad.
- Garantizar la compatibilidad de los requisitos deontológico, especialmente en lo que se refiere al secreto profesional.

**8.5. Política de calidad (Artículo 26):** Se fomentará que los prestadores aseguren de forma voluntaria la calidad de los servicios a través de la certificación o evaluación de actividades por organismos independientes y mediante la elaboración de cartas de calidad por organismos profesionales.

**8.6. Resolución de litigios (Artículo 27):** Se obligará a los prestadores a hacer públicos sus datos de contacto a fin de facilitar las reclamaciones y a tomar las medidas necesarias para dar respuesta en el plazo más breve posible a las reclamaciones o peticiones de información sobre el servicio prestado.

Cuando sea precisa una garantía económica para la ejecución de una resolución judicial, se reconocerán las garantías equivalentes constituidas por entidad de crédito o empresa de seguros establecida en otro Estado miembro.

**9. COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA (Artículos 28-38):** Los Estados miembros deberán cooperar para garantizar el control de los servicios. A estos efectos deberán establecerse en cada Estado puntos de contacto que se harán públicos para facilitar la información entre los Estados y con la Comisión.

El Estado de establecimiento procederá a las comprobaciones e inspecciones que le solicite otro Estado y le informará de los resultados sobre todos los extremos relacionados con el servicio de los que tenga conocimiento.

El cumplimiento de los requisitos del Estado de establecimiento se controlará por dicho estado. Igualmente, el Estado en el que se preste el servicio es el responsable de la supervisión de la actividad de servicio prestada en su territorio y de que se cumplan los requisitos de acceso a una actividad de servicios.

**9.1. Mecanismo de alerta:** El Estado que tenga conocimiento de la amenaza de perjuicios graves contra la salud o seguridad de las personas o el medio ambiente por la prestación de un servicio habrá de informar al Estado del establecimiento, a los demás Estados afectados y a la Comisión. A tal fin se creará una red europea de autoridades de los Estados miembros.

**9.2. Información sobre la honorabilidad del prestador:** Se informará de las medidas disciplinarias o administrativas, condenas penales y decisiones relativas a insolvencias o procedimientos concursales en que esté incurso en prestador y que guarden relación directa con su competencia o fiabilidad profesional.

**9.3. Medidas complementarias:** Para facilitar la asistencia recíproca y la agilidad en la información se establecerá un sistema electrónico de intercambio de información entre Estados miembros.

## **10. PROGRAMA DE CONVERGENCIA (Artículos 37 a 43)**

**10.1. Códigos de conducta:** Los Estados fomentarán, mediante medidas complementarias, la elaboración de códigos de conducta, en particular por colegios, organizaciones y asociaciones profesionales, destinados a facilitar las libertades desarrolladas en esta Directiva, y harán lo necesario para que se pueda acceder a ellos por vía electrónica.

**10.2. Armonización complementaria:** Como máximo un año después de la fecha de transposición de la Directiva (28 de dic. 2010), la Comisión examinará la posibilidad de presentar propuestas de armonización sobre actividad de cobro de deudas por vía judicial y los servicios de seguridad privada, transporte de fondos y objetos de valor.

**10.3. Evaluación recíproca (Artículo 39):** Como máximo a la fecha de incorporación al Derecho interno de la Directiva (28 de dic. 2009), los Estados deberán presentar a la Comisión un Informe de evaluación relativo a los

regímenes de autorización, los requisitos supeditados a evaluación y las actividades multidisciplinares que será examinado por los restantes Estados, así como por la Comisión.

Los Estados miembros dispondrán de un plazo de 6 meses desde la recepción de los informes para presentar sus observaciones sobre cada uno.

A la vista de las observaciones formuladas y a más tardar el 28 de diciembre de 2010, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe de síntesis al que podrá adjuntar propuestas complementarias.

Los Estados miembros tienen la obligación de transmitir a la Comisión toda modificación de los requisitos y sus motivos cuando la realicen con posterioridad a la presentación del informe. Esta información se comunicará a los demás Estados miembros.

**10.4 Cláusula de revisión:** A más tardar el 28 de diciembre de 2011 y cada tres años en lo sucesivo, la Comisión presentará al Parlamento europeo y al consejo un informe sobre la aplicación de la Directiva que contendrá, en su caso, las propuestas de modificación.

**11. TRANSPOSICIÓN Y ENTRADA EN VIGOR (Artículos 44 y 45):** El plazo para la transposición de la directiva es de tres años desde su entrada en vigor el 28 de diciembre de 2006.