

# **La prestación de servicios de abogacía en el contexto del mercado interior de la Unión Europea**

Lucía Ione Padilla Espinosa



La prestación de servicios de abogacía  
en el contexto del mercado interior de la Unión Europea



La prestación de servicios de abogacía  
en el contexto del mercado interior de la Unión Europea

Lucía Ione Padilla Espinosa  
Universidad de Huelva  
ORCID ID. 0000-0001-5558-0215

DYKINSON  
2022

Extravagantes, 9  
ISSN: 2660-8693

© 2022 Lucía Ione Padilla Espinosa

Editorial Dykinson  
c/ Meléndez Valdés, 61-28015 Madrid  
Tlf. (+34) 91 544 28 46  
E-mail: [info@dykinson.com](mailto:info@dykinson.com)  
<http://www.dykinson.com>

Preimpresión: TALLERONCE

ISBN: 978-84-1122-627-1

Versión electrónica disponible en e-Archivo  
<http://hdl.handle.net/10016/35794>



Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 España

“Europa es, en efecto, un enjambre: muchas abejas y un solo vuelo.”

(Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas*)



## ÍNDICE

|  |     |
|--|-----|
| Introducción   | 13  |
| Capítulo Primero: La libre prestación de servicios y el derecho de establecimiento en el Derecho de la Unión Europea   | 23  |
| 1. Concepto de libre prestación de servicios y derecho de establecimiento  | 23  |
| 2. Ámbito de aplicación personal   | 34  |
| 3. Contenido jurídico: prohibición de restricciones, excepciones y limitaciones  | 43  |
| 4. Contribución del Derecho derivado: 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   | 55  |
| a. Ámbito de aplicación  | 61  |
| b. Principales aportaciones  | 64  |
| Capítulo Segundo: La libre circulación de abogados/as dentro de la Unión Europea   | 79  |
| 1. La prestación de servicios de los/las abogados/as. La Directiva 77/249/CEE del Consejo, de 22 marzo de 1977, dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los/las abogados/as   | 82  |
| 2. El reconocimiento de cualificaciones profesionales  | 93  |
| 3. El establecimiento de abogados/as en un Estado miembro de acogida. La 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/a en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título | 108 |
| a. Inscripción en las organizaciones profesionales: Los Colegios de Abogados/as  | 120 |

|  |     |
|--|-----|
| 4. El acceso a las profesiones de la abogacía y la procura   | 134 |
| 5. Ejercicio de la abogacía en España por parte de abogados/as de otros Estados miembros de la Unión Europea | 156 |
| Consideraciones finales  | 165 |
| Bibliografía   | 179 |
| Normativa  | 183 |
| Jurisprudencia   | 185 |

## Siglas y Abreviaturas

- Art.: Artículo
- AUE: Acta Única Europea
- BOE*: Boletín Oficial del Estado
- CCBE: Council of Bars and Law Societies of Europe
- CE: Constitución Española
- CEE: Comunidad Económica Europea
- CGAE: Consejo General de la Abogacía Española
- CoC: Código de Conducta
- DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea
- EEE: Espacio Económico Europeo
- Pp.: Páginas
- Rec.: Recopilación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
- STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
- TCE: Tratado de la Comunidad Europea
- TCEE: Tratado de la Comunidad Económica Europea
- TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- TJCE: Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
- TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea
- TUE: Tratado de la Unión Europea
- UE: Unión Europea



## INTRODUCCIÓN

La finalidad originaria de la Comunidad Europea, tal y como se disponía en el artículo 2 del Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE)<sup>1</sup> era “promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrecha entre los Estados que la integran”, previendo como instrumentos para conseguir estas finalidades: la instauración de un mercado común y el progresivo acercamiento de las políticas económicas de los Estados miembros.

La lectura de esta disposición permitía deducir que la constitución de un mercado común y la aproximación de las políticas económicas nacionales eran los pilares fundamentales del proceso de construcción europea. Dicho, en otros términos, el Tratado supeditaba la prosperidad de la Comunidad y la realización de la integración económica a la existencia de un espacio común unificado.

Sin embargo, la noción de mercado común no aparecía explicitada en el texto del Tratado constitutivo. A tal respecto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJCE) manifestó que la noción de mercado común respondía a “la eliminación de todos los obstáculos a los intercambios intracomunitarios con la idea de fusionar los mercados nacionales en un mercado único, realizando, tanto como sea posible, las condiciones similares a las de un mercado interior”<sup>2</sup>.

Con la entrada en vigor del Acta Única Europea<sup>3</sup>, texto que reforzaba los

---

1 El 25 de marzo de 1957 se firmaron en Roma dos tratados, a saber, el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euratom). Véase: Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, (Documento 11957E/TXT)

2 Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 5 de mayo de 1982, asunto *Schul*, C-15/81, ECLI:EU:C:1982:135, párrafo 21.

3 Acta Única Europea (DOCE 169 de 29 de junio de 1987). El Acta Única Europea (AUE) es un Tratado internacional firmado en Luxemburgo y La Haya el 17 de febrero y el 28 de febrero de 1986 por los 12 países miembros que en ese momento formaban la Comunidad Europea. Entró en vigor el 1 de julio de 1987. Este Tratado contribuyó a la Constitución de la Unión Europea (UE) cinco años después. El AUE pretendió superar el objetivo de Mercado Común para alcanzar el objetivo de Mercado Interior que implicará un espacio sin fronteras interiores en el que se garantizan las cuatro libertades. El objetivo

Tratados constitutivos, surge la noción de mercado interior que implica, a tenor del artículo 8, segundo párrafo, del TCEE introducido por el AUEE<sup>4</sup>, “un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estar garantizada conforme a las disposiciones del presente Tratado”. La disposición 8A completaba en este sentido el artículo 2 del TCEE, aportando un elemento innovador que residía en la definición del mercado interior como “un espacio sin fronteras interiores”.

Este concepto supone la profundización de la noción de mercado común y se entronca con lo dispuesto por la Comisión en el “Libro Blanco sobre la consecución del Mercado Interior” presentado al Consejo de Milán en 1985<sup>5</sup>. Este documento inventariaba las restricciones existentes a la fecha, proponiendo al mismo tiempo una estrategia de liberalización que se asentaba en la adopción de casi 300 medidas legislativas tendentes a eliminar las fronteras físicas, técnicas y fiscales para la consecución del mercado común.

El mercado interior aparece, en definitiva, como un espacio verdaderamente unificado, una vez suprimidas las aduanas interiores y los controles técnicos, físicos, fiscales y monetarios, y en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y de capitales entre los Estados miembros debe realizarse en condiciones similares a las existentes en un mercado nacional.

Con el Tratado de la Unión Europea (TUE)<sup>6</sup> y sus sucesivas revisiones, el original artículo 2 se ha modificado y se le ha dotado de una mayor precisión y profundización, dando más importancia a los aspectos sociales de la integración. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa<sup>7</sup> ha comportado que la misión

---

de libre circulación ya estaba recogido en los Tratados iniciales, pero ante el escaso éxito alcanzado, salvo en la libre circulación de mercancías, el Acta única Europea se propuso lograr el objetivo en un plazo fijo: 31 de diciembre de 1992. Este Tratado sembró las bases de una política económica y monetaria que habría de desembocar en la moneda única.

4 Actualmente artículo 26, párrafo segundo, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versiones consolidadas. Protocolos. Anexos. Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa (DOUE L83 de 30 de marzo de 2010)

5 Libro Blanco de la Comisión al Consejo Europeo para la consecución del mercado interior, COM (85) 310 final de 9 de septiembre de 1985.

6 Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea (DOUE 83/13 de 30 de marzo de 2010).

7 Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007

de la Unión Europea se enmarque en la consecución de un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de la vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros<sup>8</sup>.

Este planteamiento revela la importancia que históricamente han tenido y tiene la noción de mercado común en la estructuración y el funcionamiento de la Unión Europea. Por consiguiente, las libertades de circulación de mercancías, personas, capitales y la libre prestación de servicios se configuraron, en un principio, con un contenido económico y funcional, como elementos fundamentales del mercado común, pero progresivamente han ido desbordando este contenido y, gracias especialmente a la aportación jurisprudencial, se han transformado en los auténticos pilares del mercado interior y de la Unión Europea.

Entre las libertades que caracterizan y consolidan el mercado interior de la Unión, nos hemos querido centrar en el estudio de la libre prestación de servicios en relación con el ejercicio de la profesión de abogado/a en el seno de la Unión. En términos generales, esta libertad se consagra como la manifestación de la libertad de las personas físicas y jurídicas de un Estado miembro de ejercer una profesión en cualquier Estado miembro distinto de aquel en el que hayan adquirido su título profesional, sin encontrarse sometidas a obstáculos, impedimentos o discriminaciones<sup>9</sup>.

En el actual contexto comunitario, es frecuente que los/las abogados/as y las sociedades profesionales tiendan a trascender las fronteras entre Estados de la Unión Europea para ejercer la abogacía más allá de las fronteras nacionales. Sin embargo, a pesar de la voluntad de facilitar la prestación de servicios, así como el libre establecimiento, a quienes ejercen la profesión, a menudo, los/las profesionales jurídicos se siguen enfrentando a requisitos legislativos administrativos que hacen que su ejercicio transnacional pueda ser de *facto* más difícil.

---

(DOUE 306, 17 de diciembre de 2007). El texto del Tratado se aprobó en una reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Lisboa los días 18 y 19 de octubre de 2007. El Tratado entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, tras ser ratificado por los 27 Estados miembros.

8 Véase el preámbulo del Tratado de la Unión Europea.

9 Véase artículos 56 y 57 TFUE que serán desarrollados en los apartados siguientes.

Por ello, el objeto de la presente investigación se centra en realizar un análisis pormenorizado de la regulación normativa relativa al libre ejercicio de la abogacía en el marco de la Unión Europea, con la intención de proporcionar conclusiones sobre cuestiones relativas a los requisitos y las condiciones previstas para el acceso y el ejercicio efectivo de la profesión de abogado/a en otro Estado miembro diferente a aquel en el que se ha obtenido el título profesional.

En este estudio es una constante la referencia a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), esencial para comprender el alcance del conjunto interconectado de normas analizadas. En efecto, debe tenerse en cuenta el amplio margen de apreciación reconocido a los Estados Miembros, por lo que el Tribunal ha desarrollado una relevante labor de interpretación de las facultades y poderes otorgados a los Estados, en concreto, a través de las cuestiones prejudiciales.

En este sentido, han sido numerosas las cuestiones que, en el ámbito europeo, se han ido planteando en relación con el ejercicio profesional de la abogacía. Aspectos tales como la equivalencia de los conceptos y funciones de los diversos tipos de abogados/as y asociaciones de abogados/as existentes en los Estados Miembros; la correspondencia y funcionalidad de los títulos y diplomas universitarios y de capacitación profesional; el contenido de la libertad de prestación de servicios y del derecho de establecimiento; la práctica de actuaciones profesionales que implican alguna forma de participación en la autoridad pública; la liberalización de los requisitos de residencia y de pertenencia a un Colegio profesional en el Estado donde se ejercita una actividad; el sometimiento a las reglas de la profesión en los distintos Estados donde se desempeña, han sido objeto de análisis por el Tribunal de Luxemburgo.

No siempre, hemos seleccionado, los pronunciamientos más recientes, sino aquellos que han resultado más innovadores por haber aportado un determinado alcance en la construcción del mercado interior. A tal respecto, destaca la Sentencia *Reyners*<sup>10</sup> que versa sobre un abogado holandés licenciado en Derecho por una universidad belga al cual se le había prohibido ejercer en dicho país por carecer de la nacionalidad belga; el asunto *Thieffry*<sup>11</sup> en relación a un nacional belga poseedor tanto del título de licenciado en Derecho

---

10 Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (STJCE) de 21 de junio de 1974, asunto *Reyners*, C-2/74, ECLI:EU:C:1974:68.

11 STCE de 28 de abril de 1977, asunto *Thieffry/Conseil de l'Ordre des Avocats à la Cour de Paris*, C-71/76, ECLI:EU:C:1977:65.

belga como de la equivalencia universitaria en Francia, al que se le denegó su solicitud de alta en la profesión por no ostentar el diploma francés requerido a los oportunos efectos, o el asunto *Klopp*<sup>12</sup> a quien también se le denegó el ejercicio de la profesión en un Estado miembro diferente al de origen por no haber fijado su domicilio profesional en el Estado en el que pretende establecerse.

Del mismo modo, ha sido objeto de análisis la jurisprudencia más contemporánea del Tribunal, destacando relevantes sentencias como la relativa al asunto *Torresi*<sup>13</sup> en el que se discutía si, a la vista del Derecho de la Unión Europea, era una práctica abusiva el hecho de que los hermanos Torresi, después de haber obtenido su título universitario de Derecho y de inscribirse en un Colegio de Abogados español, solicitasen la inscripción casi simultánea en un Colegio de Abogados italiano, o el asunto *An Bord Pleanala*<sup>14</sup> en el que es objeto de interpretación la exigencia impuesta a los/las abogados/as visitantes de actuar de acuerdo con un/a abogado/a local a efectos de la representación y defensa de ciudadanos/as.

Desde el punto de vista metodológico, el desarrollo del objetivo de fondo se estructura en dos bloques principales. El primero de ellos se centra en el estudio de la libre prestación de servicios y el derecho de establecimiento como pilares fundamentales para la consecución efectiva del mercado interior, y el segundo bloque se enfoca en el análisis de la regulación de la profesión de abogado/a dentro de la Unión Europea.

El estudio de la libre prestación de servicios y el derecho de establecimiento requiere analizar sus características propias atendiendo al régimen legal previsto, el contenido o el alcance de ambas libertades en el espacio europeo y sus excepciones. Para ello, se ha optado por dividir este primer bloque objeto de estudio en cuatro capítulos.

El primero de ellos versa sobre la delimitación y definición de los conceptos relativos al derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios. Aunque tradicionalmente por su similitud se suele agrupar el análisis de ambas libertades, lo cierto es que, el derecho de establecimiento y la libre

---

12 STCE de 12 de julio de 1984, C-107/83, asunto *Ordre des avocats du barreau de Paris c. Onno Klopp*, ECLI:EU:C:1984:270.

13 Sentencia del TJUE de 17 de julio de 2014, asuntos *Angelo Alberto Torresi y Pierfrancesco Torresi c. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata*, C-58/13 y C-59/13 ECLI:EU:C:2014:088.

14 Sentencia de 10 de marzo de 2021, asunto *An Bord Pleanala*, C-739/19, ECLI:EU:C:2021:185.

prestación de servicios son dos ámbitos con un contenido jurídico propio en el Tratado de Funcionamiento. En este sentido, es imprescindible acudir a la jurisprudencia del TJUE que ha desarrollado una labor de interpretación delimitadora de ambas libertades.

En el segundo capítulo nos ocupamos de estudiar los sujetos beneficiarios de ambas libertades. En este ámbito de aplicación personal se observa que los potenciales beneficiarios de dicha libertad no solo son las personas físicas y/o las personas jurídicas de un Estado miembro, sino que cuando se habla de beneficiarios se debe tener en cuenta a los receptores de los servicios, también protegidos por el Derecho derivado.

El tercer capítulo analiza el contenido jurídico de las libertades analizadas. Para ello, en primer lugar, se examina la prohibición de restricción exigible a los Estados miembros con la finalidad de garantizar el pleno disfrute de la libre prestación de servicios y del derecho de establecimiento, lo que se traduce, en la eliminación de cualquier tipo de traba u obstáculo que impida, dificulte o haga excesivamente gravoso el ejercicio de estas libertades en la Unión.

Este análisis se completa con el estudio de las excepciones y limitaciones previstas por el Tratado y que solo pueden comprenderse si se analizan al amparo de la jurisprudencia del TJUE. A través de sus sentencias, el Tribunal ha acotado el margen de discrecionalidad y la vaguedad implícita de los conceptos de protección de intereses generales, de orden público, de seguridad y salud pública.

Por otro lado, se debe mencionar que el marco normativo del Tratado se ha visto profundamente desarrollado por Directivas sectoriales y generales. Así pues, el logro armonizador más importante en la materia ha sido la Directiva 2006/123/CE del Consejo y el Parlamento europeo, de 12 de diciembre de 2006, conocida como la “Directiva de servicios”<sup>15</sup> en el mercado interior y que es concebida como el instrumento imprescindible para garantizar el disfrute efectivo de la libre prestación de servicios. En el cuarto capítulo se examina el ámbito de aplicación y las principales aportaciones de dicha normativa comunitaria.

Tras haber analizado la libertad de servicios y el derecho de establecimiento, el segundo bloque se centra en estudiar la evolución del ejercicio de la

---

<sup>15</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 (DOUE L 376/36 de 27 de diciembre de 2006).

abogacía en el marco de la Unión Europea. En una Europa cada vez más interrelacionada, la libre prestación de servicios, así como el derecho de establecimiento, debe ejercitarse en la práctica con el menor número de obstáculos que impidan el libre ejercicio de la abogacía en la Unión.

La libertad del ejercicio de la abogacía ha sufrido una compleja evolución desde su origen, en los artículos 49 y 57 del TCE, hasta su actual regulación contenida en la Directiva 98/5/CE, de 16 de febrero, destinada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado/a en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título<sup>16</sup>. A pesar de ser la libre prestación de servicios un principio originario del Tratado de Roma, el desarrollo del mismo no ha sido el deseado.

En primer lugar, destaca que la materia está regulada por Directivas generales. A diferencia de lo que ocurre con el ejercicio de la abogacía, existen otras materias que son reguladas por Directivas sectoriales, en las cuales se ha establecido una coordinación mínima de formación en toda la Unión. Esta teórica coordinación permite, cuando sea posible, que dichas condiciones sean similares y, por tanto, que resulte más fácil el reconocimiento de títulos profesionales entre diferentes Estados. Sin embargo, en el ejercicio de la abogacía, la labor de coordinación resulta más compleja de alcanzar, dado que los requisitos para poder ejercer la profesión varían en cada Estado miembro.

La primera Directiva que regula el ejercicio de la profesión es la Directiva 77/249/CE de 22 de marzo, dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los/las abogados/as<sup>17</sup> y que será objeto de estudio en el primer capítulo de este segundo bloque. No obstante, esta Directiva no resulta de aplicación en relación con el derecho de establecimiento sino solo la prestación de servicios. Así pues, quien sea reconocido como abogado/a en su Estado de origen, podrá prestar servicios como abogado/a en otros Estados miembros, aunque no de modo permanente, puesto que, en este supuesto, estaría ante un establecimiento y el Estado miembro en cuestión podría exigirle las mismas condiciones que a sus propios nacionales.

Habida cuenta de que solo algunos Estados miembros autorizaban en su

---

16 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 (DOUE L 77/36 de 14 de marzo de 1998).

17 Directiva 77/249/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1977, dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados (DOUE L 78 de 26 de marzo de 1977).

territorio el ejercicio de la abogacía, en forma distinta a la prestación de servicios, por parte de abogados/as procedentes de otros Estados miembros y de que esta posibilidad revestía modalidades muy distintas, surge la necesidad de adoptar una normativa que limite las desigualdades y distorsiones que suponen un obstáculo a la libre circulación de abogados/as.

Bajo este pretexto, se adopta la Directiva 98/5/CE, de 16 de febrero, 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, que se analizará en el capítulo segundo. Dicha normativa tiene por objetivo la eliminación de las situaciones de desigualdad y distorsiones entre los/las abogados/as europeos, y la integración en la profesión de abogado/a en el Estado miembro de acogida. Para ello, se establece como principal requisito para ejercer la profesión en otro Estado miembro diferente al de procedencia la inscripción ante la autoridad nacional competente. En este contexto, adquiere especial interés el papel que desempeñan los Colegios de abogados.

El cuarto capítulo de este segundo bloque se centra en detallar el acceso a la profesión de abogado/a en España mediante el estudio de la actual regulación del régimen de acceso a la profesión, en particular, destaca la entrada en vigor del reciente Estatuto General de la Abogacía española<sup>18</sup>. De este estudio se extraen los requisitos de obtención del título profesional de abogado/a entendido como un operador jurídico relevante en el ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, cuya capacitación profesional se ha visto reforzada en los últimos años con el objetivo de garantizar el acceso de los ciudadanos a un asesoramiento, defensa y representación técnica de calidad. Además, este capítulo guarda estrecha relación con el capítulo quinto donde se examina el procedimiento previsto para el ejercicio permanente y la prestación ocasional en España de la profesión de abogado/a por parte de ciudadanos de la Unión que han obtenido el título profesional en otro Estado miembro, habida cuenta de que en una Europa que camina hacia una mayor integración, resulta imprescindible la homologación y armonización de la profesión como garantía de la libre circulación y establecimiento de profesionales.

En último lugar, a modo de consideraciones finales, se han incluido las principales valoraciones generales extraídas de los diferentes capítulos y aspectos abordados en el presente estudio, con el objetivo de ofrecer una visión

---

<sup>18</sup> Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española (*BOE* núm. 71 de 24 de marzo de 2021).

amplía y general sobre el ejercicio de la profesión de conformidad con el Derecho de la Unión Europea y poder aportar resultados de investigación.



## CAPÍTULO PRIMERO

### La libre prestación de servicios y el derecho de establecimiento en el Derecho de la Unión Europea

#### 1. Concepto de libre prestación de servicio y derecho de establecimiento

Entre las libertades que caracterizan y consolidan el mercado interior de la Unión Europea se encuentran la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios. Ambas se consagran, en términos generales, como la manifestación de la libertad de las personas físicas y jurídicas de un Estado miembro de establecerse o prestar servicios profesionales en cualquier otro Estado miembro, sin obstáculos, impedimentos o discriminaciones<sup>1</sup>.

Aunque el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios suele estudiarse conjuntamente<sup>2</sup>, es importante aclarar que son dos ámbitos con un contenido jurídico propio en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que responden a realidades distintas que presentan peculiaridades y características propias. No obstante, no siempre resulta posible precisar con claridad la línea divisoria entre el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios. Los puntos de conexión entre ambas libertades son numerosos, por lo tanto, a veces, resulta complejo determinar cuándo es aplicable un régimen jurídico u otro<sup>3</sup>.

Se debe tener en cuenta que las disposiciones reguladoras de la libertad de

---

1 García Coso, E.: “Mercado Interior (III): Derecho de Establecimiento y libre prestación de servicios”, en Sánchez, V.M (Dir.), “*Derecho de la Unión Europea*”, Huygens Editorial, 4<sup>a</sup> ed., 2019, p. 245.

2 Aunque, tradicionalmente el estudio de ambas libertades se suele agrupar, lo cierto que es que la doctrina señala que las reglas de la libre prestación de servicios resultan de aplicación con un carácter supletorio o subsidiario, esto es, para cuando la actividad no está comprendida en la libertad de establecimiento. Extremo que obliga a identificar el ámbito de aplicación de una y otra. Véase: Mestre Delgado, J.F.: “Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios profesionales en la Unión Europea”, *Derecho privado y Constitución*, núm.11, 1997, p. 140.

3 Fernández de la Gándara, L.: “Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios de las personas físicas en la CEE”, *Documentación Administrativa*, núm. 185, enero-marzo 1980, p. 552; Ehlerman, C.D.: “Concurrence et professions liberales: antagonisme ou compatibilit?”, *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, núm. 365, Febrero 1995, p. 136.

establecimiento (arts. 49 a 55 del TFUE) y de la libre prestación de servicios (Arts. 56 a 62 del TFUE) solo serán aplicables a aquellas actividades económicas por cuenta propia que no hayan sido objeto de armonización vía directivas. El elemento predominante en ambas libertades es que tan solo resultan de aplicación en relación con actividades económicas por cuenta propia que sean desarrolladas en exclusiva por personas jurídicas y/o profesionales liberales. De forma que, la consideración de “actividad económica por cuenta propia” es el criterio diferenciador respecto al desplazamiento de una persona a otro Estado miembro para ejercer una actividad económica por cuenta ajena, así como de la libre circulación de personas<sup>4</sup>.

Inicialmente, ambas libertades son reconocidas en el artículo 15.2 de la Carta de los Derechos Fundamentales<sup>5</sup>: “Todo ciudadano de la Unión tiene libertad para buscar un empleo, trabajar, establecerse o prestar servicios en cualquier Estado miembro”<sup>6</sup>. Pero la regulación de la libertad de establecimiento se desarrolla dentro de la tercera parte del TFUE, Título II, Capítulo 2, cuyo artículo 49 la concreta en los siguientes términos:

“En el marco de las disposiciones siguientes, quedarán prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro. Dicha prohibición se extenderá igualmente a las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales por los nacionales de un Estado miembro establecidos en el territorio de otro Estado miembro.

La libertad de establecimiento comprenderá el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas y, especialmente, de sociedades, tal como se definen en el párrafo segundo del artículo 54, en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales, sin perjuicio de las disposiciones del capítulo relativo a los capitales”.

---

4 Barnard, C.: *“The substantive Law of the EU: the four freedoms”*, 3<sup>a</sup> edition, Oxford University Press, 2010, p. 752.

5 “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, DOUE núm. 83, de 30 de marzo de 2010.

6 Tal y como apunta la doctrina, las libertades adquieren una nueva dimensión al quedar incorporadas a la Carta, haciendo gala de una doble funcionalidad, esto es, se constituyen como garantes insoslayables para la realización del mercado interior, a la vez que conforman unos derechos individuales básicos para el estatuto de la ciudadanía europea tal y como se desprende del citado apartado segundo del artículo 15. Véase: Berberoff, D.: “La Directiva 2006/123/CE y su contexto”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. Extra-12, 2010, pp. 17-46.

La lectura de este precepto permite extraer un doble perfil del ejercicio práctico de esta libertad. Por una parte, el derecho de establecimiento se define como el derecho de toda persona física, nacional de un Estado miembro, de establecerse como profesional autónomo en el territorio de otro Estado miembro, en las mismas condiciones determinadas por la legislación de ese Estado para sus propios nacionales. Por otro parte, el derecho de establecimiento se presenta como la libertad de todo nacional de un Estado miembro de constituir y gestionar en el territorio de otro Estado miembro empresas o establecimientos secundarios (filiales, agencias y sucursales) en las mismas condiciones previstas por la legislación del Estado de acogida para sus propios nacionales<sup>7</sup>.

El derecho de establecimiento tiene como elemento esencial el carácter transfronterizo del ejercicio de una actividad económica por cuenta propia, o de la constitución y gestión de sociedades, además de la existencia de una sede para el ejercicio de tal actividad, lo que le diferencia de la prestación de servicios que puede ser con sede o sin ella. Tanto en una modalidad como en la otra, la condición esencial es que pueda hacerse en las mismas condiciones fijadas por la legislación vigente del Estado de establecimiento para sus nacionales.

No obstante, es preciso matizar que una definición tan general no permite extraer todos los elementos que deben concurrir para disfrutar del marco jurídico aplicable a dicha libertad.

A ello se suma que el ejercicio de esta actividad se encuentra vinculado al cumplimiento de las disposiciones previstas para la libre circulación de capitales (arts. 63 a 66). Vinculación que se deriva del hecho de que todo establecimiento implica una inversión o movimiento de capitales en el Estado miembro de que se trate<sup>8</sup>.

En ese sentido, la jurisprudencia del TJUE ha ido perfilando los criterios identificativos de dicha libertad<sup>9</sup>. Así, los elementos que deben concurrir para la aplicación del régimen jurídico específico del derecho de establecimiento

---

7 Pérez de las Heras, B.: “*El mercado interior europeo. Las libertades económicas comunitarias: mercancías, personas, servicios y capitales*”, serie Derecho, vol.82, Universidad de Deusto, 2005, p. 123.

8 García Coso, E.: “Mercado Interior (III): Derecho de Establecimiento y libre prestación de servicios”, *op. cit.*, p. 246.

9 Asunto C-221/89 Factortame, ECLI:EU:C:1991:320; Asunto C-62/96, Comisión v. Grecia, ECLI:EU:C:1996:421; Asunto C-81/87 Daily Mail, ECLI:EU:C:1988:583; asunto C-212/97, Centros Ltd, 1999, ECLI:EU:C:1999:459; entre otros.

son: i) la existencia de una actividad económica, ii) por cuenta propia, iii) de alcance transnacional, iv) mediante la creación en otro Estado miembro de un establecimiento principal o secundario, y, v) con el objeto de desarrollar una actividad de carácter estable, permanente, continua y regular<sup>10</sup>. Precisamente, los dos últimos elementos son los que permiten diferenciar la libertad de establecimiento de la libertad de prestación de servicios.

En lo que a la libre prestación de servicios se refiere, conviene señalar que el sector de los servicios constituye una pieza clave del funcionamiento del mercado interior de la Unión Europea. A tal respecto, la Comisión en la Comunicación de 9 de diciembre de 1993<sup>11</sup> manifestó que en un espacio sin fronteras interiores no solo es necesario garantizar el desarrollo de los diferentes sectores económicos como mecanismo de producción de empleo, sino que además hay que hacer posible el libre acceso de las empresas y los/las ciudadanos/as a un mayor número de servicios que se adapten a sus múltiples necesidades.

Al igual que como se señaló anteriormente, la libre circulación de servicios forma parte de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea al mencionar el derecho “de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros”, y se desarrolla en la Parte Tercera del TFUE, Título II, Capítulo 3 (artículos 56 a 62 TFUE).

El artículo 56 TFUE, por su parte, define la libre circulación de servicios de manera negativa: “En el marco de las disposiciones siguientes, quedarán prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación.”

Sobre los tipos de servicios a los que se refiere el precepto anterior responde el artículo 57 concretando que:

“Con arreglo a los Tratados, se considerarán como servicios las prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración, en la medida en que no se rijan por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas.

Los servicios comprenderán, en particular:

a) actividades de carácter industrial;

---

10 Álvarez Pérez, M.: “Nuevas perspectivas de la libertad de establecimiento en los Estados de la Unión Europea, en particular para las sociedades”, *Noticias de la Unión Europea*, número 265, Año XXIII, febrero 2017, p. 30.

11 Comunicación interpretativa de la Comisión relativa a la libre circulación transfronteriza de servicios, 93/C 334/03(DOUE C 334/3 de 9 de diciembre de 1993).

- b) actividades de carácter mercantil;
- c) actividades artesanales;
- d) actividades propias de las profesiones liberales.

Sin perjuicio de las disposiciones del capítulo relativo al derecho de establecimiento, el prestador de un servicio podrá, con objeto de realizar dicha prestación, ejercer temporalmente su actividad en el Estado miembro donde se lleve a cabo la prestación, en las mismas condiciones que imponga ese Estado a sus propios nacionales”.

Como podemos observar el artículo 57 TFUE ofrece, desde una perspectiva económica, una aproximación respecto al ámbito de aplicación material de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios. Se trata de una enumeración indicativa, sin carácter exhaustivo. En la práctica, se ha considerado que cualquier actividad económica o profesional, susceptible de realizarse con independencia de gestión y con pretensiones lucrativas, es susceptible de beneficiarse del mandato comunitario de supresión de restricciones<sup>12</sup>.

La combinación de los artículos 56 y 57 TFUE permite definir la libertad de prestación de servicios como el derecho otorgado por el ordenamiento jurídico europeo a los nacionales de un Estado miembro que realizan una actividad económica por cuenta propia en un Estado miembro de prestar sus servicios profesionales, ya sean de carácter industrial, mercantil, artesanal o liberal, en otro Estado miembro de manera temporal, esporádica o discontinua a cambio de una remuneración<sup>13</sup>.

De lo anterior definición puede deducirse que las notas más relevantes en relación con la libre prestación de servicios son la exigencia de estar previamente establecido en un Estado miembro y el carácter temporal o discontinuo de los servicios en otro Estado Miembro. Precisamente, desde este prisma ha de abordarse la distinción entre el derecho de establecimiento y la libre circulación de servicios. En efecto, el derecho de establecimiento presenta un carácter permanente en cuanto a su ejercicio, ya que se traduce en una instalación duradera en un Estado miembro, mientras que la prestación de servicios comporta un desplazamiento temporal en otro Estado miembro.

La diferencia entre establecimiento y servicios no se proyecta, por tanto, sobre el plano de las actividades afectadas, que son en ambos casos de la mis-

---

<sup>12</sup> Pérez de las Heras, B.: “El mercado interior europeo. Las libertades económicas comunitarias: mercancías, personas, servicios y capitales”, *op. cit.*, p. 130.

<sup>13</sup> García Coso, E.: “Mercado Interior (III): Derecho de Establecimiento y libre prestación de servicios”, *op. cit.*, p. 247.

ma índole, sino sobre la modalidad y duración de su ejercicio en el territorio de alguno de los Estados miembros. De esta forma, hay prestación de servicios cuando el ejercicio de la actividad es temporal y no va acompañado del requisito de la instalación en el país del destinatario de la prestación<sup>14</sup>. Por el contrario, el establecimiento implica, estabilidad de la actividad realizada y, sobre todo, la existencia de una instalación permanente<sup>15</sup>.

Pese a esta diferencia fundamental, lo cierto es que, como comentábamos al inicio, en ocasiones, la línea divisoria entre el establecimiento y la libre prestación de servicios resulta confusa. Tratándose de actividades idénticas, los puntos de conexión entre el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios son numerosos y, por lo tanto, no siempre es fácil delimitar las nociones de establecimiento y de prestación de servicios. Como se verá en los próximos apartados, al tratarse de actividades idénticas, las disposiciones de los artículos 55 a 58 TFUE se aplican indistintamente a ambas libertades con la consecuencia de que ambas libertades quedan sometidas a las mismas limitaciones.

La libre prestación de servicios presenta, no obstante, importantes diferencias respecto al derecho de establecimiento, tanto desde el punto de vista de su naturaleza, como de su regulación legal. En el plano jurídico, la persona que se establece como profesional en otro Estado de la Unión queda plenamente sometida en el ejercicio de su actividad a la legislación nacional del Estado miembro de acogida, en cambio, quien se desplaza de manera temporal para prestar un servicio ocasional en otro Estado miembro continúa estando sometido a la ley de su Estado de origen, y la legislación del Estado miembro destinatario del servicio solo se le aplicaría en determinados supuestos recogidos en la normativa comunitaria de armonización vigente en el sector.

En la labor de delimitar las diferencias respecto al derecho de establecimiento, el Tribunal de Justicia ha venido desempeñando un papel fundamental en la identificación de los criterios delimitadores e identificativos entre

---

14 El TJUE ha concretado que la temporalidad de la prestación se debe determinar en función de la duración, frecuencia, periodicidad y continuidad. Sentencia de 30 de noviembre de 1995, asunto *Reinhard Gebhard c. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, C-55/94, ECLI:EU:C:1993:165, párrafo 42.

15 No obstante, más que la existencia de una instalación material duradera, lo que parece distinguir en última instancia el fenómeno del establecimiento del hecho de la prestación de servicios es, como ha señalado la doctrina, el papel desempeñado en el primero por la instalación. Fernández de la Gándara, L.: “Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios de las personas físicas en la CEE”, *op. cit.*, pp. 553-554.

ambas libertades como consecuencia de conflictos suscitados con motivo de un aparente indebido empleo de la libertad de prestación de servicios<sup>16</sup>.

La jurisprudencia ha destacado el carácter temporal de las prestaciones transfronterizas de servicios, en contraste con el derecho de establecimiento. El derecho de establecimiento presenta un carácter permanente en cuanto a su ejercicio, ya que éste se traduce en una instalación duradera en un Estado miembro, mientras que la prestación de servicios comporta un desplazamiento puramente ocasional a otro Estado permaneciendo el/la profesional prestador establecido/a como tal en el Estado de origen. De forma que, si un operador establecido en un Estado miembro presta servicios en otro Estado de forma temporal, entonces no estamos ante la libertad de establecimiento sino ante la libertad de prestación de servicios.

Prueba de esta asentada jurisprudencia es el asunto *Gebhard*<sup>17</sup>, en el que el Tribunal concretó que:

“La libre prestación de servicios se caracteriza por la ausencia de una participación estable y continúa en la vida económica del Estado miembro en el que se presta el servicio. El carácter temporal de la prestación no excluye la posibilidad de que el prestador de servicios, en el sentido del Tratado, se provea, en el Estado miembro de acogida, de cierta infraestructura (incluida una oficina, despacho o estudio) en la medida en que dicha infraestructura sea necesaria para realizar la referida prestación”.

A propósito de la distinción entre prestación temporal y permanente, el Tribunal europeo ha recordado que no deben alegarse las normas sobre libre circulación de servicios como pretexto para sustraerse a las normas aplicables en caso de establecimiento en otro Estado miembro<sup>18</sup>. El Abogado General Sr. Léger, en las conclusiones a la sentencia *Gebhard*, puso de manifiesto que “un operador no debe poder eludir las normas más rigurosas del derecho de

---

16 Destaca la Sentencia de 3 de diciembre de 1974, en el asunto Van Binsbergen, C-37/74, ECLI:EU:C:1974:299; Sentencia de 26 de noviembre de 1975, en el asunto Coenen, C-227/94, ECLI:EU:C:1991:301; Sentencia de 12 de julio de 1984, asunto Klopp, C-107/83, ECLI:EU:C:1983:971; Sentencia de 18 de julio de 2007, asunto Comisión v. Italia, C-134/95, ECLI:EU:C:2005:195; Sentencia de 7 de febrero de 2002, asunto Comisión v. Italia, C-279/00, ECLI:EU:C:1991:425; Sentencia de 19 de enero de 2006, asunto Comisión v. Alemania, C-244/04, ECLI:EU:C:1906:097 entre otras.

17 Sentencia de 30 de noviembre de 1995, asunto *Gebhard*, C-55/94, párrafo 39.

18 Véanse las STJUE de 25 de julio de 1991, asunto Séger, C-76/90, ECLI:EU:C:1990:221; de 28 de marzo de 1996, asunto Guiot, C.272/94, ECLI:EU:C:1994:905; y 19 de enero de 2006, asunto Comisión / Alemania, C- 244/04, ECLI:EU:C:2006:885, entre otras.

establecimiento haciéndose pasar por prestador de servicios, cuando ejerce su actividad en las mismas condiciones que un operador establecido en el Estado de actividad”.

En último lugar, conviene señalar que en virtud de la mera literalidad de los artículos 56 y 57 TFUE, junto a la casuística analizada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la libre prestación de servicios puede manifestarse de cuatro maneras diferentes<sup>19</sup>.

El primer supuesto se encuentra contemplado en el último párrafo del artículo 57 TFUE. Hace mención a aquellos situaciones en los que el/la profesional prestador/a del servicios se desplaza físicamente a otro Estado miembro, diferente del de residencia, para prestar sus servicios. La inclusión de este supuesto en la acepción comunitaria supone que la actividad principal ofertada a través de la prestación del servicio, así como todas las complementarias que se requieren para poder llevarla a cabo como por ejemplo los gastos de transporte, alojamiento, provisiones de fondo, etc. quedan amparados por la normativa comunitaria frente a cualquier restricción. Para ello, se exige como presupuesto básico que la persona prestadora del servicio y la persona destinataria de este residan en Estados miembros diferentes y que el/la prestador del servicio se encuentre establecido/a como profesional en el territorio de la Unión. De forma que, ante el supuesto de que un/una nacional de un Estado miembro se encontrara instalado como profesional en un tercer Estado y pretendiera prestar un servicio en un Estado de la Unión, no podrá invocar la normativa comunitaria que resulte de aplicación.

El segundo supuesto comprendido dentro de la noción de libre prestación de servicios es la situación inversa a la que acabamos de describir, esto es, cuando el desplazamiento a otro Estado miembro es realizado por la persona destinataria del servicio. Es lo que se ha denominado como “la dimensión pasiva de la libre prestación de servicios”. En la medida en que las personas que se desplazan son beneficiarias de los servicios ofertados por parte de profesionales que se encuentran establecidos en Estados miembros, entran en la órbita del derecho de estos a prestar libremente servicios, por lo que resulta amparados en el ámbito de aplicación personal del artículo 56.

Si bien, esta segunda modalidad de la libre prestación de servicios no

---

19 Véase: Abellán Honrubia, V.: “La contribución de la jurisprudencia del TJCE a la realización del derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios”, en Rodríguez Iglesias, G.C.; Liñán Noguerras, D.J.: “*El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*”, Civitas, 1993, p. 778.

aparece expresamente prevista por el Tratado, sino que fue el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europea (en adelante TJCE) el que puso en evidencia las consecuencias prácticas de este supuesto, consagrando a un aspecto de libre circulación que trasciende el contexto de los trabajadores emigrantes<sup>20</sup>.

En concreto, fueron los asuntos *Luisi y Carbone*<sup>21</sup>, los que propiciaron la oportunidad de pronunciarse al respecto. Graziana Luisi y Giuseppe Carbone eran dos nacionales italianos que habían sido acusados y procesados por el Ministerio italiano de Hacienda de haber sacado del país una cantidad de divisas superior a la permitida por la normativa nacional en concepto de gastos en el extranjero. Las partes acusadas alegaban que los pagos habían servido para pagar un viaje turístico por Alemania y para remunerar un tratamiento médico en Francia, por lo que debían considerarse libres de toda limitación en base a la libre prestación de servicios.

A tal respecto, el Tribunal manifestó que: “la libre prestación de servicios comprende también la libertad del destinatario del servicio de desplazarse libremente a otro Estado miembro para beneficiarse allá de un servicio sin ser trabajado por restricciones potenciales, ni siquiera por las relativas a los pagos, por lo que los turistas, los que se someten a un tratamiento médico y los que efectúan viajes de estudio o de negocios han de considerarse destinatarios de servicios”.

Esta jurisprudencia tuvo mucho impacto en las regulaciones internas de los Estados miembros sobre control de cambios por gastos de viaje y estancia en el extranjero e inspiró en la década de los 90 la adopción de diferentes Directivas en las que se regulaba, por primera vez, el derecho de residencia de ciertas categorías de nacionales de los Estados miembros, no trabajadores emigrantes, pero con medios económicos suficientes<sup>22</sup>.

---

20 A tal respecto, véase: Pérez de las Heras, B.: “El mercado interior europeo. Las libertades económicas comunitarias: mercancías, personas, servicios y capitales”, *op. cit.* p. 126.

21 Sentencia de 28 de enero de 1984, C-286/82 y C-26/83, asunto Luisi y Carbone, ECLI:EU:C:1984:560, párrafo 10.

22 Directivas 90/364, 365 y 366/CE de 28 de junio de 1990 (DOCE LL 180 de 13 de julio de 1990). La Directiva /364, relativa al derecho de residencia, la Directiva 90/365 relativa al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional y la Directiva 90/366 relativa al derecho de residencia de los estudiantes fueron derogadas por la actual Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de

Al igual que ocurría con el primer supuesto, es necesario que el/la destinatario del servicio sea una persona física o jurídica contemplada en el artículo 54 TFUE y establecida en un Estado miembro que desee hacer uso de un servicio que se presta en un Estado miembro diferente a aquel en que dicha persona reside.

La apreciación judicial en la sentencia *Luisi y Carbone* reviste una importancia capital, ya que, en la práctica, supone que cualquier persona, independientemente de su nacionalidad, que se desplaza a otro Estado miembro por motivos no laborales o profesionales, es destinataria potencial de servicios prestados por profesionales establecidos/as en esos Estados, quedando, en consecuencia, bajo el amparo legal del artículo 56 TFUE.

Esta dimensión personal no prescinde de la lógica económica que prevalece en la regulación de las libertades comunitarias, ya que, el/la nacional de un Estado miembro que se desplaza para recibir un servicio tiene la consideración de destinatario/a del mismo, en tanto que cuente con medios económicos para sufragar los gastos que se derivan del mismo. Por tanto, se excluyen de la noción comunitaria, entre otros, aquellos servicios que presta un Estado miembro sin contrapartida económica o en el ámbito de sus obligaciones de carácter social, cultural, educativo.

En esta línea de interpretación jurisprudencial se sitúa la Sentencia Comisión contra España<sup>23</sup>, en la que el TJCE consideró incompatible con la libre prestación de servicios la reglamentación española sobre el acceso a los museos de titularidad estatal, al reservar la entrada gratuita para las personas de nacionalidad española, mientras que para los/las extranjeros/as el acceso solo era gratuito si estos/as eran menores de 18 años o residían en territorio nacional. A este respecto, el tribunal recuerda que la libre prestación de servicios incluye la libertad de los/las destinatarios/as, incluidos los/las turistas, de desplazarse a otro Estado miembro para beneficiarse en las mismas condiciones que los/las nacionales. Así pues, ya que la visita a los museos constituye uno de los motivos determinantes por el que los/las turistas deciden visitar otro Estado, una discriminación con respecto al coste 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 por la que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DOUE L 158 de 30 de abril de 2004).

<sup>23</sup> Asunto 45/93, Comisión contra España, Sentencia de 15 de marzo de 1994, ECLI:EU:C:1994:911.

acceso a los mismos puede influir en la decisión de determinadas personas de visitar el país.

Con respecto a las personas físicas, la Directiva 2006/123/CE, que será objeto de análisis en los siguientes apartados, precisa que pueden ser nacionales de un Estado miembro, o bien personas que se benefician de los derechos concedidos a estas por los actos comunitarios<sup>24</sup>. Esta última mención se refiere a los/las nacionales de terceros Estados expresamente considerados a estos efectos por otros instrumentos jurídicos. En efecto, la Directiva no excluye la posibilidad de que los Estados miembros puedan extender esta condición de destinatarios de servicios a otros nacionales de terceros Estados presentes en su territorio. Se debe considerar que las personas físicas nacionales de terceros países quedan asimiladas, en tanto que son destinatarias de servicios, a los/las nacionales de los Estados miembros a los efectos de la Directiva 2006/123/CE. La nacionalidad del destinatario/a del servicio resulta irrelevante a efectos de la aplicación de la libre prestación de servicios ya que, dicho supuesto, resulta dentro del ámbito de aplicación del derecho del prestador del servicio a proporcionar libremente el mismo<sup>25</sup>.

El tercer supuesto hace referencia a aquellos casos en los que ambas partes, prestador del servicio y beneficiario o usuario de este, se trasladan a un Estado miembro para realizar o recibir la prestación del servicio. Finalmente, el último supuesto estaría protagonizado por la situación en la que ni el prestador del servicio, ni su destinatario se trasladan de sus respectivos Estado, sino que lo que se desplaza es el servicio en sí mismo, vía telefónica, e-mail, señal de televisión o cualquier otro medio telemático<sup>26</sup>. Todas estas situaciones quedarían protegidas por las disposiciones europeas frente a posibles limitaciones.

En base a lo analizado hasta ahora, podría deducirse que la prestación de servicios hace referencia a toda actividad económica que se realiza a cambio de una remuneración, de manera autónoma y que tiene un eminente carácter temporal. Además, las prestaciones de servicios amparadas ante posibles

---

24 Artículo 4.

25 Véase: Pérez de las Heras, B.: “Los derechos de los destinatarios de servicios”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm.14, 2008, pp. 117-134.

26 Este supuesto planteó numerosos problemas en cuanto a la emisión de publicidad en televisión hasta la adopción de normas comunitarias de armonización dada la disparidad de las legislaciones nacionales. Véase al respecto: Schwartz, I.E.: “La libéralisation des systèmes nationaux de radio-diffusion et de télévision sur la base du droit communautaire”, *Revue du Marché Commun*, núm. 326, 1989, pp. 391.

discriminaciones por las disposiciones específicas del Tratado son aquellas que eventualmente no se puedan enmarcar en el ámbito jurídico de la libre circulación de mercancías o de capitales<sup>27</sup>.

## 2. Ámbito de aplicación personal

En el estudio de la libre prestación de servicios y del derecho de establecimiento es importante analizar los/las sujetos beneficiarios de dicha libertad. En primer lugar, hay que señalar que la libre prestación de servicios, al igual que ocurre con el derecho de establecimiento se aplica tanto a las personas físicas como a las jurídicas.

En cuanto al primer grupo, se concreta que los beneficiarios de ambas libertades son los/las nacionales de los Estados miembros de la Unión. Se excluye, *a priori*, a los/las nacionales de terceros Estados no miembros de la Unión. Sin embargo, el artículo 52 y 56 TFUE, respectivamente, prevén la posibilidad de extender a nacionales de terceros Estados siempre que cumplan las previsiones legales de extranjería del Estado miembro en el que se encuentran y no exista peligro para el orden público, seguridad y salud pública.

En relación con los/las nacionales de los Estados miembros es necesario que el/la prestador del servicio esté establecido/a en cualquier Estado de la Unión Europea. Esto implica, el cumplimiento necesario de dos requisitos acumulativos: ser nacional de un Estado miembro y el establecimiento en un Estado de la Unión que no sea en el que se va a prestar el servicio. Este segundo requisito acumulativo no se exige en el derecho de establecimiento, de conformidad con las diferencias entre ambas libertades que apuntábamos anteriormente.

En cuanto a los/las nacionales de terceros Estados, en virtud de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se prevé la posibilidad de que los/las mismos puedan beneficiarse indirectamente de la libre circulación si son contratados/as por una sociedad comunitaria que preste libremente sus servicios al amparo del artículo 56 TFUE y siempre que cumplan con la legislación de extranjería del Estado en el que esté establecida la empresa que contrata.

---

<sup>27</sup> El deslinde de la regulación a aplicar ha suscitado en ocasiones problemas con relación a mercancías y a la libre circulación de capitales. Buenos ejemplos de estos son los asuntos 60 y 61/84, *Cinéthèque*, Senteencia 11 de julio de 1985, ECLI:EU:C:1985:329 o el asunto 267/86, *Van Eycke*, Sentencia de 21 de septiembre de 1988, ECLI:EU:C:1988:4769.

Así lo dispuso el TJUE en el asunto *Van der Elst*<sup>28</sup>, empresario de nacionalidad belga que explota una empresa de demolición en la que, además de nacionales belga empleaba ininterrumpidamente a nacionales marroquíes que residían legalmente en Bélgica mediante un permiso de trabajo y que efectuaba, temporalmente, trabajos de demolición y recuperación en Francia.

El Tribunal remitente planteó el Tribunal de Justicia la interpretación de las disposiciones del TFUE relativas a la prestación de servicios, en el sentido de que se oponen a que un Estado miembro supedite el empleo en su territorio de trabajadores nacionales de un tercer Estado, que son empleados habituales de una empresa establecida en otro Estado miembro, a la obtención de un permiso de trabajo, cuando la citada empresa efectúe una prestación de servicios en dicho territorio. A tal respecto el Tribunal manifestó que las disposiciones del Tratado “no se oponen a que los Estados miembros extiendan su legislación, o los convenios colectivos de trabajo a toda persona que realice un trabajo por cuenta ajena, aunque sea de carácter temporal, en su territorio, con independencia de cuál sea el país de establecimiento del empresario. Los artículos 59 y 60 del Tratado deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que un Estado miembro obligue a las empresas que, establecidas en otro Estado miembro, presten servicios en su territorio empleando de modo regular y habitual nacionales de Estados terceros, a obtener, para estos trabajadores, un permiso de trabajo expedido por un organismo nacional de inmigración”.

En la misma línea se encuentra el asunto *Comisión contra República de Austria*<sup>29</sup>, que tiene por objeto un recurso de incumplimiento. Mediante su recurso, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 CE al restringir de forma desproporcional el desplazamiento, en el marco de una prestación de servicios, de los trabajadores por cuenta ajena nacionales de Estados terceros, por medio de la Ley austriaca sobre el empleo de extranjeros.

La normativa austriaca establecía la obligación de obtener una autorización previa para que un empresario no domiciliado en Austria empleara en dicho Estado miembro a extranjeros. En cuanto al desplazamiento, por par-

---

<sup>28</sup> Sentencia de 9 de agosto de 1994, asunto *Van der Elst*, C-43/93, ECLI:EU:C:1993:803; párrafo 15 y 26.

<sup>29</sup> Asunto 168/04, *Comisión contra República de Austria*, sentencia de 21 de septiembre de 2006, ECLI:EU:C: 2006:09041.

te de una empresa domiciliada en un Estado miembro, de nacionales de un Estado tercero con vistas a la realización de una prestación de servicios en Austria, la normativa preveía un procedimiento especial, por el que la autorización se sustituye por una confirmación de desplazamiento europeo, cuya concesión estaba supeditada al cumplimiento de determinados requisitos.

Los trabajadores por cuenta ajena nacionales de Estados terceros, desplazados a Austria por una empresa domiciliada en otro Estado miembro de la Unión, con el fin de realizar una prestación de servicios en dicho país, estaban sujetos, a efectos de su entrada y su estancia en territorio austriaco, a la obligación de obtener un visado y un permiso de residencia. La Comisión consideró que el procedimiento de expedición de la confirmación de desplazamiento europeo y la posibilidad de denegación automática del permiso de residencia en caso de entrada de un trabajador desplazados en territorio austriaco sin permiso de entrada ni de residencia constituían obstáculos a la libre prestación de servicios prohibidos por el artículo 49 CE que no encuentran justificación en los objetivos invocados por la República de Austria.

Con carácter preliminar el Tribunal recuerda que el antiguo artículo 49 CE exigía eliminar no solo toda discriminación en perjuicio del prestador de servicios establecido en otro Estado miembro por razón de su nacionalidad, sino también suprimir cualquier restricción, aunque se aplique indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembros, cuando pueda prohibir, obstaculizar o hacer menos interesantes las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos. No obstante, una normativa nacional adoptada en un ámbito que no haya sido objeto de armonización comunitaria y que se aplique indistintamente a cualquier persona o empresa que ejerza una actividad en el territorio del Estado miembro de que se trate puede estar justificada, pese a su efecto restrictivo de la libre prestación de servicios, si responde a razones imperiosas de interés general y siempre que dicho interés no quede salvaguardado por las normas a las que esté sujeto el prestador en el Estado miembro en el que esté establecido, que la referida normativa sea adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y que no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo. Puesto que, al momento de dictar la sentencia, la regulación del desplazamiento de trabajadores por cuenta ajena de un tercer Estado, con motivo de una prestación de servicios transfronterizos, no había sido objeto de armonización comunitaria, la compatibilidad de la legislación austriaca en materia de desplazamiento de trabajadores con el

artículo 49 CE debe examinarse a la luz de los principios recordados en los dos apartados anteriores de la presente sentencia.

En relación con el desplazamiento de trabajadores de un Estado tercero por una empresa comunitaria de prestación de servicios, una normativa nacional que supedita el ejercicio de prestaciones de servicios en el territorio nacional, por parte de una empresa domiciliada en otro Estado miembro, a la concesión de una autorización administrativa constituye una restricción a dicha libertad. Los Estados miembros cuenta con la facultad de comprobar la observancia de las disposiciones nacionales y comunitarias en materia de prestación de servicios, así como del respeto de las exigencias justificadas por razones de interés general. Sin embargo, esos controles deben respetar los límites impuestos por el Derecho comunitario y no convertir en ilusoria la libertad de prestación de servicios. En efecto, por una parte, al imponer la observancia sistemática de las condiciones de salario y de trabajo austriacas, dicho procedimiento no tiene en cuenta las medidas de protección de los trabajadores que la empresa que pretende efectuar el desplazamiento ha de cumplir en el Estado de origen, especialmente por lo que respecta a las condiciones de empleo y de remuneración, en virtud del Derecho del Estado miembro en cuestión. Por otro lado, supeditar la concesión de la confirmación de desplazamiento europeo a la existencia de contratos de trabajo de un año como mínimo o por tiempo indefinido excede de lo que puede exigirse, con un objetivo de protección social, en el marco de prestaciones de servicios que requieren el desplazamiento de trabajadores de Estados terceros. De ello se desprende que el procedimiento de confirmación de desplazamiento europeo excede de lo necesario para alcanzar el objetivo de protección de los trabajadores.

De otro lado, el Tribunal manifestaba que era ciertamente indiscutible que la entrada de un nacional de un Estado tercero, obligado a disponer de un visado, en el territorio de un Estado miembro sin visado constituye una infracción. No obstante, la prohibición automática de conceder un título de entrada o de residencia a un trabajador desplazado nacional de un Estado tercero que haya entrado en el territorio nacional sin ser titular del visado exigido constituye una sanción tanto más desproporcionada con la gravedad de la infracción cometida cuanto que hace abstracción del hecho de que el trabajador desplazado, que no dispone de visado, se encuentra en situación regular en el territorio del Estado miembro a partir del cual es desplazado y con arreglo a las normas austriacas en materia de desplazamiento y, por

consiguiente, no puede constituir por definición una amenaza para el orden público y la seguridad pública. Por consiguiente, declaró que la denegación automática del permiso de entrada y de residencia en caso de entrada sin visado de un trabajador nacional de un Estado tercero, legalmente desplazado, en territorio austriaco debe considerarse desproporcionada con respecto al objetivo que pretende alcanzar.

De todo ello, se dedujo que la República de Austria había incumplido las obligaciones en virtud del artículo 49 CE, por un lado, al supeditar el desplazamiento de trabajadores nacionales de Estados terceros, por parte de una empresa establecida en otro Estado miembro, a la obtención de la confirmación de desplazamiento europeo y, en segundo lugar, que se acredite el cumplimiento de las condiciones de trabajo y salario austriacas; y, por otro lado, al contemplar una causa de denegación automática del permiso de entrada y de residencia, sin excepción, que no permite regularizar la situación de los trabajadores nacionales de un Estado tercero, lícitamente desplazados por una empresa establecida en otro Estado miembro, cuando dichos trabajadores han entrado en el territorio nacional sin visado.

En relación con este aspecto, no debe confundirse la libre prestación de servicios con la libre circulación de personas. A pesar de enunciarse aparentemente como libertades yuxtapuestas, lo cierto es que, en la práctica, se presentan estrechamente relacionadas, de modo que la libre circulación de persona constituye a veces una libre prestación de servicios y viceversa. Con respecto a la libre circulación de trabajadores asalariados, esto es, la libre movilidad de personas, nacionales de los Estados miembros que se desplazan a otros Estados miembros a trabajar por cuenta ajena, mientras que la otra hace referencia, a la libre circulación de profesionales autónomos, es decir, la libre movilidad de personas, nacionales de los Estados miembros, que se trasladan a otros Estados miembros a ejercer su profesión o realizar una actividad económica por cuenta propia y a cambio de una remuneración<sup>30</sup>.

Para diferenciar mejor ambas libertades debemos hacer mención a la Directiva 96/71/CE de 16 de diciembre de 1996, relativa al desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios<sup>31</sup>. La Directiva garantiza la protección de los/las trabajadores desplazados/as duran-

---

30 Pérez de las Heras, B.: “Los derechos de los destinatarios en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm14 - 1er semestre 2008.

31 DOCE L 18 de 21 de enero de 1997.

te su desplazamiento, en lo que se refiere a la libre prestación de servicios, estableciendo disposiciones obligatorias sobre las condiciones de trabajo y la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores que deben respetarse. La Directiva se aplica a las empresas establecidas en un Estado miembro que, en el marco de una prestación de servicios transnacional, desplacen a trabajadores, según lo dispuesto en el apartado 3, en el territorio de un Estado miembro.

Dicha Directiva se aplicará en la medida en que las empresas adopten una de las siguientes medidas transnacionales:

a) desplazar a un trabajador por su cuenta y bajo su dirección, en el marco de un contrato celebrado entre la empresa de procedencia y el destinatario de la prestación de servicios que opera en dicho Estado miembro, al territorio de un Estado miembro, siempre que exista una relación laboral entre la empresa de procedencia y el trabajador durante el período de desplazamiento; o

b) desplazar a un trabajador al territorio de un Estado miembro, en un establecimiento o en una empresa que pertenezca al grupo, siempre que exista una relación laboral entre la empresa de origen y el trabajador durante el período de desplazamiento; o

c) en su calidad de empresa de trabajo temporal o en su calidad de agencia de colocación, desplazar un trabajador a una empresa usuaria que esté establecida o ejerza su actividad en el territorio de un Estado miembro, siempre que exista una relación laboral entre la empresa de trabajo temporal o la agencia de colocación y el trabajador durante el período de desplazamiento.

De otro lado, cabe preguntarse si también están contemplados como beneficiarios/as de la libre prestación de servicios los familiares de los profesionales autónomos. Pues bien, solo en el supuesto de que el/la profesional autónomo ejerza el derecho de establecimiento, sus familiares tendrán ocasión de ejercer estas prerrogativas de libre circulación, ya que, en el caso de la libre prestación de servicios, el/la profesional solo se desplaza de forma temporal, no dándose, en consecuencia, la oportunidad para ese disfrute de Derecho derivado<sup>32</sup>. Los familiares beneficiarios son los mismos que en el caso de los/las trabajadores asalariados, resultando intrascendente su nacionalidad<sup>33</sup>.

---

32 Pérez de las Heras, B.: “El mercado interior europeo. Las libertades económicas comunitarias: mercancías, personas, servicios y capitales”, *op. cit.* p. 129.

33 Se trata, en primer lugar, del cónyuge o de la pareja del trabajador emigrante con la que haya celebrado una unión registrada, con arreglo a la legislación de un Estado miembro, siempre que el Derecho del Estado miembro de acogida otorgue a las uniones registradas un

Con relación a las personas jurídicas, del artículo 54 del Tratado se deduce que las sociedades que tengan la nacionalidad de cualquier Estado miembro son titulares tanto de la libertad de prestación de servicios como de la de establecimiento.

Se trata de cualquier sociedad que cumplan con las características fijadas en el artículo 54 TFUE y las Directivas armonizadoras y Reglamento correspondiente<sup>34</sup>. El término “sociedad” que emplea el artículo 54 TFUE no se refiere a figuras societarias concretas, sino que hace referencia a aquellas sociedades de “Derecho civil o mercantil, incluso las sociedades cooperativas y demás personas jurídicas de Derecho público o privado”.

Así pues, son beneficiarias de la libre prestación de servicios, todas las sociedades de Derecho Público o Privado que desarrollen actividades económicas con ánimo lucrativo. En este sentido, conviene resaltar que, más que la denominación social o la forma jurídica, lo relevante es la inserción de la entidad en cuestión en el contexto económico, quedando, en sentido contrario, excluidas las asociaciones que realicen una actividad no conectada con la economía<sup>35</sup>.

Por otro lado, y bajo la finalidad de evitar los abusos que se pueden derivar de la existencia de disparidad de criterios entre Estados en lo referente a la constitución de sociedades, las sociedades deberán tener algún vínculo perdurable y efectivo en el territorio de la Unión. Por ello se exige que, alternativamente, tengan su sede social, la administración central o el centro principal de su actividad dentro de la Unión.

---

trato equivalente a los matrimonios. En segundo lugar, también se consideran miembros de la familia los descendientes directos menores de 21 años o mayores a cargo y los del cónyuge o de la pareja registrada. Finalmente, los ascendientes directos a cargo y los del cónyuge o de la pareja registrada están contemplados por la normativa. Con respecto a otros familiares, a cargo que vivan con el trabajador emigrante, o en caso de que, por motivos graves de salud, sea estrictamente necesario que el trabajador emigrante se haga cargo del cuidado personal del miembro de la familia, los estados miembros solo tienen obligación de facilitar la entrada y la residencia, debiendo justificar toda decisión de denegación.

34 Reglamento (CE) n° 2157/2001 del Consejo, de 8 de octubre de 2001, por el que se aprueba el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea (SE), (DOUE L 294 de 10 de noviembre de 2001); Reglamento (CE) n°1435/del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea (SCE), (DOUE L 207 de 18 de agosto de 2003)

35 Véase Gosalbo, R.: “La libertad de establecimiento”, en *VVAA “Derecho Comunitario”*, Consejo General del Poder Judicial y Gobierno Vasco, Departamento de Justicia, 1993, p. 491.

Por lo tanto, conforme a los criterios indicados en el artículo 54 TFUE, se deduce que el sometimiento al Derecho de la Unión Europea por parte de las personas jurídicas reside en dos condiciones a saber, la constitución de la sociedad conforme a la legislación del Estado miembro y los requisitos fijados en la normativa de aplicación, así como la fijación en el territorio comunitario de su sede social, administración central o centro principal de su actividad.

Aparentemente se trata de una disposición muy liberal, ya que en definitiva consagra el requisito del lugar de constitución, y no el de la sede social real, como presupuesto para el disfrute de estas libertades. En la práctica, esta laxitud de mandato permitiría el beneficio de las normas comunitarias a una sociedad cuyo único vínculo con la UE, fuese el haberse constituido en un Estado miembro, mientras que su actividad económica se desarrolla en un país tercero<sup>36</sup>. Sin embargo, esta reflexión que se extrae del párrafo primero del artículo 54 TFUE debe matizarse, según se pretenda la apertura de un establecimiento principal o de uno secundario.

En efecto, en lo relativo al establecimiento principal de sociedades el primer párrafo del artículo 54 TFUE impone exclusivamente el vínculo jurídico de la entidad con el territorio europeo, esto es, que la sociedad se constituya conforme a la legislación de un Estado miembro y que, o bien su sede social, su administración central o su centro de actividad principal se encuentre en el interior de la Unión. El establecimiento principal queda así equiparado a la nacionalidad de la sociedad. Es decir, para la constitución de un establecimiento principal no se exige el vínculo económico previo con el territorio europeo, consecuentemente, pueden beneficiarse de este derecho de establecimiento las sociedades constituidas por nacionales de terceros Estados o controladas exclusivamente por capital extranjero, siempre que cumplan esta condición y con las limitaciones impuestas por la libre circulación de capitales<sup>37</sup>. Además, el artículo 55 TFUE garantiza el principio de igualdad de trato en la adquisición de participaciones financieras en el capital de sociedades de otros Estados miembro.

Por el contrario, tratándose de la apertura de establecimiento secundarios, el alcance del primer párrafo del artículo 54 TFUE debe ponderarse junta-

---

36 Pérez de las Heras, B.: “El mercado interior europeo. Las libertades económicas comunitarias: mercancías, personas, servicios y capitales”, *op. cit.* p. 130.

37 Para profundizar en lo referente a la libre circulación de capitales véase: Fernández Pons, X.: “Libre circulación de capitales y pagos”, en: Sánchez, V.: *Derecho de la Unión Europea*, Huygens Editorial, 2018, pp. 257-262

mente con el mandato del artículo 49 TFUE. Conforme a este último precepto, para constituir al amparo del Derecho de la Unión una filial, una agencia o una sucursal en un Estado miembro, es necesario que la sociedad interesada cuente previamente con un establecimiento, una implantación económica, en el territorio de la Unión<sup>38</sup>. Así, por ejemplo, un súbdito de un Estado miembro, establecido en un tercer Estado, no podrá pretender la apertura de una filial, agencia o sucursal de su empresa o sociedad extranjera en un Estado miembro, al menos bajo la protección del Derecho de la Unión. Por el contrario, si ya dispone de un establecimiento previo de su empresa o sociedad en algún Estado de la Unión, sí podría crear en otro Estado miembro cualquiera de esas entidades secundarias, sin ningún tipo de restricción.

Conviene dejar claro a propósito de la apertura de establecimientos secundarios, que el artículo 49 TFUE requiere simplemente que se tenga un establecimiento anterior, pudiendo ser este la entidad principal u otra secundaria. En definitiva, a diferencia del establecimiento principal, la apertura en el territorio de la Unión de una entidad secundaria, sin trabas potenciales, exige tanto la conexión jurídica como en vínculo económico efectivo y continuo con la económica de un Estado miembro.

Finalmente, cabe apuntar en relación con los establecimientos secundarios que, aún no citada expresadamente por las disposiciones del Tratado, la oficina que actúa de modo permanente en un Estado miembro, como lo haría una agencia, ha sido considerada también por el Tribunal de Justicia como establecimiento secundario, en relevantes sentencias como la referente al asunto Comisión v. Francia<sup>39</sup>. En dicho asunto la Comisión alegaba que la obligación impuesta por la República Francesa a los médicos y a los odontólogos establecidos en otro Estado miembro a cancelar su inscripción o registro en ese otro Estado miembro para poder ejercer su actividad en Francia ya sea en calidad de trabajadores asalariados, ya en régimen de sustitución, ya, incluso, mediante el establecimiento de un consultorio, vulneraba las disposiciones del Tratado relativa al derecho de establecimiento. A tal respecto, el Tribunal consideró que:

“[...] el principio de unicidad de consultorio, que destaca el Gobierno francés como indispensable para la continuidad de los cuidados médicos, se aplica de manera más estricta

---

38 Pérez de las Heras, B.: “El mercado interior europeo. Las libertades económicas comunitarias: mercancías, personas, servicios y capitales”, *op. cit.* p. 131.

39 Sentencia de 30 de abril de 1986, Comisión v. Francia, C-96/85, párrafos 12 y 14, ECLI:EU:C:1985:475.

a los profesionales de otros Estados miembros que a los establecidos en territorio francés. Si, como se desprende, en efecto, del expediente y de la información proporcionada por las partes, los consejos del Colegio de Médicos solo autorizan a los médicos establecidos en Francia la apertura de un segundo consultorio cuando éste se encuentre a una reducida distancia del consultorio principal, los médicos establecidos en otro Estado miembro, incluso próximos a la frontera, no tienen ninguna posibilidad de abrir un segundo consultorio en Francia. De igual modo, la normativa francesa permite, en principio, a los dentistas establecidos en Francia, obtener una autorización para explotar uno o varios segundos consultorios, mientras que un odontólogo establecido en otro Estado miembro nunca puede obtener la autorización para establecer un segundo consultorio en Francia.

Estas consideraciones ponen de manifiesto que la prohibición de inscribir en un registro del Colegio en Francia a todos los médicos o dentistas que sigan estando inscritos o registrados en otro Estado miembro reviste un carácter excesivamente absoluto y general para que pueda justificarse por la necesidad de garantizar la continuidad de la asistencia a los enfermos o de aplicar en Francia las normas francesas de deontología”.

### 3. Contenido jurídico: prohibición de restricciones, excepciones y limitaciones

Para garantizar el pleno disfrute de la libre prestación de servicios, así como del derecho de establecimiento, es necesario eliminar cualquier tipo de obstáculo o impedimento que dificulte o haga excesivamente gravoso el ejercicio de dichas libertades.

El estudio de las excepciones y limitaciones presenta la peculiaridad que las previstas para el derecho de establecimiento son también aplicables a la libre prestación de servicios en virtud de lo dispuesto en el artículo 62 TFUE<sup>40</sup>. Por lo tanto, las referencias que a continuación desarrollaremos son válidas para ambas libertades.

Con arreglo al artículo 51 TFUE quedan excluidas las actividades que estén relacionadas, aunque sea de manera ocasional, con el ejercicio del poder público. Si bien, una vez más, en el Tratado no se define lo que ha de entenderse por “ejercicio del poder público” lo que provoca numerosas dudas interpretativas, así como otorga un amplio margen de apreciación a los Estados miembros.

Para intentar acotar dicho margen, el TJUE se ha encargado de establecer los límites a esta competencia estatal residual para definir el poder público. En concreto, ha venido exigiendo que para que puedan considerarse compa-

---

<sup>40</sup> Artículo 62 TFUE: “Las disposiciones de los artículos 51 a 54, ambos inclusive, serán aplicables a las materias reguladas por el presente capítulo”.

tible con el Derecho comunitario es necesario que la actividad económica sujeta a excepción presente “una vinculación directa y específica con el ejercicio de poder público”.

Así se dispuso en 1974 en el asunto *Reyners*<sup>41</sup>, en el que se examinó una excepción al requisito de nacionalidad sobre el ejercicio de la profesión de abogacía:

“La excepción a la libertad de establecimiento prevista en el párrafo primero del artículo 55 del Tratado CEE debe restringirse a aquellas actividades contempladas en el artículo 52 que, consideradas en sí mismas, impliquen una relación directa y específica con el ejercicio del poder público. En el marco de una profesión liberal como la de Abogado, no se puede calificar de esta manera a actividades como el asesoramiento y la asistencia jurídica o la representación y defensa de las partes ante los Tribunales, aun cuando el desempeño de dichas actividades sea preceptivo o constituya unas exclusivas impuestas por la ley”.

Del mismo modo destaca la sentencia referente al asunto *Comisión v. Bélgica* en la que se interpreta el requisito de nacionalidad exigido por la normativa belga para acceder a la profesión de notario. A tal respecto, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que, al permitir el acceso a la profesión notarial exclusivamente a sus propios nacionales, Bélgica había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 43 TCE (actual artículo 49 TFUE), puesto que se estaría realizando una discriminación por razón de nacionalidad. Además, la Comisión subraya que la excepción establecida en el artículo 45 (actual artículo 51 TFUE) debería quedar limitada a aquellas actividades que, consideradas en sí mismas, están directa y específicamente relacionados con el ejercicio del poder público, tal y como se determinó en el asunto *Reyners*. El Tribunal, en relación con las actuaciones que realizan los notarios en el ordenamiento jurídico belga, declaró que:

“El hecho de actuar en aras de un objetivo de interés general no basta por sí mismo para considerar que una actividad concreta está directa y específicamente relacionada con el ejercicio del poder público. En efecto, es pacífico que las actividades realizadas en el marco de diferentes profesiones reguladas implican frecuentemente, en los ordenamientos jurídicos nacionales, la obligación de que las personas que las ejercen persigan tal objetivo sin que por ello estas actividades se consideren como una manifestación del poder público.

Sin embargo, la circunstancia de que las actividades notariales persigan fines de interés general tendentes, en particular, a garantizar la legalidad y la seguridad jurídica de los actos celebrados entre particulares, constituye una razón imperiosa de carácter general

---

41 Sentencia de 21 de junio de 1974, asunto *Reyners*, párrafos 44 y 45.

que sirve de justificación a posibles restricciones del artículo 43 CE derivadas de las particularidades que caracterizan la actividad notarial, tales como la organización de los notarios a través de los procedimientos de selección que les resultan aplicables, la limitación de su número o de sus competencias territoriales, o incluso su régimen de remuneración, de independencia, de incompatibilidad o de inamovilidad, siempre que estas restricciones sean adecuadas para la consecución de dichos objetivos y necesarias para ello.

En estas circunstancias, debe concluirse que las actividades notariales, tal como se encuentran actualmente definidas por el ordenamiento jurídico belga, no están relacionadas con el ejercicio del poder público en el sentido del artículo 45 CE, párrafo primero.

En consecuencia, procede declarar que el requisito de nacionalidad exigido por la normativa belga para acceder a la profesión notarial constituye una discriminación por razón de nacionalidad prohibida por el artículo 43 CE<sup>42</sup>.

Conforme a esta jurisprudencia, puede deducirse que, como principio general, las profesiones y demás actividades económicas no quedan en sí mismas excluidas. Excepcionalmente, el supuesto previsto en el artículo 51 TFUE podría extenderse a toda profesión o actividad en el caso de que esas actuaciones fueran partícipes del poder público en un Estado miembro y no puedan disociarse de lo que constituye el ejercicio inherente de la profesión o actividad en cuestión. A efectos prácticos, esto se traduciría en la posibilidad de reservar a los /las nacionales el ejercicio de esas profesiones, excluyendo de su acceso y ejercicio a los/las nacionales de otros Estados miembros<sup>43</sup>.

De otro lado, el artículo 52 TFUE recoge las tradicionales excepciones de orden público, seguridad y salud públicas que, aunque paradójicamente en el precepto se alude a los extranjeros, se ha aplicado a los nacionales de la Unión<sup>44</sup>.

Este precepto ha sido interpretado restrictivamente por el Tribunal europeo. El TJUE concluyó que estas excepciones no poseen un valor autónomo, sino que deben interpretarse desde la perspectiva del Derecho de la Unión Europea. Sin perjuicio de que son los Estados miembros los encargados de

---

42 Sentencia del TJUE de 24 de mayo de 2011, asunto Comisión v. Bélgica, C-47/08, ECLI:EU:C:2011:334, párrafos 96, 97, 123 y 124.

43 Pérez de las Heras, B.: “El mercado interior europeo. Las libertades económicas comunitarias: mercancías, personas, servicios y capitales”, *op. cit.* p. 131.

44 El apartado primero del artículo 52 establece: “Las disposiciones del presente capítulo y las medidas adoptadas en virtud de estas no prejuzgarán la aplicabilidad de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que prevean un régimen especial para los extranjeros y que están justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas”.

definir, en lo esencial, a tenor de sus necesidades nacionales, las exigencias de orden público, seguridad pública y salud pública en el contexto de la Unión Europea y, en particular, como justificación de una excepción al principio fundamental de la libre prestación de servicios, dicho concepto debe interpretarse en sentido estricto, de manera que cada Estado miembro no pueda determinar unilateralmente su alcance sin control por parte de las instituciones de la Unión Europea<sup>45</sup>.

En el asunto *Comisión v. Bélgica*<sup>46</sup>, la Comisión presenta recurso de incumplimiento contra Bélgica por entender que la Ley belga establecía varias restricciones a la libre prestación de servicios. Dichas restricciones resultaban de la obligación impuesta a las empresas de vigilancia de tener su establecimiento de explotación en Bélgica, de la exigencia de una autorización para ejercer las actividades de una empresa de vigilancia, así como de una homologación para ejercer las actividades de una empresa de seguridad y, por último, de la obligación del personal de las empresas y servicios internos de vigilancia de estar en posesión de una tarjeta de identificación expedida por el Ministro de Interior belga. La Comisión afirmaba, asimismo, que la Ley restringía la libertad de establecimiento y la libre circulación de trabajadores en la medida en que impone un requisito de residencia, por una parte, a las personas que se ocupen de la dirección efectiva de una empresa de vigilancia o de un servicio interno de vigilancia y, por otra parte, al personal de dichas empresas y servicios, a excepción del personal administrativo y logístico.

En cuanto a la obligación de tener el establecimiento de explotación en Bélgica, la Comisión considera que tal exigencia solo podría estar justificada por razones de orden público, en el sentido del artículo 56 del Tratado, si se demostrase que el comportamiento individual de la persona o la empresa de que se tratase constituye una amenaza actual, real y suficientemente grave que afectase a un interés fundamental de la sociedad.

A tal respecto, el Tribunal señaló que el requisito de que las empresas de vigilancia tengan su establecimiento de explotación en Bélgica es contrario, de plano, a la libre prestación de servicios, al impedir que empresas establecidas en otros Estados miembros presten sus servicios en Bélgica. Además, sostuvo que el Estado en cuestión debe probar que con las excepciones de orden público, seguridad pública y salud pública justifica “una amenaza real

---

45 Dimitry Berberoff, en “La Directiva 2006/123/CE y su contexto”, *op. cit.* p. 33.

46 Sentencia de 9 de marzo de 2000, asunto *Comisión v. Bélgica*, C-355/98, ECLI:EU:C:2000:221, párrafos 27, 28, 29 y 30.

y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad.” Como toda excepción a un principio fundamental del Tratado, la excepción de orden público debe ser interpretada de forma restrictiva.

Dado que la alegación del Gobierno belga según la cual toda empresa de vigilancia puede constituir una amenaza real y suficientemente grave para el orden público y la seguridad pública carece manifiestamente de fundamento y que, en cualquier caso, no ha sido demostrada, tal alegación no servía para justificar la restricción a la libre prestación de servicios resultante de la obligación, impuesta a las sociedades que exploten una empresa de este tipo, de tener su establecimiento de explotación en Bélgica. Por otro lado, la obligación de residencia impuesta constituía un obstáculo a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de trabajadores.

En la misma línea, se encuentra el asunto *Comisión v. España*<sup>47</sup> que tenía por objeto declarar el incumplimiento por parte del Reino de España de las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48, 52 y 59 del antiguo TCE, en la medida en que supedita la concesión de la autorización para ejercer actividades de seguridad privada, en el caso de las empresas de seguridad, a los requisitos de tener la nacionalidad española y de que sus administradores y directores tengan su residencia en España y, en el caso del personal de seguridad, al requisito de tener la nacionalidad española.

La Comisión alegaba, en primer lugar, que el precepto según el cual los administradores de una sociedad deben tener su residencia en el Estado miembro en el que se establece la misma equivalía a una discriminación por razón de la nacionalidad contraria al artículo 52 del Tratado. Asimismo, afirmaba que el requisito de nacionalidad impuesto a las empresas era explícitamente discriminatorio e implicaba una limitación del derecho de las empresas establecidas en otro Estado miembro a ejercer su actividad a través de una sucursal o agencia, infringiendo de este modo el artículo 52 del Tratado.

Respecto a la libre prestación de servicios, la Comisión entendía que el requisito de nacionalidad de la empresa y el de la residencia de los directivos producían el efecto de excluir toda actividad de seguridad privada por parte de las empresas o del personal de seguridad que no tengan un establecimiento en España. Tales requisitos constituían, en opinión de la Comisión, un obstáculo discriminatorio a la libre prestación de servicios y son, por tanto, contrarios al artículo 59 del Tratado.

---

<sup>47</sup> Sentencia de 29 de octubre de 1998, *Comisión v. España*, C-114/97, ECLI:EU:C:1995:717, párrafo 34,35,37,38 y 42.

Por su parte, el Tribunal lo que se refiere a la excepción prevista en el párrafo primero del artículo 55 en relación, en su caso, con el artículo 66 del Tratado, sostuvo que al tratarse de una excepción a la regla fundamental de la libertad de establecimiento, debe ser interpretada de tal modo que su alcance quede limitado a lo estrictamente necesario para salvaguardar los intereses cuya protección les está permitida a los Estados miembros por esta disposición. La excepción contenida en dicho artículo debe limitarse a las actividades que, consideradas en sí mismas, están relacionadas directa y específicamente con el ejercicio del poder público. De esto se deduce que las empresas y el personal de seguridad privada no participan directa y específicamente en el ejercicio del poder público y que la excepción prevista en el párrafo primero del artículo 55 en relación con el artículo 66 del Tratado no se aplica al presente asunto.

Por otro lado señaló que, la facultad de los Estados miembros de limitar la libre circulación de las personas por motivos de orden público, de seguridad pública y de salud pública no tiene por objeto dejar sectores económicos fuera del ámbito de aplicación de este principio, desde el punto de vista del acceso al empleo, sino permitir al Estado que deniegue el acceso o la estancia en su territorio a personas cuyo acceso o estancia en dicho territorio constituiría, como tal, un peligro para el orden público, la seguridad pública o la salud pública.

Este razonamiento se aplica, a las razones imperiosas de interés general que invoca el Gobierno español para justificar el requisito de nacionalidad. Procede señalar que la norma conforme a la cual los administradores y los directores de todas las empresas de seguridad deben residir en España constituía un obstáculo a la libertad de establecimiento. Es preciso observar que este requisito no es necesario para garantizar la seguridad pública en el Estado miembro de que se trata y que, por tanto, no está amparado por la excepción prevista en el apartado 1 del artículo 56 en relación con el artículo 66 del Tratado. En efecto, para poder recurrir a esta justificación ha de existir una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad.

De todas las consideraciones precedentes se dedujo que el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48, 52 y 59 del Tratado, en la medida en que supeditaban la concesión de la autorización para ejercer actividades de seguridad privada, en el caso de las empresas de seguridad, a los requisitos de tener la nacionalidad española y de

que sus administradores y directores tuvieran su residencia en España y, en el caso del personal de seguridad, al requisito de tener la nacionalidad española.

El artículo 56 TFUE subraya la necesidad de prohibir las restricciones a la libre prestación de servicios para quienes se establezcan en un Estado miembro que no sea el/la destinatario/a de la prestación. Por su parte, el artículo 57 TFUE concreta que el/la prestador/a del servicio podrá ejercer temporalmente la actividad en el Estado donde se lleve a cabo la misma, en las mismas condiciones que imponga el referido Estado a sus propios nacionales.

El corolario de ambos preceptos es el principio de no discriminación directa o indirecta en el acceso y ejercicio de dicha libertad y la modificación o eliminación de toda normativa o práctica nacional contraria a la misma<sup>48</sup>.

Para reducir al máximo las divergencias de requisitos y exigencias nacionales que pueden derivar en medidas o imposiciones discriminatorias o restrictivas de la libre prestación de servicios y al derecho de establecimiento, el Tratado recoge algunas obligaciones de comportamiento para las Instituciones europeas. En concreto, se les imponen la obligación de adoptar medidas legales tendentes a eliminar cualquier tipo de restricción por parte de los Estados miembros. Se recoge expresamente en el artículo 60 TFUE que los Estados miembros se esforzarán en liberalizar los servicios y el artículo 61 TFUE, impone que en ausencia de liberalización los Estados se abstendrán de exigir requisitos basados en la nacionalidad o la residencia.

El mandato esencial contenido en los artículos 49 y 56 TFUE es el de la asimilación de los/las nacionales de un Estado miembro a los/las nacionales del país miembro de acogida. En definitiva, se da cobertura al principio recogido en el artículo 18 TFUE que prohíbe “toda discriminación por razón de la nacionalidad”. De forma que, como consecuencia del efecto jurídico directo de estas disposiciones, los Estados miembros no pueden exigir la nacionalidad como condición para permitir el acceso y el ejercicio de una actividad.

Quiero esto decir que los/las profesionales autónomos se benefician en el Estado de acogida del derecho a ejercer su actividad profesional en las mismas condiciones que los/las nacionales de dicho Estado.

En la práctica este principio no solo responde a la necesidad de eliminar toda discriminación derivada de la nacionalidad, sino también aquellas otras que puedan producirse en base a requisitos o condiciones exigidas por el Es-

---

48 Jiménez García, F.: “Variaciones sobre el principio de reconocimiento mutuo y la Directiva 2006/123/CE en el marco de la libre prestación de servicios”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año nº11, nº 28, 2007, pp. 810.

tado miembro de destino, como puede ser la exigencia de la residencia o de un establecimiento profesional en el Estado destinatario del servicio, y que supongan un obstáculo o restricción para todos los/las beneficiarios/as de la libertad. Como se verá más adelante, el Tribunal de Justicia solo ha estimado legítima esta exigencia cuando su observancia constituya una condición indispensable para garantizar objetivos de interés general.

Por otro lado, cabe mencionar que el acatamiento del principio de no discriminación por razón de la nacionalidad comporta la supresión de restricciones a la entrada y estancia de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de los otros Estados miembros. En el plano jurídico, este objetivo se ha materializado en la Directiva 2004/38/CE, relativa al derecho de los/las ciudadanos/as de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

A pesar del reconocimiento del principio de igualdad de trato que prescribe el Tratado, la diversidad de las legislaciones nacionales que rigen estas profesiones ha propiciado la aparición de otros criterios, normalmente profesionales o económicos, diferentes de la nacionalidad, cuya exigencia puede derivar igualmente en una restricción al derecho de establecimiento o a la libre prestación de servicios. Esto es lo que se conoce como las discriminaciones indirectas.

En este sentido, el elemento de la no discriminación (“en las mismas condiciones”), ha sido especialmente destacado por la jurisprudencia del TJUE. En el asunto *Comisión v. Alemania*, se declara que el artículo 49 TCE (actual artículo 56 TFUE) no solo exige eliminar toda discriminación en perjuicio del prestador de servicios establecido en otro Estado miembros por razón de su nacionalidad, sino también suprimir cualquier restricción, aunque se aplique indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembro, cuando pueda prohibir, obstaculizar o hacer menos interesante las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos<sup>49</sup>.

El Tribunal declaró en el asunto *Gebhard* que: “las medidas nacionales que puedan obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado deben reunir cuatro requisitos: que se apliquen de manera no discriminatoria, que están justificadas por razones imperiosas de interés general, que sean adecuadas para garantizar la

---

49 Sentencia del TJUE 18 de junio de 2007, asunto *Comisión v. Alemania*, C- 490/04, ECLI:EU:C:1990:095, párrafo 63.

realización del objetivo que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo [...]. Los Estados miembros están obligados a tener en cuenta la equivalencia de diplomas y, llegado el caso, a efectuar una comparación entre los conocimientos y aptitudes exigidos por sus disposiciones nacionales y los del interesado<sup>50</sup>”.

Para la eliminación de las discriminaciones indirectas se han adoptado diferentes normas de aproximación de las legislaciones nacionales referentes a las actividades y profesiones, esencialmente, Directivas de armonización.

Ahora bien, para aquellas actividades y profesiones que no han sido reguladas, es decir, no han sido objeto de una normativa comunitaria específica, el Tribunal de Justicia ha sido el que ha actuado como instrumento de liberalización. En efecto, debe tenerse en cuenta que en ausencia de normas de armonización, los Estados miembros mantienen su capacidad para regular el acceso y el ejercicio de actividades y profesiones en su territorio y esas legislaciones nacionales no se ven afectadas por el Derecho de la Unión en la medida en que no contengan discriminaciones directa por razón de la nacionalidad.

La jurisprudencia ha desarrollado una importante labor de interpretación de los criterios exigidos por los Estados miembros a los/las nacionales de otros Estados miembros para ejercer dichas profesiones. Para que dichas exigencias sean consideradas legítimas y no supongan una restricción a la libertad de establecimiento o de prestación de servicios se precisa que las mismas sean objetivamente necesarias para proteger el interés general. De forma que, serán desproporcionadas y consecuentemente, contrarias al Tratado, si existen criterios menos restrictivos que puedan satisfacer el interés general.

En el asunto *Comisión v. Alemania*, el Tribunal estimó que las exigencias impuestas por los ordenamientos nacionales “únicamente podrán considerarse compatibles con los artículos 59 y 60 del Tratado si se demuestra que existen, en el sector de actividad considerado, razones imperiosas vinculadas al interés general que justifiquen restricciones a la libre prestación de servicios; que dicho interés no se encuentra ya garantizado por las normas del Estado del lugar del establecimiento, y que el mismo resultado no puede alcanzarse mediante normas menos restrictivas<sup>51</sup>”.

Por consiguiente, la justificación radica en la insuficiente protección de la normativa nacional existente, en ausencia de armonización comunitaria, en

---

50 Sentencia de 30 de noviembre de 1995, asunto Gebhard, C-55/44, párrafo 17.

51 Sentencia de 4 de diciembre de 1986, asunto *Comisión v. Alemania*, C-205/84, ECLI:EU:C:1983:755, párrafo 28 y 29.

el Estado miembro de origen para los intereses del Estado miembro de acogida en el que se quiera disfrute de la libertad.

A tal respecto destaca la interpretación del Tribunal en el asunto *Van Binsbergen*<sup>52</sup> relativo a un supuesto de exigencia de establecimiento o residencia por parte de la legislación holandesa para la prestación de servicios jurídicos, en concreto, la representación de litigantes ante una jurisdicción cuando no es precisa la postulación letrada. El TJUE estableció la doctrina del “interés general”, según la cual no son incompatibles con el Tratado las exigencias específicas impuestas al prestatario, debido a la aplicación de normas profesionales justificadas por el interés general. Se consideran de interés general las normas relativas a organización, cualificación, deontología, control, responsabilidad. En consecuencia, exigir un establecimiento profesional estable a determinados auxiliares de la Justicia puede considerarse de interés general, y ello por aplicación de la doctrina de la “necesidad objetiva”, según la cual las exigencias deben ser objetivamente necesarias para garantizar el cumplimiento de las normas profesionales<sup>53</sup>. No obstante, el Tribunal estimó el recurso porque obligaba a residir en el Estado y no en la circunscripción procesal, y porque al no exigirse cualificación profesional bastaban medidas menos restrictivas, como un domicilio para notificaciones.

Asimismo, el Tribunal de Luxemburgo ha acotado la amplitud interpretativa de la excepción de protección del interés general. En concreto, el TJUE en Sentencias como la referente al asunto *Mediawet*<sup>54</sup> a través del cual se plantearon al Tribunal diferentes cuestiones relativas a la interpretación de los artículos 59 y siguiente del Tratado, en concreto, se preguntaba si dicho precepto debía entenderse en el sentido de que existe una restricción prohibida a la libre prestación de servicios, como es la difusión, por parte de los gestores de la red de tele distribución por cable, de programas que les son ofrecidos desde el extranjero mediante enlaces por cable, por ondas o vía satélite, cuando una normativa nacional somete esta forma de distribución a requisitos restrictivos, y si era preciso, además del requisito de no discriminación, que la normativa está justificada por motivos de interés general.

---

52 Sentencia de 3 de diciembre de 1974, *Van Binsbergen*, C- 33/74, párrafos 16, 18, 25, 26 y 27, ECLI:EU:C:1974:299.

53 A tal respecto, véase: Díez Moreno, F.: “La libertad de circulación de servicios”, en: *Manual de Derecho de la Unión Europea*, 5ª ed., Civitas, 2009, p. 576.

54 Sentencia de 25 de julio de 1991, asunto *Mediawet*, C-288/89, ECLI:EU:C:1989:007, párrafos 14.

A tal respecto, el Tribunal ha considerado como intereses generales protegibles frente a los/las beneficiarios/as del derecho de establecimiento y de la libre prestación de servicios los siguientes: el cumplimiento de las normas profesionales o deontológicas en beneficio del receptor de los servicios profesionales, la protección de la propiedad intelectual, la protección de los trabajadores, la protección del consumidor, la conservación del patrimonio histórico, arqueológico nacional y la difusión de su conocimiento, protección de la salud pública y calidad de los servicios, garantizar la libertad de expresión y pluralidad de los medios de comunicación, protección de una adecuada y eficiente administración de justicia, mantener la cohesión del sistema fiscal, mantenimiento de la buena reputación del sector financiero, seguridad de las carreteras y exigencias de conocimientos lingüísticos<sup>55</sup>.

Se debe resaltar que estos motivos integrantes del concepto de interés público deben ser probados por el Estado que lo invoque, no deben perseguir una finalidad económica y deben ser medidas apropiadas, necesarias, indispensable y proporcionadas para la protección del interés general. En caso contrario, pueden resultar incompatibles con la libertad de establecimiento y prestación de servicios<sup>56</sup>.

Todo ello no es óbice para que los Estados miembros mantengan requisitos de cualificación profesional o diplomas para el acceso o ejercicio de la libertad de servicio y del derecho de establecimiento. En efecto, la construcción jurisprudencial sobre los límites del interés general de las legislaciones indistintamente aplicables ha sido completado mediante el principio del reconocimiento mutuo, como límite que actúa igualmente en ausencia de normas comunes de desarrollo del Tratado.

---

55 Véase en relación a la protección de la propiedad intelectual la sentencia de 18 de marzo de 1980, Coditei, C- 62/79, ECLI:EU:C:1979:881; a las normas profesionales destinadas a proteger a los trabajadores sentencia de 17 de diciembre de 1981, Webb, C-279/80, ECLI:EU:C:1980:3305; sentencia de 3 de febrero de 1982, Seco/Evi, asuntos acumulados C-62/81 y C-63/81, ECLI:EU:C:1980:223; sentencia de 27 de marzo de 1990, Rush Portuguesa, C-113/89, ECLI:EU:C:1990:417; protección de consumidores sentencias de 4 de diciembre de 1986, Comisión v- Francia, C-220/83, ECLI:EU:C:1981:663; la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional sentencia de 26 de febrero de 1991, Comisión v Italia; la valoración de las riquezas arqueológicas, históricas y artísticas y la mejor difusión posible de los conocimientos relativos al patrimonio artístico y cultural de un país sentencia de 26 de febrero de 1991, Comisión v. Francia, antes citada, apartado 17.

56 García Coso, E.: “Mercado Interior (III): Derecho de Establecimiento y libre prestación de servicios”, *op. cit.*, p. 251.

A tal respecto, conviene hacer mención al asunto *Dennemeyer*<sup>57</sup>. La legislación alemana prohibía a las sociedades establecidas en otros Estados miembros proporcionar en el territorio nacional los servicios de vigilancia y renovación de patentes, ya que este tipo de actividad quedaba reservada a los poseedores de una cualificación profesional específica expedida por el Consejo de patentes. Al no cumplir la exigencia aludida, la sociedad *Dennemeyer*, establecida en el Reino Unido y especializada en este tipo de servicios, no podía prestarlos en el territorio alemán.

En su decisión final el TJCE sentenciaba que el artículo 59 del Tratado no solo exige eliminar toda discriminación en perjuicio de quien presta servicios por razón de su nacionalidad, sino también suprimir cualquier restricción, aunque se aplique indistintamente a los/las prestadores de servicios nacionales y a los/las de los demás Estados miembros, cuando puede prohibir u obstaculizar de otro modo las actividades del prestador establecido/a en otro Estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos.

En concreto, un Estado miembro no puede supeditar la prestación de servicios en su territorio a la observancia de todos los requisitos exigidos para el establecimiento, bajo pena de privar de eficacia las disposiciones del Tratado destinadas precisamente a garantizar la libre prestación de servicios. Semejante restricción es tanto menos procedente cuanto, como sucede en el procedimiento principal, el servicio se presta, a diferencia del supuesto contemplado en el último párrafo del artículo 60 del Tratado, sin que el/la prestador/a tenga necesidad de trasladarse al territorio del Estado miembro en que se efectúa la prestación.

Habida cuenta de la naturaleza particular de determinadas prestaciones de servicios, no pueden considerarse incompatibles con el Tratado requisitos específicos impuestos al prestador, motivados por la aplicación de las normas que regulen dichas actividades. Sin embargo, la libre prestación de servicios, en tanto que principio fundamental del Tratado, únicamente podrá restringirse mediante regulaciones justificadas por el interés general y que se apliquen a toda persona o empresa que ejerza una actividad en el territorio del Estado destinatario, en la medida en que dicho interés no se halle salvaguardado ya por las normas a las que el/la prestador/a está sujeto/a en el Estado donde se encuentra establecido/a. Además, dichas exigencias deberán ser objetivamente necesarias para garantizar la observancia de las normas profesionales y para asegurar la protección del

---

57 Asunto 76/90, *Dennemeyer*, Sentencia de 25 de julio de 1991, ECLI:EU:C:1991:4221.

destinatario/a de los servicios y no deben excederse de lo necesario para alcanzar estos objetivos.

Esta sentencia además de continuar en la línea jurisprudencial que venimos señalando, aporta principios innovadores en lo que atañe a la libre prestación de servicios. En efecto, el TJCE realiza una distinción sobre el alcance del principio del reconocimiento mutuo en materia de establecimiento y la aplicación de este principio a determinadas prestaciones.

En el primer caso, el/la profesional que pretende establecerse en otro Estado miembro debe demostrar que posee cualificaciones, sino similares, al menos equivalente a los requisitos que se exigen a los/las nacionales del país de acogida. En el segundo caso, la prestación prescinde de tal equivalencia, ya que las cualificaciones del Estado miembro de origen se consideran suficientes para llevar a cabo la actividad en cuestión. Este será precisamente el caso de servicios que no exigen el desplazamiento del prestatario, cuyo carácter esencialmente simple no requiere, además, la posesión de las cualificaciones exigidas en el Estado destinatario de estos, y que son prestados respetando las reglas profesionales del país del prestatario, permitiendo todo ello asegurar convenientemente la protección de los/las destinatarios del servicio ofrecido<sup>58</sup>.

Todos estos principios asentados por la jurisprudencia en el ámbito de la libre prestación de servicios se recogen actualmente, en gran medida, en la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, así como en la Directiva 2005/36/CE, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

4. Contribución del Derecho derivado: 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

El pleno disfrute de la libre prestación de servicios ha exigido que las Instituciones, conforme al mandato previsto en el TFUE, iniciaran una tarea armonizadora y progresiva de la libertad de servicios, en aras de aproximar y reducir las diferencias existentes. En efecto, la ejecución de la libertad habría de tener lugar en tres fases sucesivas: en primer término, un programa general para la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento;

---

<sup>58</sup> Pérez de las Heras, B.: “El mercado interior europeo. Las libertades económicas comunitarias: mercancías, personas, servicios y capitales”, *op. cit.* p. 151.

en segundo lugar, las Directivas emanadas de las Instituciones comunitarias, que sirven para poner en práctica tales programas generales: finalmente, las medidas adoptadas a nivel nacional a la luz de las mencionadas Directivas<sup>59</sup>.

Así, durante la primera etapa de implantación se aprobó un Programa General, con fecha de 18 de diciembre de 1961<sup>60</sup>, dirigido a los servicios cuya liberalización contribuiría a facilitar los intercambios comerciales. El Programa establecía las diferentes modalidades de restricciones que se oponen a la libertad y fijaba un calendario de aplicación para la acción comunitaria con vistas a su supresión en las diversas categorías de actividad<sup>61</sup>. No es objeto del presente estudio examinar el contenido jurídico de dicho Programa ya que el mismo se encuentra desprovisto de contenido normativo directo, constituyendo como ha puesto de manifiesto el Tribunal de Justicia en el asunto *Thieffry*<sup>62</sup> meras “indicaciones útiles para la aplicación de las disposiciones pertinentes del Tratado”, lo que implica un ulterior desarrollo por vía de Directivas.

En la actualidad, conforme al mandato previsto en el artículo 59 TFUE, las Instituciones iniciaran una tarea armonizadora de las regulaciones nacionales:

“A efectos de alcanzar la liberalización de un servicio determinado, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, decidirán mediante directivas.

Las directivas previstas en el apartado 1 se referirán, en general, con prioridad, a los servicios que influyan de forma directa en los costes de producción o cuya liberalización contribuya a facilitar los intercambios de mercancías”.

---

59 Debe de tenerse en cuenta que además de estos instrumentos, existen otros de carácter comunitario que, pese a no estar dotados de un contenido jurídicamente vinculante, en términos de *ius cogens*, juegan un importante papel en el desenvolvimiento de los principios consagrados en el Tratado. Tales como las recomendaciones o las resoluciones emanadas del Consejo, básicamente concebidas como declaraciones solemnes de compromiso político que en determinados sectores pueden revestir suma importancia. Sobre estas figuras se recomienda la lectura de: Maestripiéri: “*La libre circulation des capitaux dans la CEE. Progrés vers Vunióu économiqúe et monétaire*, Editions UGA, 1975, pp.26 y ss.

60 Programa General para la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento, (DOCE 26/62 de 15 de enero de 1962).

61 Fernández de la Gándara, L.: “Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios de las personas físicas en la CEE”, *op. cit.* p. 555.

62 Sentencia de 28 de abril de 1977, asunto *Thieffry*, párrafos 71-76.

De esta forma, la Directiva de aplicación del Programa general constituye el instrumento esencial del que se sirven los órganos comunitarios para la realización de la libre prestación de servicios. La elección de la Directiva no es baladí, pues como afirma la doctrina se inserta en el marco de distribución de competencias en esta materia entre los Estados miembros y la Unión. En efecto, el hecho de que el Tribunal de Justicia haya destacado de forma reiterada el carácter imperativo de la Directiva y haya consagrado su aptitud para producir efectos directos en el ordenamiento interno no desnaturaliza el significado de este acto jurídico, concebido como un procedimiento normativo cuya eficacia última presupone el concurso de las correspondientes instancias nacionales, que conservarían un cierto poder discrecional en cuanto a las formas y medios más idóneos para alcanzar el resultado imperativamente señalado en las Directivas<sup>63</sup>.

Desde un punto de vista práctico, las Directivas comunitarias desempeñan un doble papel, por lo que al sector de la libertad de servicios se refiere: por un lado, la supresión de aquellas restricciones al establecimiento derivadas de la normativa interna cuyo carácter sea discriminatorio frente a los extranjeros; por otro, la supresión de aquellas restricciones que resulten de la aplicación de disposiciones nacionales que no entrañen un tratamiento discriminatorio posibilitan el nacimiento de obstáculos a la libre circulación<sup>64</sup>.

En 2002 la Comisión Europea hizo público un informe sobre el estado del mercado interior de servicios<sup>65</sup> que constató el fracaso de diez años de políticas dirigidas a la consecución del mercado interior en servicios. Como consecuencia, la Comisión en 2004 adoptó una “propuesta de Directiva relativa a los servicios en el mercado interior”, dirigida a potenciar la unificación de los mercados de servicios. La propuesta fue bautizada coloquialmente como la “Directiva Bolkestein”<sup>66</sup>. La Comisión entendió que la supresión de

---

63 Sentencia de 21 de junio de 1974, asunto *Reyners*, o la Sentencia de 3 de diciembre de 1974, *Van Binsbergen* C- 33/74, ECLI:EU:C:1973:299.

64 Fernández de la Gándara, L.: “Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios de las personas físicas en la CEE”, *op. cit.* p. 557.

65 Comisión Europea, “Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el estado del mercado interior de servicios”, COM (2002) 441 final, de fecha 30 de julio de 2002.

66 Propuesta de Directiva del Parlamento y del Consejo, de 13 de enero de 2004, relativa a los servicios en el mercado interior COM (2004) 2 final, de fecha 13 de enero de 2004. La Directiva es conocida por “Directiva Bolkestein” por el nombre del Comisario Frits Bolkestein que presentó el proyecto inicial en 2004.

los obstáculos a la prestación de servicios no puede hacerse exclusivamente mediante la mera aplicación del artículo 49 del Tratado. Por una parte, porque el volumen de procedimientos de infracción contra los Estados miembros sería inabarcable, en especial a la luz de la entrada de nuevos miembros. Por otra parte, porque la eliminación de obstáculos exige la previa armonización de las legislaciones nacionales. De esta forma, el objetivo de la propuesta de Directiva era crear un marco jurídico que suprimiera los obstáculos que se oponían a la libertad de establecimiento de los/las prestadores de servicios y a la libre circulación de los servicios entre los Estados miembros y que garantizara, tanto a los/las prestadores/as como a los/las destinatarios/a de los servicios, la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de esta libertad. Así pues, la propuesta abarca una amplia variedad de medidas, entre las que destacaban, aquellas dirigidas a armonizar la legislación en materia de protección de los/las consumidores/as, el fomento de instrumentos de acreditación de la calidad como códigos de conducta, cartas de calidad, certificaciones voluntarias, etc., y el refuerzo de la asistencia recíproca entre las autoridades nacionales para el control de los prestadores. Además, uno de los pilares básicos de la propuesta de la Comisión fue la consagración del principio del país de origen, por el cual el/la prestador/a está sujeto únicamente a la ley del país en el que está establecido y los Estados miembros no deben imponer restricciones a los servicios prestados por un/a prestador/a establecido/a en otro Estado miembro.

Sin embargo, la propuesta provocó una agria respuesta social liderada por los sindicatos, en especial por la Confederación Europea de Sindicatos<sup>67</sup>. Esta reacción a la propuesta de la Comisión llevó a la aprobación final de un texto con decisivas modificaciones tras dos años de “*legislative turbulences*”<sup>68</sup>. Finalmente, el Consejo adoptó la Directiva 2006/123/CE del Consejo y el Parlamento europeo, de 12 de diciembre de 2006, conocida como la “Directiva de servicios” en el mercado interior, cuyo plazo de transposición culminó el 28 de diciembre de 2009.

---

67 Montero Pascual, J.J.: “La libre prestación de servicios en la directiva relativa a los servicios en el mercado interior”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N.º 14 - 1er semestre 2008, p. 109.

68 Las complejidades del alumbramiento de la Directiva 2006/123 son ilustradas con esta expresión por Griller, S.: “The New Services Directive of the European Union-Hopes and Expectations from the Angle of a (further) Completion of the Internal Market, en H. F. Koeck; M. M. Karollus (Eds.): *Proceedings of the FIDE Congress Linz 2008*, vol. 4, Viena, 2009, p. 381.

Con respecto a su versión inicial, el texto definitivo de la Directiva aparece modificado en numerosos apartados, si bien mantiene el contenido fundamental deseado por la Comisión. Así, el principio del país de origen según el cual el/la prestador/a de un servicio en un Estado miembro queda sujeto/a a la legislación del país en el que esté establecido/a, sin llegar a consagrarse explícitamente, como se hacía en el artículo 16 de la propuesta inicial, planea, no obstante, en las disposiciones finalmente adoptadas para la libre prestación de servicios. En este sentido, el apartado 3 del artículo 16 prescribe que los Estados miembros solo pueden subordinar el acceso y la prestación temporal de servicios a condiciones justificadas por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente, siempre que estos motivos se apliquen respetando principios comunitarios muy conocidos, como el de no discriminación, proporcionalidad y necesidad. A ello se añade la prohibición de restringir la libre prestación de servicios por parte de un prestador establecido en otro Estado miembro mediante la imposición de requisitos que se mencionan en el apartado 2 del artículo 16 (obligación de que el prestador esté establecido en el territorio nacional, de que obtenga una autorización de las autoridades competentes, de que disponga de una oficina o de otro tipo de infraestructura física para llevar a cabo la prestación, etc.). En definitiva, los Estados miembros destinatarios de servicios ya no podrán invocar cualquier motivo de interés general para restringir o impedir la libre prestación de un servicio, sino únicamente una de las cuatro razones que, taxativamente, se enuncian en el apartado 3 del artículo 16. Consecuentemente, la prestación temporal de un servicio se rige por la ley del país de origen<sup>69</sup>.

Al igual que su antecesora, la Directiva 2006/123 enuncia en su considerando sexto que un instrumento legislativo comunitario permitiría crear un auténtico mercado interior de servicios, en la medida que la supresión de estos obstáculos no puede hacerse únicamente mediante la aplicación directa de los artículos 43 y 49 del Tratado, ya que, por un lado, resolver caso por caso mediante procedimientos de infracción contra los correspondientes Estados miembros sería, especialmente a raíz de las ampliaciones, una forma de actuar extremadamente complicada para las instituciones nacionales y comunitarias y, por otro, la eliminación de numerosos obstáculos requiere una coordinación previa de las legislaciones nacionales, coordi-

---

69 Véase: Pérez de las Heras, B.: “Los derechos de los destinatarios en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N.º 14, 2008, p. 118.

nación que también es necesaria para instaurar un sistema de cooperación administrativa.

Bajo la finalidad de crear un mercado interior de servicios, La Directiva 2006/123 se inscribe en el contexto de la “estrategia de Lisboa”<sup>70</sup> y establece cuatro objetivos principales, a saber, facilitar la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de servicios en la Unión Europea; reforzar los derechos de los/las destinatarios/as de los servicios en su calidad de usuarios/as de dichos servicios; fomentar la calidad de los servicios; y establecer una cooperación administrativa efectiva entre los Estados miembros.

Persigue, por tanto, la supresión de obstáculos que restringen la libertad de establecimiento y la libertad de circulación de servicios, sin fijar para ello normas detalladas ni armonizar la totalidad de las normas de los Estados miembros, sino tratando las cuestiones esenciales para el buen funcionamiento del mercado de servicios. A tal fin, se insta a prever una combinación equilibrada de medidas relativas a la armonización selectiva, a la cooperación administrativa, a la disposición sobre la libre prestación de servicios y al estímulo para la elaboración de códigos de conducta sobre determinadas cuestiones. Por ello, se aboga por que los Estados miembros reduzcan las cargas administrativas y la excesiva burocracia que pueda limitar la prestación por las empresas de servicios transfronterizos o que se instalen en otros Estados miembros, estableciendo para ello un marco jurídico general para todas las

---

70 Los días 23 y 24 de marzo de 2000 tuvo lugar el Consejo Europeo extraordinario de Lisboa en el que nació la voluntad de dar un nuevo impulso a las políticas comunitarias, cuando la coyuntura económica en los Estados miembros de la Unión Europea era muy prometedora. El objetivo principal fijado por el Consejo Europeo era mejorar el empleo y la cohesión social y alcanzar un crecimiento económico sostenible con el fin de hacer de la Unión Europea la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo al año 2010. Por consiguiente, se adoptaron diferentes medidas a largo plazo entre las que se incluían la eliminación de los obstáculos jurídicos que impedían el establecimiento de un auténtico mercado interior. La supresión de estos obstáculos, al tiempo que se preservaba un modelo social europeo avanzado, era una condición esencial para superar los problemas ligados a la puesta en práctica de la estrategia de Lisboa y dar un nuevo impulso a la economía europea, especialmente en términos de empleo e inversión. Considerando número 4 y 5 de la Directiva 2006/123. Léase al respecto el documento de trabajo sobre los servicios elaborado por la Comisión el 28 de enero de 2005 como complemento del informe presentado por la Comisión al Consejo Europeo de 22 y 23 de marzo de 2005 relativo a la Estrategia de Lisboa (SEC (2005) 160). Asimismo, la Directiva también se enmarca en la línea de la Comunicación de la Comisión sobre la Agenda Social Europea, COM (2005) 33 final.

actividades económicas de servicios, incluidos los profesionales, fundamentando en una combinación de cooperación administrativa, reconocimiento mutuo, armonización y fomento de la autorregulación, reconociendo además los rasgos específicos de cada profesión o sector de actividad<sup>71</sup>.

La complejidad de esos objetivos entraña relevantes aspectos del presente instrumento normativo que serán objeto de estudio en los siguientes apartados, tales como el ámbito de aplicación, el amplio catálogo de excepciones que incorpora y la persistente necesidad de distinción entre el derecho de establecimiento y la libre prestación.

#### a. Ámbito de aplicación

En los apartados anteriores, observamos como el Tribunal de Justicia ha expresado algunos criterios esenciales a los efectos de distinguir las difusas fronteras entre las libertades de prestación de servicios y de establecimiento.

Sin embargo, la virtualidad de esos criterios de distinción se ha visto, en cierta medida, difuminada dado que, la Directiva 123/2006 incorpora en los artículos 9 a 15, referidos a la libertad de establecimiento de los prestadores, aspectos y situaciones que bajo la lógica del actual artículo 57 TFUE quedarían ubicados en el derecho de establecimiento.

En efecto, el considerando 36 de la Directiva 2006/123 señala que el concepto de “prestador” no se limita únicamente a los casos en que el servicio se presta a través de las fronteras en el marco de la libre circulación de servicios, sino que también incluye los casos en que un/a operador/a se establece en un Estado miembro para desarrollar en él actividades de servicios. No obstante, el considerando quinto sigue escenificando las diferencias entre ambas libertades, dado que los obstáculos que entorpecen el mercado interior de

---

<sup>71</sup> Resulta claro que el objeto de la Directiva es el de establecer 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, manteniendo, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios, tal y como se establece en el artículo 1.1. Sin embargo, como ha puesto de manifiesto la doctrina, llama la atención que se hayan anticipado al mismo artículo primero, que, como práctico define el objeto de su regulación, los aspectos de los que no trata la Directiva, así como aquellos a los que no afecta la misma. Véase: De la Quadra-Salcedo, T.: “Precisiones sobre el ámbito de aplicación de la Directiva de servicios en el mercado interior”, en: *El mercado interior de servicios en la Unión Europea. Estudios sobre la Directiva 2006/123 relativa a los servicios del mercado interior*, Marcial Pons, 2009, p. 91.

los servicios afectan tanto a los operadores que desean establecerse en otros Estados miembros como a los/las que prestan un servicio en otro Estado sin establecerse en él. Procede permitir que el prestador desarrolle sus actividades de servicios dentro del mercado interior, ya sea estableciéndose en un Estado miembro, ya sea acogiéndose a la libre circulación de servicios. Los/las prestadores/as deben disponer de la posibilidad de elegir entre estas dos libertades en función de su estrategia de desarrollo en cada Estado miembro<sup>72</sup>.

Por lo tanto, aunque se mantiene la diferencia entre los servicios que no requieren ningún desplazamiento de personas o que son ofrecidos a título ocasional (Capítulo IV) y aquellos ofrecidos por quienes se encuentran establecidos sobre el territorio de otro Estado miembro (Capítulo III), la aproximación del régimen jurídico de ambos aspectos resulta evidente a partir de la lectura de la Directiva 2006/123.

En el análisis jurídico de la Directiva 2006/123 conviene precisar qué ha de considerarse “servicios” a efectos de aplicación del régimen jurídico.

En principio, la Directiva 2006/123 parte de una definición amplia, en línea con la recogida en el Tratado. En el artículo 1 se establece que el texto normativo se aplicará a “los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro”, y define “servicio” en el artículo 4 como “cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo 50 del Tratado”. Se remite, por lo tanto, a la definición que, en similares términos, se encuentra recogida en el artículo 57 del TFUE.

Se ha de recordar que el artículo 57 TFUE, en su apartado segundo, remite a un conjunto de categorías que se encuentran comprendidas, en todo caso, en la definición de los servicios, a saber: las actividades de carácter industrial y mercantil, las actividades artesanales y las actividades propias de las profesiones liberales. Esta lista no representa un *numerus clausus*, en la medida en que el texto indica que, en particular, se comprenderán las mencionadas actividades, pero sí se ha de destacar que no incluye excepciones<sup>73</sup>. Es importante destacarlo porque la Directiva sí incorpora determinadas excepciones, de forma que, quedan excluidos del ámbito de aplicación numerosos sectores

<sup>72</sup> Berberoff, D.: “La Directiva 2006/123/CE y su contexto”, *op. cit.* p. 35.

<sup>73</sup> Vida Fernández, J.: “Estrategias para alcanzar un verdadero mercado interior de servicios”, en De la Quadra- Salcedo, T. (Dir.): “*El mercado interior de servicios en la Unión Europea. Estudios sobre la Directiva 123/2006/CE relativa a los servicios en el mercado interior*”, Marcial Pons, 2009, pp. 201-249.

económicos a los que, por lo tanto, se les seguirá aplicando el régimen general contenido en las disposiciones del TFUE relativas al establecimiento o la prestación de servicios. Entre las exclusiones se encuentran: los servicios no económicos de interés general; los servicios financieros como los bancarios, de crédito, de seguros y reaseguros, de pensiones de empleo o individuales, de valores, de fondos de inversión y de pagos; los servicios de comunicaciones electrónicas en lo que se refiere a los ámbitos que se rigen por las directivas en la materia; los servicios de transporte, incluidos los portuarios; los servicios de las empresas de trabajo temporal; los servicios sanitarios; los servicios audiovisuales; las actividades de juego por dinero; las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública; determinados servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a los menores y el apoyo a personas necesitadas; los servicios de seguridad privados; y los servicios prestados por notarios y agentes judiciales designados mediante un acto oficial de la Administración (artículo 2.2).

La propia Directiva 2006/123 puntualiza, por otro lado, que no trata de la liberalización de servicios de interés económico general reservados a las entidades públicas o privadas ni de la privatización de entidades públicas prestadoras de servicios (artículo 1.2); tampoco de la abolición de monopolios prestadores de servicios ni de las ayudas concedidas por los Estados miembros amparadas por normas comunitarias sobre competencia (artículo 1.3). Asimismo, no afecta a la libertad de los Estados miembros para definir, organizar y financiar lo que consideran servicios de interés económico general (artículo 1.3), a las medidas adoptadas para fomentar la diversidad cultural y lingüística y garantizar la defensa del pluralismo de los medios de comunicación (artículo 1.4), a la normativa de los Estados miembros en materia de Derecho penal (artículo 1.5) al Derecho laboral (artículo 1.6), a las normas de Derecho internacional privado (artículo 3.2) ni al ejercicio de los derechos fundamentales (artículo 1.7).

La definición de servicios que se desprende de la Directiva 2006/123 es una definición en negativo, en la medida en que depende del contenido de que se dote a las excepciones. Por ello, el concepto de servicio en el contexto de la Directiva es, por tanto, un concepto confuso.

Aunque no es objeto de nuestro estudio desgranar las distintas categorías de servicios excluidos, llama la atención el hecho de que se excluyan categorías sumamente genéricas, como los servicios no económicos de interés general, junto con otras muy específicas, como los servicios de empresas de

trabajo temporal o los servicios audiovisuales, entre otras<sup>74</sup>. Además, se ha de tener en cuenta que existen excepciones específicas al régimen general previstas en el apartado correspondiente a las normas relativas a la libre circulación de servicios, esto es, en aquellos supuestos en los que el prestador no se encuentra establecido en el Estado de referencia sino en el Estado en el que se discute la posibilidad de prestar dicho servicio. Tal y como ha señalado la doctrina, esta particularidad no contradice el marco general según el cual libertad de establecimiento y libre circulación de servicios no son sino dos caras de la misma moneda<sup>75</sup>.

Por último, la Directiva señala que, en caso de conflicto con otras normas más especiales, prevalecerán éstas. No se trata más que de una positivación del principio general de especialidad que rige en los supuestos de conflictos normativos<sup>76</sup>. No obstante, da buena cuenta de la disparidad de regímenes jurídicos que, en definitiva, existe en el ámbito de los servicios y que se pone de manifiesto, también, en la existencia de las categorías de servicios excluidos.

#### b. Principales aportaciones de la Directiva 2006/123

Aunque la Directiva fija los objetivos principales para la consecución de un mercado de servicios, lo cierto es que, con anterioridad el Tribunal de Justicia ya había desarrollado un conjunto de principios con el fin de restringir la

---

74 Las razones que han justificado la elaboración de categorías de servicios excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva son político-constitucionales y varían en función de cada uno de los sectores afectados. Así, en algunos supuestos podría afirmarse que se concretan mandatos equivalentes a los contenidos en las cláusulas de Estado Social, como pudiera ser el caso de los servicios sanitarios. En otros supuestos, la dimensión cultural de la actividad justificaría la exclusión de determinados servicios del régimen general. Es el caso, por ejemplo, al menos en teoría, de los servicios audiovisuales. Para un análisis más detenido de cada una de las categorías de servicios excluidos véase: Ortega Álvarez, L.; Arroyo Jiménez, L.: “Constitucionalismo europeo y Europa Social”, *REDE* núm. 23, 2007, pp. 339-370; Parejo Alfonso, L.: “La Directiva Bolkestein y la Ley paraguas: ¿Legítima el fin cualesquiera medios para la reconversión del Estado autoritativo?”, *REDE* núm. 32, 2009m pp. 431-467.

75 De la Quadra-Salcedo Janini, T.: “Mercado nacional único y Constitución”, *CEPC*, 2008, p. 237.

76 De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T.: “Precisiones sobre el ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios en el mercado interior”, en De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T. (Dir.), “*El mercado interior de servicios en la Unión Europea*”, Marcial Pons, 2009, pp. 83-127.

discrecionalidad de las autoridades nacionales respecto de las personas que presten servicios en otro Estado. Jurisprudencia que cabría sintetizar del siguiente modo: cuando un/a prestador/a quiera ejercer su libertad de servicio en un Estado miembro diferente al de origen resultaría aplicable la ley del Estado de origen para solicitar el acceso y obtener el disfrute de la actividad, sin perjuicio de que el Estado miembro de origen, conserve la capacidad de imponer requisitos específicos, siempre que demuestre estar comprendidos en las excepciones previstas por el Tratado o se encuentren justificados por razones imperiosas de interés general<sup>77</sup>.

Un buen ejemplo de esta jurisprudencia es el asunto *Comisión v. Italia*<sup>78</sup> que tiene por objeto el estudio de la compatibilidad de la obligación de contratar impuesta por la normativa italiana a aquellas empresas de seguros que accedan al mercado italiano, con respecto a la libertad de establecimiento y de prestación de servicios. La Comisión alegaba que dicha obligación disuadía a las compañías de seguros establecidas en otros Estados de establecerse o prestar servicios en Italia, obstaculizando de este modo el acceso al mercado italiano. Concretamente, se impide a dichas empresas determinar libremente su oferta de servicios de seguros y los/las destinatarios/as de estos.

El Tribunal de Justicia determinó que la obligación de contratar impuesta por la normativa nacional a las empresas de seguros que acceden al mercado italiano constituía “una injerencia sustancial en la libertad de contratar de que gozan, en principio, los operadores económicos”, y “dado que acarrea adaptaciones y costes de tal magnitud para dichas empresas, la obligación de contratar hace menos atractivo el acceso al mercado italiano y, en caso de acceso a dicho mercado, reduce la capacidad de las empresas afectadas de desarrollar, en principio, una competencia eficaz con las empresas tradicionalmente implantadas en Italia”. Por consiguiente, dicha obligación restringía la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios.

En virtud de la jurisprudencia asentada, la Directiva 2006/123 sistematiza los principios y criterios enunciados y amplía su alcance, codificando de esta forma la jurisprudencia existente en la materia con el objeto de facilitar el acceso y ejercicio de una actividad económica profesional, ya sea mediante

---

<sup>77</sup> Pérez de las Heras, B.: “Los derechos de los destinatarios en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior”, *op. cit.*, p. 123.

<sup>78</sup> Sentencia de 28 de abril de 2009, asunto *Comisión v. Italia*, C-518/06, ECLI:EU:C:3906:491, párrafos 66 a 70.

el establecimiento, ya sea mediante la prestación de servicios<sup>79</sup>. De hecho, los artículos 9 a 15 se dirigen exclusivamente a facilitar el derecho de establecimiento mientras que los artículos 16 a 21 a la prestación de servicios transfronteriza.

Para facilitar la libertad de establecimiento, la Directiva 2006/123 prohíbe a los Estados miembros, como regla general, que supediten el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios a requisitos discriminatorios basados directa o indirectamente en la nacionalidad, así como exigir el establecimiento previo o la inscripción en registros, limitar la elección del prestador entre el establecimiento en forma de agencia, de sucursal o de filial, la aplicación, caso por caso, de una prueba económica, la intervención directa o indirecta de competidores o la constitución de un aval financiero (artículo 14). Impone también que los Estados miembros examinen si en su ordenamiento jurídico están previstos ciertos requisitos restrictivos<sup>80</sup>, que, no obstante, admite previa comprobación por el Estado de que no son discriminatorios, y que sean necesarios y proporcionales a los fines que persigan (artículo 15).

Respecto de la prestación de servicios se sustituye el principio del país de origen en cuya virtud los/las prestadores/as de servicios en otros Estados miembros quedaban sujetos únicamente al ordenamiento del Estado del que procedían. En efecto, el vigente texto comunitario exhorta a los Estados miembros a garantizar en su territorio el libre acceso a la actividad de servicios y su libre ejercicio, de forma que al prestador de servicios que se desplace a su territorio, solo podrían imponerle el respeto de sus propios requisitos a condición de que no sean discriminatorios, resulten proporcionados y están

---

79 Berberoff, D.: “La Directiva 2006/123/CE y su contexto”, *op. cit.*, p. 39.

80 Los previstos en el artículo 15, apartado segundo: a) límites cuantitativos o territoriales y, concretamente, límites fijados en función de la población o de una distancia geográfica mínima entre prestadores; b) requisitos que obliguen al prestador a constituirse adoptando una forma jurídica particular; c) requisitos relativos a la posesión de capital de una sociedad; d) requisitos distintos de los relativos a las materias contempladas en la Directiva 2005/36/CE o de los previstos en otros instrumentos comunitarios y que sirven para reservar el acceso a la correspondiente actividad de servicios a una serie de prestadores concretos debido a la índole específica de la actividad; e) prohibición de disponer de varios establecimientos en un mismo territorio nacional; f) requisitos que obliguen a tener un número mínimo de empleados; g) tarifas obligatorias mínimas y/o máximas que el prestador debe respetar; h) obligación de que el prestador realice, junto con su servicio, otros servicios específicos.

justificados por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente (artículo 16)<sup>81</sup>.

El principio del país de origen se corresponde, en gran medida, con el principio de reconocimiento mutuo, consagrado por el TJCE en el Asunto *Cassis de Dijon*, en el ámbito de la libre circulación de mercancías<sup>82</sup>. Esta máxima, que se recoge en diferentes Directivas sectoriales relativas al mercado interior, se ha erigido en uno de los instrumentos fundamentales de la integración económica europea, a falta de normas comunitarias de armonización. Sin embargo, en el ámbito de los servicios, particularmente cuando éstos se prestan mediante el desplazamiento temporal de trabajadores contratados por una empresa establecida en otro Estado miembro, los detractores de este principio invocaban el riesgo de dumping social que podría derivarse de las profundas diferencias sociales, laborales, fiscales y económicas existentes con respecto a los países miembros del Este y Centro de Europa. Esta amenaza ha quedado descartada ya que, finalmente, la Directiva, en su artículo 17, párrafo 2, excluye de su ámbito de aplicación las materias que abarca la Directiva 96/71/CE de 16 de diciembre de 1996 relativa al desplazamiento de los trabajadores en el marco de una prestación de servicios<sup>83</sup>. Esto supone que las relaciones de trabajo de los empleados desplazados a otro Estado miembro dentro de una prestación de servicios están reguladas por las normas del país donde se presta el servicio, al menos en lo que se refiere a los elementos esen-

---

81 Aunque en ningún caso podrán imponer, de acuerdo con el apartado segundo del artículo 16, los siguientes requisitos: a) obligación de que el prestador está 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) prohibición 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; 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.

82 Asunto 120/78, Sentencia de 20 de febrero de 1979, ECLI:EU:C:1978:649.

83 DOUE L18 de 21 de enero de 1997.

ciales de la relación laboral, como son, por ejemplo, el salario mínimo o los períodos máximos de trabajo y períodos mínimos de descanso<sup>84</sup>.

De otro lado, la Directiva 2006/123 también persigue simplificar los procedimientos y trámites administrativos aplicables para el acceso y ejercicio de una actividad económica profesional. En relación con la libertad de establecimiento se establece la obligación de revisar los sistemas nacionales de autorización. Para ello, se dispone en el artículo 9.1 que los Estados miembros solo podrán supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización cuando se reúnan las siguientes condiciones: a) el régimen de autorización no es discriminatorio para el prestador de que se trata; b) la necesidad de un régimen de autorización esté justificada por una razón imperiosa de interés general; c) el objetivo perseguido no se puede conseguir mediante una medida menos restrictiva. Además, las condiciones para conceder la autorización estén sometidas a las mismas limitaciones que el régimen de autorización en sí mismo y deberán ser claras, inequívocas, transparentes, accesibles, objetivas, publicitadas con antelación, el silencio administrativo deberá ser considerado positivo y la denegación motivada y recurrible judicialmente. Asimismo, se tendrán en cuenta las condiciones ya cumplidas en el Estado miembro de origen (artículo 10).

Sin embargo, con relación a la libre prestación de servicios hay que reseñar que la Directiva 2006/123 hace pasar a la clandestinidad jurídica<sup>85</sup> a las autorizaciones administrativas, tal y como se infiere del artículo 16, apartado 2, letra b). En efecto, los Estados miembros no podrán restringir la libre prestación de servicios por parte de un/a prestador/a establecido en otro Estado miembro, mediante la obligación de que el/la prestador/a obtenga una autorización concedida por las autoridades nacionales, incluida la inscripción en un registro, colegio o asociación profesional, salvo en los casos previstos en la Directiva o en otros instrumentos comunitarios.

A tal respecto cabe mencionar que la jurisprudencia del TJUE ya había restringido el régimen de las autorizaciones administrativas condicionándolas a la observancia de una serie de requisitos.

---

84 Véase: Entrena Ruiz, D.: "La génesis de la directiva sobre liberalización de servicios", en *"El mercado interior de servicios en la Unión Europea. Estudios sobre la Directiva 2006/123 relativa a los servicios del mercado interior"*, Marcial Pons, 2009, pp. 68 y 69.

85 Expresión utilizada por Dimitry Berberoff, en "La Directiva 2006/123/CE y su contexto", *op. cit.*, p. 41.

A modo ilustrativos señalamos el asunto *Comisión v. Francia*<sup>86</sup>. En Dicho procedimiento la Comisión acusa a la República Francesa de obstaculizar el ejercicio de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios en el sector de la inseminación artificial de ganado bovino al someter a requisitos restrictivos y discrecionales la expedición de la licencia de inseminador. La base de la restricción impugnada son las autorizaciones territoriales exclusivas que prohíben las actividades de cualquier otro prestador de servicios. La Comisión no impugnaba la legitimidad de un régimen de autorización de ejercicio en materia de inseminación artificial, pero a condición de que dicho régimen solo constituya un medio para que el inseminador demuestre su aptitud ante la autoridad competente. Rechaza, en cambio, el que la autorización solo se conceda cuando exista un convenio con un centro de inseminación reconocido, requisito que no tenía relación alguna con la competencia.

En su sentencia final el Tribunal manifestó que: “Un régimen de autorización administrativa previa debe basarse en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, de forma que queden establecidos los límites de ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades, a fin de evitar que ésta se utilice de modo arbitrario”. Además, “cualquier persona afectada por una medida restrictiva basada en dicha excepción debe poder disponer de un medio de impugnación jurisdiccional”<sup>87</sup>.

En el mismo sentido se muestra la Sentencia relativa al asunto *Santos Palhota*<sup>88</sup> que tiene por objeto la interpretación de los artículos 56 y 57 TFUE que se suscitó en el marco de un procedimiento iniciado contra el Sr. Santos Palhota por no haber llevado la cuenta individual prevista por la legislación belga respecto de trabajadores portugueses desplazados a Bélgica. Estos trabajadores eran desplazados a Bélgica sin que ninguno contara con una declaración previa de desplazamiento, de modo que había de aplicarse el Derecho social belga en lo relativo a los documentos sociales. El órgano jurisdiccional remitente estima que la posibilidad de resolver requiere determinar si la in-

---

86 Sentencia de 17 de julio de 2008, *Comisión v. Francia*, C-389/05, ECLI:EU:C:2005:397, párrafo 94.

87 En el mismo sentido se muestran la Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de febrero de 2001, *Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Anair) y otros contra Administración General del Estado*, C-205/99, ECLI:EU:C:1999:271, párrafo 38 y/o la Sentencia de 10 de marzo de 2009, asunto *Hartlauer*, C-169/07, ECLI:EU:C:2009:721, párrafo 64, respecto del derecho de establecimiento.

88 Sentencia de 7 de octubre de 2010, asunto *Santos Palhota*, C-515/08, ECLI:EU:C:1998:133, párrafo 34.

fracción de la normativa belga es compatible con los artículos 56 y 57 TFUE, al imponer a los empleadores extranjeros que deseen desplazar trabajadores la obligación de remitir previamente una declaración de desplazamiento al servicio belga competente. El Tribunal estableció que:

“La mera transmisión de información a las autoridades del Estado miembro de destino, así como la certificación de la recepción, tienen una capacidad potencial de convertirse en mecanismos de verificación y autorización previos al comienzo de la prestación. En efecto, en la medida en que dicha notificación debe preceder al desplazamiento de los trabajadores por parte de su empleador y solo se produce una vez que las autoridades nacionales han realizado un control de la conformidad de la declaración previa de desplazamiento, debe considerarse que tal procedimiento reviste el carácter de un procedimiento de autorización administrativa”.

En definitiva, la Directiva 2006/123 aboga expresamente por la supresión del régimen de autorización administrativa previa<sup>89</sup>, que la refiere a los casos en los que el acceso a una actividad de servicios o el ejercicio de esta por parte de los operadores requiere una decisión de la autoridad competente<sup>90</sup>, si bien la admite cuando resulte indispensable<sup>91</sup> o cuando dicho acto cumpla los

---

89 El considerando número 42 manifiesta que las normas relativas a los procedimientos administrativos no deben tener por objeto la armonización de dichos procedimientos, sino suprimir los regímenes de autorización, procedimientos y formalidades excesivamente onerosos que obstaculizan la libertad de establecimiento y la creación de nuevas empresas de servicios que esta comporta.

90 Las disposiciones de la Directiva 2006/123 relativas a los regímenes de autorización se refieren a los casos en los que el acceso a una actividad de servicios o el ejercicio de esta por parte de operadores requiere una decisión de la autoridad competente. Esto no afecta a las decisiones de las autoridades competentes de crear una entidad pública o privada para la prestación de un servicio específico ni a la celebración de contratos por las autoridades competentes para la prestación de un servicio específico regido por normas relativas a los contratos públicos, dado que la presente Directiva no versa sobre esas normas (considerando número 57).

91 A tal respecto el considerando número 43 manifiesta que una de las principales dificultades a que se enfrentan en especial las PYME en el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio reside en la complejidad, la extensión y la inseguridad jurídica de los procedimientos administrativos. Por este motivo, y a semejanza de otras iniciativas de modernización y de buenas prácticas administrativas a nivel comunitario o nacional, procede establecer principios de simplificación administrativa, en concreto limitando la autorización previa obligatoria aquellos casos en que sea indispensable e introduciendo el principio de autorización cita de las autoridades competentes una vez vencido un plazo de-

criterios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad. De forma que, la autorización solo es admisible en aquellos casos en que no resultaría eficaz hacer un control a *posteriori*, dada la imposibilidad de comprobar a *posteriori* los defectos de los servicios en cuestión y habida cuenta de los riesgos y peligros que se derivarían de la inexistencia de un control a *priori*<sup>92</sup>, autorización que, como regla general, deberá dar al prestador la posibilidad de acceder a la actividad de servicios o de ejercerla en todo el territorio nacional, sin que pueda limitarse su duración<sup>93</sup>, y reconociendo la posibilidad de que los

---

terminado. El objetivo de este tipo de acción de modernización es, aparte de garantizar los requisitos de transparencia y actualización de los datos relativos a los operadores, eliminar los retrasos, costes y efectos disuasorios que ocasionan, por ejemplo, trámites innecesarios o excesivamente complejos y costosos, la duplicación de operaciones, las formalidades burocráticas en la presentación de documentos, el poder arbitrario de las autoridades competentes, plazos indeterminados o excesivamente largos, autorizaciones concedidas con un período de vigencia limitado o gastos y sanciones desproporcionadas. Este tipo de prácticas tienen efectos disuasorios especialmente importantes para los prestadores que deseen desarrollar sus actividades en otros Estados miembros y requieren una modernización coordinada en un mercado interior ampliado a veinticinco Estados miembros.

92 En el considerando número 54 se recoge que la posibilidad de acceder a una actividad de servicios solo debe quedar supeditada a la obtención de una autorización por parte de las autoridades competentes cuando dicho acto cumpla los criterios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad. En concreto, esto significa que la autorización solo es admisible en aquellos casos en que no resultaría eficaz hacer un control a posteriori, habida cuenta de la imposibilidad de comprobar a posteriori los defectos de los servicios en cuestión y habida cuenta de los riesgos y peligros que se derivarían de la inexistencia de un control a priori. Las disposiciones de la Directiva en ese sentido no pueden justificar los regímenes de autorización prohibidos por otros instrumentos de Derecho comunitario, como la Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica (DOUE L 13 de 19 de enero 2000) o 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 (DOUE L 178 de 17 de julio de 2000) Los resultados del proceso de evaluación recíproca permitirán determinar a nivel comunitario los tipos de actividades para las que deben suprimirse los regímenes de autorización.

93 El artículo 11 apartado primero estipula que: “No se podrá limitar la duración de la autorización concedida al prestador, excepto cuando: a) la autorización se renueve automáticamente o solo esté sujeta al cumplimiento continuo de los requisitos; b) el número de autorizaciones disponibles sea limitado por una razón imperiosa de interés general; c) la duración limitada esté justificada por una razón imperiosa de interés general”.

estados miembros retiren las autorizaciones una vez que dejen de cumplirse las condiciones necesarias para su concesión<sup>94</sup>.

Como norma general, la autorización debe dar al prestador la posibilidad de acceder a la actividad de servicios o de ejercerla en todo el territorio nacional, salvo que una razón imperiosa de interés general justifique una limitación territorial. Por ejemplo, la protección del medio ambiente justifica que se exija una autorización individual para cada instalación física en el territorio nacional. Esta disposición no afecta a las competencias regionales o locales sobre concesión de autorizaciones en los Estados miembros<sup>95</sup>.

A tal efecto, el Abogado General Sr. *Poiares* en sus conclusiones presentadas en el asunto Comisión v Italia señala: “la limitación del alcance territorial de la licencia constituye en primer lugar, a mi juicio, una restricción injustificada de la libertad de prestación de servicios. Como antes he mantenido, dado que la exigencia general y absoluta de una licencia infringe el principio de libertad de prestación de servicios, también lo infringe a fortiori un sistema que impone al prestador de servicios transfronterizo presentar múltiples solicitudes de autorización según el territorio del Estado miembro de acogida en el que desea operar”<sup>96</sup>.

Asimismo, debe resaltarse que la implementación efectiva de las libertades de establecimiento y de circulación de servicios por medio de la presente Directiva no solo supone un provecho en favor de los prestadores, sino también en beneficio de los destinatarios.

A tal respecto, la Directiva 2006/123 consagra en los artículos 19 a 21 los derechos de los/las destinatarios de servicios. A la luz de la jurisprudencia comunitaria, la Directiva parte del principio de que las restricciones a la libre circulación de servicios pueden derivarse, no solo de las exigencias impuestas a los prestadores, sino también de múltiples obstáculos que pueden igualmente entorpecer la recepción de servicios por parte de los/las destinatarios y, especialmente, de los /las consumidores/as.

En efecto, la interpretación sentada por el TJCE en el asunto *Luisi y Carbone* tuvo su continuidad en otros pronunciamientos posteriores, en los que

---

94 El considerando número 55 expresa que la Directiva no debe afectar a la posibilidad de que los Estados miembros retiren las autorizaciones a posteriori si dejan de cumplirse las condiciones necesarias para la concesión de la autorización.

95 Considerando número 59.

96 Abogado General Sr. *Poiares* en sus conclusiones presentadas en el asunto Comisión v Italia, C-134/05, Rec.p. I-06251, párrafo 31(ECLI:EU:C:2006:781).

la instancia comunitaria ha tenido ocasión de precisar el alcance de la libre circulación y de los derechos inherentes a la condición de los destinatarios de servicios. De dicha jurisprudencia se extrae que la prohibición de restricciones del actual artículo 56TFUE protege al beneficiario/a, no solo con respecto a los servicios para los que se desplaza a otro Estado miembro, sino también para todos aquellos actos y aspectos relacionados con su recepción. En esta línea, destaca el asunto *Cowan*<sup>97</sup> en la que incluía en la condición de destinatario de servicios, el derecho a una indemnización por daños físicos sufridos por un turista británico en las calles de París, o el asunto *Oulane*<sup>98</sup> en la que se consideraba una restricción la exigencia del documento nacional de identidad o pasaporte, como únicos documentos de identificación de un nacional francés, turista en los Países Bajos.

El artículo 19, en concreto, prohíbe a los Estados miembros someter al destinatario/a a requisitos que restrinjan la utilización de servicios proporcionados por prestadores establecidos en otros Estados miembros. Además, proporciona dos ejemplos de este tipo de restricción, como la obligación de los destinatarios de un servicio de obtener una autorización de las autoridades competentes o la de realizar una declaración ante ellas. Asimismo, se consideran discriminatorias las limitaciones para la obtención de ayudas económicas por el hecho de que el prestador esté establecido en otro Estado miembro o del lugar de ejecución de la prestación<sup>99</sup>.

---

97 Asunto C-186/87, asunto *Cowan*, Sentencia de 2 de febrero de 1989, ECLI:EU:C:1987:1195.

98 Asunto C-112/00, asunto *Salah Oulane*, Sentencia de 17 de febrero de 2005, ECLI:EU:C:2004:215.

99 En relación con la concesión de ayudas económicas, la Directiva también prevén excepciones a la prohibición de limitaciones discriminatorias como, por ejemplo, las ayudas que pueden conceder los Estados miembros en los ámbitos social o cultural, o aquellas de carácter general no relacionadas con el uso de un servicio particular, como, por ejemplo, las becas o préstamos para estudiantes. De forma más precisa, la Directiva, en el considerando 34, descarta expresamente que pueda considerarse remuneración de un servicio el pago de cuotas, como tasas académicas o de matrícula, por parte de los estudiantes con objeto de contribuir a los gastos de funcionamiento del sistema educativo, dado que el servicio se sigue financiando con fondos públicos. En consecuencia, estas actividades se desarrollan en el marco de las obligaciones que asumen los Estados miembros en los terrenos educativo, social y cultural, por lo que no encajan en la noción comunitaria de servicio y caen fuera del ámbito de aplicación de la Directiva. A tal respecto véase: Pérez de las Heras, B.: “Los derechos de los destinatarios en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior”, *op. cit.*, p. 127.

Por su parte, el artículo 20, prohíbe, en primer lugar, las discriminaciones basadas en la nacionalidad o en la residencia del interesado/a que opta a un servicio en su territorio. En segundo lugar, con términos similares, dirige a los Estados miembros el mandato de hacer lo necesario para que los/las prestadores/as en las condiciones generales de acceso a sus servicios, no incluyan condiciones discriminatorias, basadas en la nacionalidad o el lugar de residencia del destinatario.

Este tipo de discriminación prohibida también aparece matizada por alguna excepción, ya que el propio artículo 20 autoriza la posibilidad de establecer diferencias en las condiciones de acceso si ello se justifica por criterios objetivos. La Directiva proporciona información sobre algunos de esos factores objetivos, que pueden variar de un Estado a otro y que podrían justificar precios y condiciones diferentes para la prestación de un servicio. Entre esos factores se mencionan los costes adicionales ocasionados por la distancia, las características técnicas de la prestación, los distintos períodos de vacaciones en los Estados miembros, los riesgos adicionales derivados de normativas distintas de las del Estado de establecimiento, etc.<sup>100</sup>

De otro lado, el artículo 21, bajo el título “Asistencia a los destinatarios”, contempla un derecho más específico de los destinatarios de servicios, como es el de disponer, en el propio Estado miembro de residencia, de la información general sobre los requisitos aplicables en los demás Estados miembros al acceso a las actividades de servicios y a su ejercicio, las vías de recurso existentes en caso de conflicto, así como los datos de las asociaciones u organizaciones que puedan ofrecer a los prestadores o destinatarios asistencia práctica.

A tal fin, los Estados miembros harán lo necesario para que los prestadores y los destinatarios puedan acceder fácilmente a la información a través de medidas de simplificación administrativa, entre las que destacan las “ventanillas únicas”<sup>101</sup> para garantizar que todo prestador disponga de un interlocu-

---

100 Considerando número 95.

101 En aras de ampliar efectos de una mayor simplificación de los procedimientos administrativos, conviene garantizar que todo prestador disponga de un interlocutor único (ventanilla nica) al que dirigirse para realizar todos los procedimientos y trámites, o a otras entidades, como los puntos de contacto de la Red de Centros Europeos de los Consumidores, las organizaciones de consumidores o los Euro Info Centres (artículo 6). En cualquier caso, son los Estados miembros los que deben comunicar a la Comisión la identificación y las señas de los organismos designados, que deberán prestarse asistencia recíproca y cooperar entre sí. En España, en particular, el Centro Europeo del Consumidor

tor único al que dirigirse para realizar todos los procedimientos y trámites<sup>102</sup>, instaurando la vía electrónica como cauce de los procedimientos<sup>103</sup>, al tiempo que obliga a los Estados miembros a que verifiquen los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio<sup>104</sup>.

Al igual que ha ocurrido con el resto de los criterios y principios desarrollados, la jurisprudencia del TJUE ya había llamado la atención sobre la importancia de regular los derechos de los destinatarios de los servicios. Así, por ejemplo, en el asunto *Comisión v Italia*<sup>105</sup> se dispuso que:

---

es el órgano público que realiza esta labor de orientar y ayudar a los ciudadanos de otros Estados miembros que deseen adquirir un bien o contratar un servicio en cualquier parte del territorio español, así como a los propios ciudadanos españoles que compran bienes o contratan servicios en otro Estado miembro. Para más información sobre este órgano, véase <http://cec.consumo-inc.es>.

102 El artículo 6 regula el mecanismo de las ventanillas únicas disponiendo que: “Los Estados miembros garantizarán que los prestadores puedan llevar a cabo los siguientes procedimientos y trámites a través de ventanillas únicas: a) todos los procedimientos y trámites necesarios para acceder a sus actividades de servicios, en especial las declaraciones, notificaciones o solicitudes necesarias para la autorización por parte de las autoridades competentes, incluidas las solicitudes de inscripción en registros, listas oficiales, bases de datos o colegios o asociaciones profesionales; b) las solicitudes de autorización necesarias para el ejercicio de sus actividades de servicios”. Es importante subrayar que, la creación de ventanillas nicas no debe suponer interferencias en el reparto de competencias entre las autoridades competentes dentro de cada sistema nacional.

103 Artículo 8.

104 Para profundizar sobre este aspecto se recomienda la lectura de: Fernández Rodríguez, T.R.: “Un nuevo Derecho administrativo para el mercado interior europeo”, en *Revista española de Derecho Europeo*, N. 22, Civitas, 2007; Rodríguez Font, M.: Declaración responsable y comunicación previa: su operatividad en el ámbito local. La Directiva de Servicios: Contratación local y crisis económica. Nuevos desarrollos estatutarios”, *Anuario del Gobierno Local*, Institut de Dret Públic, 2009.

105 Sentencia de 21 de marzo de 2002, *Comisión v Italia*, C-298/99, ECLI:EU:C:1999:3129, párrafo 28. El TJUE ya se había pronunciado en el mismo sentido en la Sentencia de 23 de marzo de 1995, asunto *Comisión v. Grecia*, C -365/93, ECLI:EU:C:1993:499, apartado 9 manifestando que: “si bien la adaptación del ordenamiento jurídico nacional a una Directiva no exige necesariamente una acción legislativa de cada Estado miembro, sin embargo es indispensable que el correspondiente Derecho nacional garantice efectivamente la plena aplicación de la Directiva por parte de la Administración nacional, que la situación jurídica que resulte de dicho Derecho sea suficientemente precisa y clara y que se permita a los beneficiarios conocer la totalidad de sus derechos y, en su caso, invocarlos ante los Tribunales nacionales.” Mismo pronunciamiento se

“La adaptación del Derecho interno a una Directiva debe garantizar efectivamente su plena aplicación de manera suficientemente clara y precisa, para que, si la Directiva tiene como fin crear derechos en favor de los particulares, los beneficiarios están en condiciones de conocer todos sus derechos y ejercitarlos, en su caso, ante los órganos jurisdiccionales nacionales. Este último requisito es particularmente importante cuando la Directiva tiene por objeto conferir derechos a los nacionales de los demás Estados miembros”.

De la misma forma que se hace con los derechos, la Directiva también regula los deberes exigibles a los destinatarios de los servicios en los artículos 22.1, 22.3 y 27. Además, en el artículo 23 se recoge un requisito de garantía, de forma que los Estados miembros podrán hacer lo necesario para que los prestadores cuyos servicios presenten un riesgo directo y concreto para la salud o la seguridad del destinatario o un tercero, o para la seguridad financiera del destinatario, suscriban un seguro de responsabilidad profesional adecuado en relación con la naturaleza y el alcance del riesgo u ofrezcan una garantía o acuerdo similar que sea equivalente o comparable en lo esencial en cuanto a su finalidad. Sin embargo, como manifestación del principio de reconocimiento mutuo, los Estados miembros no exigirán estas garantías en caso de que dicho prestador ya está cubierto por una garantía equivalente en otro Estado miembro (artículo 23.2).

Finalmente señalamos que la Directiva 2006/123 subraya la necesidad de cooperación administrativa efectiva entre Estados miembros (artículos 28 a 36) estableciendo una obligación legal vinculante para que cooperen con las autoridades de otros Estados miembros a fin de garantizar un control eficaz de las actividades de servicio en la Unión y, al mismo tiempo, evitar una multiplicación de los controles. Para ello, los Estados miembros designarán uno o más puntos de contacto y comunicarán sus datos a los demás Estados miembros y a la Comisión, la cual publicará y actualizará periódicamente la lista de puntos de contacto (artículo 28, apartado 2); también transmitirán a la Comisión información sobre los casos en que otros Estados miembros incumplen su obligación de asistencia recíproca (artículo 28, apartado 8).

Junto con estos puntos de contactos, la Directiva 2006/123 estimula la creación de una red europea de autoridades de los Estados miembros que velará por la puesta en funcionamiento del mecanismo de alerta previsto en el artículo 32, mecanismo que se activará cuando un Estado miembro tenga conocimiento de actos o circunstancias específicos de carácter grave relativos

---

utilizó años anterior en la ya mencionada sentencia de 23 de mayo de 1985, *Comisión v. Alemania*, C-29/84, párrafo 2.

a una actividad de servicios, que puedan ocasionar perjuicios graves para la salud o la seguridad de las personas o el medio ambiente en su territorio o en el de otros Estados miembros, informando al Estado miembro de establecimiento, a los demás Estados miembros afectados y a la Comisión en el plazo más breve posible.

En virtud de lo expuesto, se puede concluir que la Directiva 2006/123 supone todo un hito en materia armonizadora. Hasta la fecha de su aprobación, a excepción del programa general de 18 de diciembre de 1961 de carácter no vinculante, la regulación de esta libertad se había realizado a través de instrumentos jurídicos sectoriales. Por consiguiente, la Directiva 2006/123 constituye el primer texto jurídico de alcance general en el ámbito de los servicios. A pesar de la vocación de norma de alcance general, el ámbito de aplicación material de la Directiva 2006/123 resulta muy reducido, a la luz de los numerosos sectores y actividades excluidos. Además, en la práctica, el ámbito de aplicación resulta un tanto confuso, ya que al adoptarse sobre la base de los artículos 53 y 62 del TFUE, la Directiva resulta aplicable, no solo a la libre prestación de servicios, sino también a la libertad de establecimiento de los prestadores.

Ello no es óbice para destacar las principales aportaciones del texto normativo. En efecto, tal y como se ha desarrollado, la Directiva consagra principios acordes con la jurisprudencia comunitaria tales como la obligación de los Estados miembros de suprimir las barreras que obstaculizan la libre circulación transfronteriza de servicios, la reflexión sobre la idoneidad de las autorizaciones administrativas, así como las medidas tendentes a garantizar a los/las usuarios/as y destinatarios/as una mayor transparencia e información que demuestra la sensibilidad del legislador europeo con respecto a la protección de los/las destinatarios/as de servicios.



## CAPÍTULO SEGUNDO

### La libre circulación de abogados/as dentro de la Unión Europea

En una Europa cada vez más interrelacionada, la libre prestación de los servicios relativos al ejercicio de la abogacía y el derecho de establecimiento debe ejercitarse, en la práctica, con el menor número de obstáculos que impidan el libre ejercicio de la profesión en la Unión Europea.

Esta libertad del ejercicio de la profesión de abogacía ha sufrido vicisitudes desde su origen en los artículos 49 y 57 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (actuales artículos 56 y 64 TFUE) hasta su actual regulación contenida en la Directiva 77/249, dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los/las abogados/as, y en la Directiva 98/5, destinada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título. Durante este largo proceso se han ido eliminando progresivamente las barreras y limitaciones que impedían que un/a abogado/a nacional de un Estado miembro ejerciera la abogacía en otro Estado.

Antes de analizar la evolución del marco jurídico regulador del ejercicio de la profesión de abogado/a en la Unión Europea, es conveniente recordar de manera breve los dos grandes principios que se relacionan con el ejercicio de la abogacía en otro Estado miembro, y que implican la facultad de ejercer una profesión por cuenta propia o ajena, en un Estado miembro distinto de aquel en que se hayan adquiridos su título profesional, esto es, la libre prestación de servicios y el derecho de establecimiento.

La libre prestación de servicios consiste en la posibilidad de realizar una actividad industrial, mercantil, artesanal o propia de las profesiones liberales en el territorio de un Estado miembro distinto a aquel en cual se halle establecido el beneficiario<sup>1</sup>. Es preciso volver a subrayar la distinción de dicha libertad con el derecho de establecimiento. Así pues, mientras la libre prestación de servicios se refiere a los nacionales de un Estado miembro que no tienen o no pueden tener ni la residencia ni el establecimiento permanente en otro Estado miembro, el derecho de establecimiento implica precisamente dicha residencia o establecimiento permanente.

En relación con el ejercicio de la profesión de abogado/a, la libre presta-

---

1 Montero Pascual, J.J.: “la libre prestación de servicios en la directiva relativa a los servicios en el mercado interior”, *op. cit.* p. 89.

ción de servicios se aplica al abogado/a nacional que es contratado/a por un nacional y residente en otro Estado miembro para que lo asista y represente en un procedimiento judicial que se desarrollará ante los Tribunales del otro Estado miembro diferente al Estado de residencia del abogado/a. Es evidente que al abogado/a no se le puede exigir que se establezca de manera permanente en el otro Estado miembro, ejercitando el derecho de establecimiento, cuando su intención profesional es ejercer puntualmente para un único procedimiento judicial que se desarrolla en un Estado miembro diferente al suyo de residencia.

En este punto es necesario saber qué requisitos son necesarios para ejercer la abogacía en la Unión Europea. Como se verá en los próximos apartados, para ejercer el derecho de establecimiento basta con tener la nacionalidad de un Estado miembro. Sin embargo, para la libre prestación de servicios se exige, además de la nacionalidad, encontrarse previamente establecido en un Estado miembro.

Vemos, por tanto, que el libre ejercicio de la profesión de abogado/a solo puede ser plenamente colmado con la existencia y la operatividad de las dos libertades que nos ocupa, en caso contrario, tal ejercicio sería “parcial, incompleto e incluso, conceptualmente incomprensible”<sup>2</sup>.

Una vez repasado de modo general estos dos principios, pasamos a señalar cual ha sido la evolución de la profesión de la abogacía en el marco jurídico de la Unión Europea.

El primer dato que destacar con respecto a las dificultades para una total libertad de servicios y del derecho de establecimiento es que la materia está regulada por Directivas generales, es decir, que no cuentan con una coordinación previa de las formaciones. A diferencia de lo que ocurre con el ejercicio de la abogacía, existen otras materias o profesiones que están reguladas por Directivas sectoriales, en las cuales se ha establecido una coordinación mínima de formación en toda la Unión<sup>3</sup>.

El desarrollo del Derecho comunitario en la materia que nos ocupa tuvo un hito importante en la ya citada sentencia *Reyners* pronunciada por el Tribunal de Luxemburgo el 21 de junio de 1974.

---

2 Véase: García Velasco, I.: “*La libertad de ejercicio de la profesión de la abogacía en la Comunidad Europea*”, 2<sup>o</sup> edición, Salamanca, 1992, p. 30.

3 Véase: Álvarez - Palacios Arrighi, G.I.: “El ejercicio de la abogacía en el marco de la Unión Europea”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, Universidad de Extremadura, núm.11, 1993, pp.393.

El Sr. Reyners, nacido y residente en Bruselas, pero con nacionalidad holandesa, cursó sus estudios y obtuvo el diploma de Doctor en Derecho en Bélgica. Al intentar colegiarse en dicho Estado se le negó tal solicitud fundamentando la decisión en que el derecho belga, entre otras condiciones, exige para el ejercicio de la profesión de abogado la nacionalidad belga. Desde 1919, las normas belgas impedían que pudiera inscribirse en “L’Orden National des Avocats de Belgique” quien no poseyera la nacionalidad belga. Sin embargo, en 1970 se dispuso que la nacionalidad belga no sería exigible para el acceso a la profesión, pero a condición de que la ley nacional del candidato extranjero o un convenio internacional establecieran reciprocidad. En el caso sucedía que la ley de los Países Bajos mantenía la exigencia de la posesión de la nacionalidad, y aunque existía el convenio del Benelux de 1968 relativo al ejercicio de la profesión de abogado/a, se refería a la prestación de servicios, pero no al establecimiento. Así pues, el Colegio Nacional de los Abogados de Bélgica denegó la admisión del Sr. Rayners por considerar que correspondía a cada legislador nacional regular el acceso de los extranjeros a dicha profesión. A juicio del Gobierno Belga, la profesión de abogado/a, aun siendo liberal, está organizada de tal manera que participa en el funcionamiento del servicio de la Justicia, por ello no es posible disociar las diferentes actividades de la profesión y esta queda sustraída globalmente a la libertad de establecimiento.

El Tribunal fue rotundo al sentenciar que la supresión de la discriminación por razón de la nacionalidad es uno de los principios legales fundamentales de la Unión Europea y que, el Tratado tenía efecto directo y podría ser invocado por el ciudadano holandés para ejercer libremente en Bélgica. Con esto y al amparar el derecho del Sr. Reyners, el Tratado no hace más que reconocer y afirmar el efecto directo y la aplicabilidad inmediata de la previsión contenida en el mismo, ya que la libertad de establecimiento puede ser directamente invocada por los nacionales de todos los Estados miembros ante cualquier órgano jurisdiccional<sup>4</sup>.

Además, el Tribunal entendió que el Tratado establecía una obligación de resultado preciso que debía facilitarse y regularse mediante directivas, pero que en modo alguno dichas directivas condicionaban la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento reconocido en el artículo 52 TCE<sup>5</sup>.

A tal respecto, el artículo 59 TFUE (antiguo 57.2 del Tratado de Roma), a efectos de alcanzar la liberación de servicios, habilita al Parlamento Europeo

---

4 Sentencia de 21 de junio de 1974, asunto Reyners, párrafos 17, 18 y 19.

5 *ibidem*, párrafo 20.

y al Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, a establecer Directivas para la coordinación de las disposiciones legislativas, reglamentaria y administrativa de los Estados miembros.

Existen numerosas directivas adoptadas para el reconocimiento de títulos y condiciones de acceso en distintas profesiones, sin embargo, en el caso de los/las abogados/as estas dificultades de coordinación son mayores dado los distintos ordenamientos jurídicos y teniendo en cuenta que los conocimientos exigibles para poder ejercer la abogacía varían en cada Estado miembro<sup>6</sup>.

La primera directiva de reconocimiento de la condición de abogado/a es la Directiva 77/249/CEE de 22 de marzo de 1977. No obstante, la Directiva no permite el derecho de establecimiento, sino solo la prestación de servicios. Así pues, quien sea reconocido/a como abogado/a en un Estado de origen, podrá prestar sus servicios en otros Estados miembros, aunque no de modo permanente, puesto que, en este supuesto, se estaría ante un establecimiento y, en este caso, el Estado miembro en cuestión podría exigirle cumplir las mismas condiciones que a sus propios nacionales.

1. La prestación de servicios de los/las abogados/as. La Directiva 77/249, de 22 de marzo de 1977, dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los/las abogados/as

A propuesta de la Comisión y previos dictámenes del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social, el Consejo aprobó el 22 de marzo de 1977 la Directiva 77/249, dirigida a facilitar la libre prestación de servicios por los/las abogados/as.

Es conveniente señalar el momento histórico de aparición de esta directiva: casi tres años después de la sentencia del caso *Reyners*, cuya doctrina está presente en el texto normativo, y un poco más de un mes antes de la decisión judicial sobre el asunto *Thieffry*, que será objeto de estudio en el presente apartado y en el que se observan elementos coincidentes con la Directiva.

Tal y como se pone de manifiesto en el primer artículo del texto normativo, quedan fuera del ámbito de aplicación de la citada Directiva tanto el derecho de establecimiento como la problemática acerca del reconocimiento recíproco de títulos. De forma que la Directiva 77/249 solo se refiere a las medidas

---

6 De Villamor Morgan-Evans, L.: “La libre prestación de servicios y el derecho de establecimiento de los abogados en el seno de la Unión Europea”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, Universidad de Extremadura, núm.16, 1998, p. 395.

destinadas a facilitar el ejercicio efectivo de la abogacía en concepto de prestación de servicios, con lo cual se excluye aquellas otras actividades que se ejerzan en concepto o en ejercicio del derecho de establecimiento<sup>7</sup>.

En relación con el reconocimiento de títulos, en el considerando cuarto se explicita que “la presente Directiva solo se refiere a la prestación de servicios y que no está acompañada de disposiciones relativas al reconocimiento recíproco de los diplomas”. Pero en el mismo párrafo se hace una previsión de suma importancia sin la cual la libre prestación de servicios quedaría vacía de contenido; “los beneficiarios de la Directiva utilizarán el título profesional del Estado miembro en el que se hallan establecido, en lo sucesivo, Estado miembro de procedencia”.

Resulta patente que el problema de títulos no reconocidos es de tal naturaleza que la libre prestación de servicios quedaría vacía de contenido sin dicha previsión, ya que son pocos los abogados/as que tienen reconocido su título en más de un país comunitario<sup>8</sup>.

Por lo tanto, la Directiva 77/249 vino a establecer un sistema por el cual los servicios referentes al ejercicio de la abogacía pueden ser realizados bajo el título del Estado de procedencia, sin que se exija ni la convalidación, ni la colegiación en el Estado de acogida, ni la residencia en el mismo.

Así pues, los/las abogados/as podrán prestar sus servicios en los Estados miembros de la Unión, haciendo uso de su título profesional redactado en el

---

7 Respecto del derecho de establecimiento de los abogados, el propio Preámbulo indica que “serán necesarias medidas más elaboradas para facilitar su ejercicio”. Estas palabras deben ser leídas en clave de la sentencia *Reyners*, en la que el Tribunal dice que la liberalización del derecho de establecimiento es “una obligación de resultado, cuya ejecución debe ser facilitada, pero no condicionada, por la puesta en práctica de un programa de medidas progresivas”(párrafo 19). Ese es el sentido que tienen las competencias que el art. 52 otorga al Consejo y a la Comisión para adoptar medidas durante el período transitorio. Ahora bien, si no han sido adoptadas durante ese tiempo, ello no afecta a la real aplicabilidad del derecho de establecimiento y a aquellos de sus aspectos que tienen efecto directo por el Tratado mismo. Pero dice el Tribunal que esas directivas a que se refieren los arts. 54 a 57 y que todavía no hayan sido dictadas “no han perdido todo su interés, puesto que conservan un ámbito de aplicación importante en el campo de las medidas destinadas a favorecer el ejercicio efectivo del derecho de libre establecimiento” (párrafo 23). Véase: Corriente Córdoba, J.A.: “La Comunidad Europea y el ejercicio de la abogacía. En torno al Real Decreto 607/1986 de 21 de marzo”, *Noticias de la Unión Europea*, núm.28, 1087, p. 87.

8 Álvarez - Palacios Arrighi, G.I.: «El ejercicio de la abogacía en el marco de la Unión Europea», *op. cit.*, p. 99

idioma del Estado de procedencia e indicando la organización profesional a la que pertenezcan en dicho Estado. Con lo cual se puede deducir que, a efectos de prestar servicios en otros Estados miembros, es suficiente estar previamente establecido en el Estado miembro de procedencia, para lo cual, será necesario pertenecer a una organización o colegio profesional, excluyéndose cualquier condición de residencia o inscripción en una organización profesional de tal Estado.

Cabe señalar que algunos servicios pueden estar reservados en un Estado miembro a una categoría específica de profesionales, por lo que, los/las abogados/as que no están establecidos en dicho Estado no tendrán derecho a prestar esos servicios en ese Estado determinado, incluso si estuvieran habilitados para prestarlo en su Estado de procedencia. A tal respecto, hacemos mención al asunto *Piringer*<sup>9</sup>.

La Señora Leopoldine Gertraud Piringer, es propietaria de la mitad de una propiedad situada en Austria y firmó en la República Checa una solicitud de inscripción en el Registro de la Propiedad austriaco de la venta prevista de su participación en dicha propiedad. Su firma, en dicha solicitud, fue autenticada por un abogado checo de conformidad con la legislación checa que permite a los abogados/as llevar a cabo tal certificación. Por su parte, el Tribunal Supremo de Austria pregunta al TJUE si la Directiva 77/249 sobre la libertad de los/las abogados/as para prestar servicios y el artículo 56 TFUE sobre la libre prestación de servicios permiten a un Estado miembro reservar a los/las notarios/as la facultad de autenticar las firmas adjuntas a los documentos necesarios para la creación o transmisión de derechos sobre bienes inmuebles y excluir así la posibilidad de reconocer en ese Estado miembro la autenticación realizada por un/a abogado/a establecido en otro Estado miembro.

Procede verificar, primero, si la legitimación de una firma que conste en una solicitud de inscripción en el Registro de la Propiedad, como la controvertida en el litigio principal, constituye una “actividad de abogacía” y, segundo, si tal legitimación se ha ejercido en régimen de libre de prestación de servicios. En este sentido, la noción de “actividad de abogacía” no solo abarca los servicios jurídicos típicamente prestados por los/las abogados/as como el asesoramiento jurídico o la representación y defensa de un cliente ante un tribunal, sino que también puede abarcar otros tipos de servicios como es la autenticación de firmas. Por otro lado, conviene recordar que, a fin de hacer posible la ejecución de la prestación de servicios puede haber despla-

---

9 STJUE de 9 de marzo de 2017, C-342/15, asunto Piringer, ECLI:EU:C:2015:196.

zamiento, bien del prestador al Estado miembro donde está establecido el destinatario, bien del destinatario al Estado de establecimiento del prestador. Mientras que el primero de esos supuestos está expresamente mencionado en el párrafo tercero del artículo 57 TFUE, que permite el ejercicio con carácter temporal de la actividad del prestador del servicio en el Estado miembro donde se lleve a cabo la prestación, en las mismas condiciones que imponga ese Estado a sus propios nacionales, el segundo supuesto, que responde al objetivo de someter a la libre prestación de servicios toda actividad remunerada no comprendida en la libre circulación de mercancías, personas y capitales, constituye el complemento necesario del primero. Así pues, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el derecho a la libre prestación de servicios reconocido por el artículo 56 TFUE a los nacionales de los Estados miembros y, por lo tanto, a los ciudadanos de la Unión, comprende la libre prestación de servicios pasiva, es decir, la libertad de los destinatarios de los servicios para desplazarse a otro Estado miembro con el fin de hacer uso del servicio, sin ser obstaculizados por restricciones<sup>10</sup>.

En estas circunstancias el Tribunal considera que el principio de la libre prestación de servicios no se opone a una normativa nacional como la austriaca. La certificación por parte de los/las abogados/as checos de la autenticidad de las firmas anexas a los instrumentos no es comparable a la actividad de autenticación llevada a cabo por los/las notarios, ya que no constituye un instrumento público en la República Checa. En consecuencia, el hecho de obligar a las autoridades austriacas a reconocer la certificación expedida por un/a abogado/a checo como equivalente a la autenticación por un notario equivaldría, según el certificado de dicho abogado/a, a una fuerza diferente de lo que podría tener incluso en la República Checa.

Por otro lado, del artículo 4 de la Directiva 77/249 se deduce que, aunque los/las abogados/as que deseen presentar sus servicios en un Estado miembro diferente al de origen puedan utilizar el título profesional del Estado miembro del que procedan, deberán cumplir una serie de exigencias.

En primer lugar, se especifica que, para el desempeño de las actividades relativas a la representación y defensa de clientes ante los tribunales, los/las abogados/as migrantes se deberán ceñir a las condiciones previstas para los/las abogados/as nacionales del Estado de acogida<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Véase, en particular, la sentencia de 24 de septiembre de 2013, Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, apartado 34.

<sup>11</sup> Artículo 4, apartado 1.

En el ejercicio de estas actividades, el/la abogado/a deberá respetar tanto las normas profesionales del Estado miembro de acogida como las obligaciones que le incumban en el Estado de procedencia.

En cuanto al ejercicio de las actividades que no sean las relativas a la representación y defensa de clientes ante los Tribunales u organismos correspondientes, la Directiva matiza que el/la abogado/a quedará sujeto a las condiciones y normas profesionales del Estado miembro de procedencia, sin perjuicio del respeto a las normas que regulen la profesión en el Estado de acogida, en particular, las relativas a la incompatibilidad entre el ejercicio de las actividades de abogado/al de otras actividades en ese Estado, al secreto profesional, a las relaciones entre colegas, a la prohibición de que un mismo abogado/a asista a la parte con intereses opuestos y a la publicidad.

Estas normas solo se aplicarán en la medida en que su cumplimiento se justifique objetivamente para garantizar, en ese Estado, el correcto ejercicio de las actividades de abogado/a, la dignidad de la profesión y el respeto a las incompatibilidades<sup>12</sup>.

De otro lado, en el artículo 5 se señala que para el ejercicio de las actividades relativas a la representación y defensa de clientes ante los Tribunales, cada Estado miembro podrá imponer a los/las abogados/as que pretendan prestar sus servicios profesionales en su territorio una serie de obligaciones, a saber, ser presentado al presidente del órgano jurisdiccional y, en su caso, al decano del Colegio de abogados competente del Estado miembro de acogida de acuerdo con las normas y usos locales; actuar de acuerdo bien con un/a abogado/a que ejerza ante el órgano jurisdiccional interesado y que se responsabilizaría, si procediere, ante dicho órgano, bien con un/a “avou” o “procutatore” que ejerza ante el mismo.

Es importante detenerse en el análisis de dicha disposición ya que en la misma se dota a los Estados miembros de un gran poder, en el sentido de que, las obligaciones que los Estados impongan a los/las abogados/as en el ejercicio de la profesión pueden llegar a ser tan complejas y restrictivas que imposibiliten a los/las mismos/as la libre prestación de servicios.

A tal respecto, el Tribunal de Justicia de la Unión se ha pronunciado en relevantes ocasiones en relación con la obligación de actuar de acuerdo con un/a abogado/a local a efectos de representación y defensa ante el tribunal.

En el asunto *Comisión v. Alemania*<sup>13</sup>, el Tribunal manifestó que el artículo

---

12 Apartado cuarto del artículo 4.

13 STJUE de 23 de mayo de 1985, párrafos 14, 15 y 16. En el mismo sentido se pro-

5 de la Directiva 77/249 debe interpretarse, en particular, a la luz del artículo 56 TFUE, que prohíbe toda restricción a la libre prestación de servicios y que implica la supresión de toda discriminación contra el que presta servicios basada en su nacionalidad o en la circunstancia de que está establecido en un Estado miembro distinto del Estado en que debe realizarse la prestación.

El Tribunal de Justicia señaló, en primer lugar, que, en aquellos litigios para los que la legislación alemana no exigía preceptivamente la intervención de abogado, las partes podían llevar a cabo por sí mismas su defensa ante los tribunales y que, en relación con esos mismos litigios, la legislación alemana permitía también que la referida defensa se encomendara a una persona que no fuera abogado ni especialista en Derecho, con tal de que dicha persona no actuara con carácter profesional. En segundo lugar, en los apartados 14 y 15 de la citada sentencia declaró que, en tales circunstancias, y por lo que se refería a las actuaciones procesales para las que no se exigía preceptivamente la intervención de abogado, ninguna consideración de interés general podía justificar la obligación de actuar de acuerdo con un abogado alemán impuesta a un abogado colegiado en otro Estado miembro que prestara sus servicios con carácter profesional. Por consiguiente, dado que la legislación alemana obligaba, en tales litigios, al abogado prestador de los servicios a actuar de acuerdo con un abogado que ejerciera ante el tribunal que conociera del asunto, el Tribunal de Justicia declaró que tal legislación era contraria a la Directiva 77/249 y a lo dispuesto en los artículos 59 y 60 del Tratado CEE, actualmente artículos 56 TFUE y 57 TFUE.

Asimismo, en la sentencia de 10 de julio de 1991, asunto Comisión v. Francia<sup>14</sup> el Tribunal de Justicia señaló que, para determinados procedimientos seguidos ante los órganos jurisdiccionales, la legislación francesa no exigía que las partes estuvieran asistidas por un abogado y que, por el contrario, permitía a las partes actuar en su propia defensa o, en cuanto a los procedimientos seguidos ante los *tribunaux de commerce* (tribunales de lo mercantil), ser asistidas y representadas por una persona que no fuera abogado, pero que presentara un mandato especial. Por consiguiente, el abogado prestador

---

nuncia el Tribunal en el ya citado asunto Comisión v. Francia en el que se señala que el/la abogado/a prestador/a de servicios no podía estar obligado a actuar de acuerdo con un/a abogad/a que ejerciera ante el tribunal que conociera del asunto, en el contexto de acciones judiciales para las que la legislación francesa no exigía la intervención preceptiva de abogado/a (párrafo 19).

14 STJUE de 10 de julio de 1991, Comisión v. Francia, C-294/89, ECLI:EU:C:1989:302, párrafo 18.

de servicios no podía estar obligado a actuar de acuerdo con un abogado que ejerciera ante el tribunal que conociera del asunto, en el contexto de acciones judiciales para las que la legislación francesa no exigía la intervención preceptiva de abogado.

De ello se deduce que la exigencia impuesta por la normativa nacional de actuar de acuerdo con un/a abogado/a local es una restricción a la libre prestación de servicios, por cuanto implica que el/la justiciable que desee recurrir a un/a abogado/a establecido en otro Estado miembro soporte gastos adicionales con respecto al que decide contratar los servicios de un/a abogado/a establecido en el Estado miembro donde se desarrolla el procedimiento.

Sin embargo, merece la pena detenerse a analizar la interpretación del Tribunal en el reciente asunto *An Bord Pleanala*<sup>15</sup>. En este caso, la parte demandante decidió ante el Tribunal de Justicia de Irlanda ir representada por una abogada establecida en Alemania, aun pudiendo haber actuado en su propia defensa.

El tribunal remitente se pregunta sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la disposición nacional que obliga al abogado/a visitante prestador de los servicios a solicitar la asistencia de un/a abogado/a que ejerza ante el tribunal que conoce del asunto, aun en el caso de un procedimiento en el que la parte tiene derecho a actuar en su propia defensa. En particular, el tribunal pregunta, si la interpretación efectuada en el asunto *Comisión v. Alemania* se opone a que se imponga al abogado/a visitante la exigencia de actuar de acuerdo con un/a abogado/a que ejerza ante el tribunal que conoce del asunto en todos los casos en que su cliente está autorizado a actuar en su propia defensa.

A tal respecto, cabe señalar que las obligaciones que incumben, respectivamente, a las partes y al juez en cuanto a la identificación de las normas jurídicas pertinentes en un proceso ante los tribunales irlandeses no son las mismas, dependiendo de que la parte interesada actúe en su propia defensa o está representada y defendida por abogado. En este último caso, corresponde al abogado, ante los tribunales irlandeses, realizar lo esencial de las indagaciones jurídicas necesarias para el correcto desarrollo del procedimiento, tarea que corresponde, en cambio, al tribunal que conoce del asunto en el supuesto de que la citada parte decida actuar en su propia defensa.

Cuando, al igual que en los asuntos *Comisión v. Alemania* y *Comisión v.*

---

<sup>15</sup> Sentencia de 10 de marzo de 2021, asunto *An Bord Pleanala*, C-739/19, ECLI:EU:C:2021:185, párrafos 30, 31 y 32.

Francia, estas obligaciones son las mismas, tanto si la parte actúa en su propia defensa como si lo hace asistida por abogado, procede considerar que, puesto que el objetivo de una buena administración de justicia puede alcanzarse en el primer supuesto, con mayor razón puede lograrse en caso de que la parte está asistida por un abogado prestador de los servicios, a efectos de la Directiva 77/249.

Sin embargo, no sucede lo mismo cuando estas obligaciones son, como en el asunto principal, diferentes dependiendo de que la parte actúe en su propia defensa o lo haga asistida por abogado. A este respecto, el hecho de que el objetivo de una buena administración de justicia pueda alcanzarse en caso de que la parte actúe en su propia defensa con arreglo a un determinado conjunto de normas que rigen el proceso no permite inferir que este objetivo se logre en caso de que la parte esté asistida por un abogado prestador de los servicios, a efectos de la Directiva 77/249, y de que las normas que rigen el proceso sean diferentes y más rigurosas que las que se aplican a la parte que actúa en su propia defensa.

El Tribunal recuerda que la libre prestación de servicios solo puede ser limitada por normativas justificadas por el interés general. A tal respecto, procede señalar que, la buena administración de justicia es un objetivo que se encuentra entre los que pueden considerarse razones imperiosas de interés general que permite justificar una restricción a la libre prestación de servicios. Aun así, es necesario que las medidas que restringen la libre prestación de servicios sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y no vayan más allá.

En efecto, la Directiva 77/249 permite a los Estados miembros imponer al abogado/a visitante que preste servicios la obligación de actuar de acuerdo con un/a abogado/a que ejerza ante el tribunal que conoce del asunto, con el fin de garantizar que el/la primer/a abogado/a está en condiciones de ejecutar los cometidos que le haya confiado su cliente, en interés del correcto funcionamiento de la justicia.

Considerada desde este ángulo, la obligación prevista en el artículo 5 tiene por objeto facilitar al abogado/a visitante prestador de servicios el apoyo necesario para que pueda actuar en un sistema judicial diferente de aquel al que esté acostumbrado, así como proporcionar al tribunal que conoce del asunto la seguridad de que este/a abogado/a dispone efectivamente de dicho apoyo y está, de este modo, en condiciones de cumplir plenamente las normas procesales y deontológicas aplicables.

Se concluye por lo tanto que la obligación impuesta al abogado/a visitante de actuar de acuerdo con un/a abogad/a que ejerza ante el Tribunal que conoce el asunto no es desproporcional si se atiende al objetivo de una buena administración de justicia, y ante un sistema en el que ambos/as abogados/as están en condiciones de definir sus respectivas funciones, de modo que, por regla general, el/la abogado/a que ejerce ante el tribunal que conoce del asunto únicamente habrá de asistir al abogado/a visitante para permitirle garantizar la adecuada representación y defensa del cliente y el correcto cumplimiento de sus obligaciones ante el mencionado tribunal<sup>16</sup>.

Tras haber analizado el contenido jurídico más relevante con relación a la Directiva 77/249, procedemos a hacer unas breves menciones sobre la transposición de esta al ordenamiento jurídico español.

El Gobierno español, en cumplimiento del mandato de transposición de lo dispuesto en la normativa comunitaria previsto en el artículo 8 de la Directiva, promulgó el Real Decreto 607/1986, de 21 de mayo, encaminado a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios de los Abogados, cuyo principal objetivo era la introducción en nuestro ordenamiento jurídico de determinadas modificaciones en cumplimiento de lo dispuesto en la Directiva 77/249.

El ejercicio de la abogacía en España de manera ocasional por parte de abogados/as visitantes está sujeto a una serie de limitaciones en virtud de lo dispuesto en las disposiciones del Real Decreto 607/1986. En primer lugar, estos/as profesionales no pueden abrir un despacho en España, ya que esto supondría una actuación incompatible con el carácter ocasional de la prestación. De otro lado, la prestación ocasional de servicios comprenderá la consulta, el asesoramiento jurídico y la actuación en juicio, sin que dichos profesionales puedan desempeñar cometidos que entra en el ejercicio de una función pública o que sean incompatibles con el carácter ocasional de sus servicios.

En concordancia con la facultad reconocida a los Estados miembros por la Directiva 77/249, el artículo 5 del Real Decreto se refiere al deber de los/las abogados/as con interés en ejercer su derecho de prestación de servicios en territorio español, de presentarse al Decano de la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados correspondiente al territorio en el cual hayan de prestar dichos servicios, que dirigirá oficio comunicando la actuación pretendida al Juez o Presidente del Tribunal en que debieran actuar y al Consejo General de la Abogacía Española.

---

16 Párrafo 32 de la Sentencia de 10 de marzo de 2021, asunto Bord Pleanala.

Especial mención requiere el artículo 6 donde se recoge la obligación del abogado/a visitante de actuar de forma concertada con un abogado/a inscrito en el Colegio cuyo territorio fuera a actuar realizando actuaciones ante Tribunales, prestando asistencia o simplemente comunicándose con detenidos o presos, incluso cuando tal intervención letrada no fuera preceptiva para la actuación.

Esta disposición se vio afectada por la decisión del Tribunal de Justicia recaída en el asunto Comisión v. Alemania<sup>17</sup> que provocó la reforma del Real Decreto de 21 de marzo de 1986 por el Real Decreto 1062/88, de 16 de septiembre<sup>18</sup>.

En dicho asunto se discute que la normativa alemana define de un modo excesivamente amplio el ámbito en el que se exige la concertación con un Abogado alemán, al abarcar no solo la actividad ante los Tribunales, sino también la actividad ante las autoridades administrativas y la comunicación con los detenidos. Por lo que se refiere a la actividad ante los Tribunales, la Comisión considera que la obligación de actuar de acuerdo que prevé el artículo 5 de la Directiva únicamente resulta aplicable cuando, con arreglo al Derecho interno del Estado miembro de acogida, la representación o la defensa de las partes en juicio solo pueda realizarse por un/a abogado/a en concepto de representante *ad litem* o de defensor. En todos los casos en que no es preceptiva la intervención de abogado conforme a la legislación nacional y en que, por consiguiente, la parte puede defender sus propios intereses, o incluso encomendar su defensa a una persona que no sea abogado/a, el/la abogado/a que presta servicios debe, según la Comisión, tener la posibilidad de representar o defender al cliente sin actuar de acuerdo con un/a abogado/a alemán.

El artículo 5 de la Directiva 77/249 no puede tener como efecto el de imponer al abogado/a que presta servicios exigencias que no encuentran equivalente alguno en las normas profesionales que resultarían aplicables en defecto de toda prestación de servicios. Ahora bien, resulta manifiesto que, en aquellos litigios para los que la legislación alemana no exige preceptivamente la intervención de abogado/a, las partes pueden llevar a cabo por sí mismas

---

17 Sentencia de 25 de febrero de 1988, asunto Comisión v. Alemania, C-427/85, ECLI:EU:C:1988:98.

18 Real Decreto 1062/1988, de 16 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 607/1986, de 21 de marzo, de desarrollo de la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas de 22 de marzo de 1977, encaminada a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los Abogados (*BOE* núm. 227, de 21 de septiembre de 1988).

su defensa ante los tribunales; en relación con esos mismos litigios, la legislación alemana permite también que la referida defensa se encomiende a una persona que no sea ni abogado/a ni especialista en Derecho, con tal que dicha persona no actuó con carácter profesional. En tales circunstancias, y por lo que se refiere a las actuaciones procesales para las que se requiere preceptivamente la intervención de abogado/a, resulta que ninguna consideración de interés general puede justificar la obligación de actuar de acuerdo con un/a abogado/a alemán impuesta a todo abogado/a colegiado/a en otro Estado miembro que preste servicios con carácter profesional.

El Tribunal estimó que la normativa alemana sobre prestación de servicio era contraria a lo previsto en el Tratado, y a raíz de dicho pronunciamiento se hizo patente la vulneración de la Directiva 77/249 por el Real Decreto español, lo que dio lugar a la promulgación del Real Decreto 1062/1988 de 16 de septiembre relativo a la concertación entre abogado/a visitante y abogado/a español.

En efecto, el preámbulo del Real Decreto 1062/88 explica que “el acatamiento a la jurisprudencia sentada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en la Sentencia de 25 de febrero de 1988 aconseja la modificación parcial del citado Real Decreto en lo concerniente al ámbito de la concertación y a ciertos aspectos prácticos del ejercicio de la actividad profesional.”

De esta forma, la norma de 1988 deroga el artículo 6 del anterior Decreto, sustituyéndolos por el siguiente texto:

“1. Cuando sea preceptiva la intervención de abogado para las actuaciones ante Juzgados o Tribunales o ante Organismos públicos relacionados con el ámbito de la administración de Justicia o que ejerzan algún tipo de función jurisdiccional, así como la asistencia, comunicación y visitas con detenidos y presos el abogado visitante deberá concertarse con un abogado inscrito en el Colegio en cuyo territorio haya de actuar.

2. También será necesaria la concertación cuando no sea preceptiva la intervención de abogado, pero la Ley exige que, si el interesado no interviene por sí mismo, no pueda hacerlo otra persona que no sea abogado”.

Este precepto, de conformidad con la resolución del Tribunal de Justicia, desarrolla los supuestos en los cuales será preceptiva la concertación en aras de prestar servicios en España, omitiendo la exigencia de tal concertación cuando no sea preceptiva la intervención de letrado. Si bien, ni en la sentencia, ni en el texto normativo se establece que debe de entenderse por concertación, pero la sentencia deja claro que cualquier medida nacional enca-

minada a limitar la libertad de prestación en beneficio de la intervención de un/a abogado/a nacional deberá ser considerada como contraria al Derecho comunitaria.

## 2. El reconocimiento de cualificaciones profesionales

El ejercicio de una profesión se caracteriza por el nivel de regulación, bien a través de la regulación estatal, o bien, a través de la regulación establecida por los cuerpos profesionales. Estas regulaciones pueden constituir barreras a la libre circulación de los profesionales, impidiendo así la consecución del objetivo del mercado interior.

Así, uno de los mayores obstáculos que pueden encontrarse las personas que quieren ejercer en otro Estado miembro de la Unión, es que su cualificación y experiencia profesional no sean reconocidos por el Estado de acogida. Esto es aún más complicado dada la proliferación de cualificaciones profesionales en todo el mundo, la diversidad de distintos sistemas de títulos nacionales, divergencia en las estructuras de educación y los constantes cambios introducidos por los diferentes sistemas educativos<sup>19</sup>.

Con el fin de eliminar estas barreras y ante la necesidad de responder a los deseos de los ciudadanos europeos poseedores de títulos profesionales de querer ejercer en un Estado miembro diferente al Estado donde se expidió el título habilitante, la Unión Europea ha introducido a través del Derecho derivado el mutuo reconocimiento de cualificaciones profesionales, por medio del cual, los Estados miembros reconocerán las cualificaciones profesionales obtenidas en los otros Estados miembros. Este Derecho derivado se ha ido formando a través de un conjunto de Directivas que regulan las profesiones liberales, regulando los derechos de los ciudadanos europeos en lo referente a los títulos, diplomas o certificados, y facilitando la libre circulación de profesionales dentro de la Unión.

Antes de entrar a conocer la evolución del sistema del mutuo reconocimiento de títulos profesionales es necesario conceptuar primero el principio del mutuo reconocimiento para poder analizar después su procedimiento de aplicación y evolución en el contexto europeo.

---

19 Véase: Ares Álvarez, E.: “El reconocimiento de cualificaciones profesionales, un paso más hacia la liberalización”, *Revista de Estudios Europeos*, núm.41, Sep/Dic, 2005, pp. 89-118; Olesti Ramos, A.: “La libre circulación de los profesionales liberales en la C.E.E”, *PPU*, 1992, pp.170 y 171.

El mutuo reconocimiento es un principio que puede ser aplicado tanto a bienes y servicios en general, como a servicios profesionales. Tradicionalmente, se ha definido como una norma contractual entre gobiernos o instituciones encomendando la transferencia de la autoridad reguladora del Estado de acogida donde la transacción tiene lugar, al Estado de origen en el cual tiene su origen el producto, una persona, el servicio o una empresa. Esto implica que, si un profesional puede operar, un producto ser vendido o un servicio ser ofrecido en un Estado sin restricción alguna, ellos también pueden operar, ser vendidos u ofrecidos libremente en cualquier otro Estado, sin tener que cumplir con las regulaciones exigidas en estos Estados. En este sentido, el principio de mutuo reconocimiento significa la recíproca equivalentes del sistema homólogo regulador<sup>20</sup>. En general, implica la aceptación de las necesarias cualificaciones y títulos profesionales de una persona para ejercer una actividad profesional y ello permite a los beneficiarios acceder, en el Estado miembro de acogida, a la profesión para la que está cualificado y ejercerla con los mismos derechos que los nacionales cuando se trata de una profesión regulada en ese Estado miembro<sup>21</sup>.

Ahora bien, la aplicación del principio de mutuo reconocimiento entre diferentes Estados a veces está sometida a un conjunto de normas conocido como “sistema general”, y en otras ocasiones, el principio se aplica automáticamente, lo que se conoce como “sistema de reconocimiento automático”. En el primer caso el reconocimiento está sometido a un sistema regulador integrado por un conjunto de normas y procedimientos referentes al reconocimiento del título profesional que el individuo tiene que cumplir para la obtención de dicho reconocimiento. No obstante, cuando no haya exacta correspondencia entre el título requerido en el Estado de origen y el de acogida se aplica una medida compensatoria, como la realización de un examen de aptitud, por medio de la cual las instituciones certifican dicho reconocimiento.

En el segundo caso el grado de automaticidad del reconocimiento está basado en un “test de equivalencia” de unos mínimos requisitos entre los sistemas nacionales, sin necesidad de cumplir otros requisitos adicionales impuestos por las autoridades nacionales. De este modo el Estado de origen solo

---

20 Kalypso: “Mutual Recognition of Regulatory Regimes: Some Lessons and Prospects,” en *Regulatory Reform and International Market Openness*, OECD, 2001, p. 110.

21 La profesión regulada es aquella que requiere la posesión de un diploma, certificado u otro título para ejercer una actividad profesional (artículo 3.1 letra a) Directiva 2005/36).

es requerido para notificar directamente ante las autoridades del Estado de acogida que la persona en cuestión tiene el título requerido y por ello tiene la autorización necesaria para poder trabajar en ese territorio, atestiguando ante dichas autoridades la validez del título obtenido en el Estado de origen. El Estado de acogida toma en cuenta el título obtenido en el Estado de origen y se le reconoce a esa persona el reconocimiento de este<sup>22</sup>.

Tal y como veremos a continuación, la normativa europea establece un sistema de reconocimiento en el que ambos procedimientos son objeto de regulación.

Entrando a analizar la evolución de la regulación del sistema de reconocimiento de títulos profesionales en el contexto europeo debemos mencionar, en primer lugar, que como consecuencia de las libertades, el reconocimiento de la libre circulación de los profesionales supuso un incremento sustancial de la competencia en la prestación de servicios profesionales en el mercado interior, puesto que los profesionales podían circular libremente en cualquiera de los Estados miembros con el fin de ejercer su actividad profesional. No obstante, en la práctica, el ejercicio de esta libertad ha sido notoriamente obstaculizado a través de diferentes trabas por parte de los Estados miembros tal y como hemos analizado en apartados anteriores. Por ello, el artículo 47.1 y 2 TCE estableció que “[...] el Consejo adoptará Directivas para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos”, y “[...] para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al acceso y ejercicio de las actividades no asalariadas”.

Bajo este mandato, el Consejo aprobó una serie de Directivas referentes al mutuo reconocimiento automático de títulos profesionales en diferentes profesiones. Para cada profesión dichas Directivas fijaron requisitos de formación los cuales tienen que ser respetados en cada Estado miembros. De forma que, cuando estos requisitos se cumplen, el principio de mutuo reconocimiento garantiza un incondicional acceso en el Estado de acogida para el ejercicio de dicha actividad profesional, siendo así un reconocimiento automático<sup>23</sup>.

---

22 Comisión Europea: Libre Circulación de Personas-Guía Práctica para la Unión después de la Adhesión, 2006, disponible en: [http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/chap2/free\\_movement\\_of\\_persons\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/chap2/free_movement_of_persons_es.pdf). (última visita en septiembre de 2022)

23 Pellicer: “Directiva que modifica los sistemas de reconocimiento de las calificaciones profesionales”, *op. cit.*, p. 7.

Debe subrayarse que antes de la adopción de Directivas, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia tuvo un papel importante en este contexto. En diferentes casos, como los ya analizados *Reyners* o *Van Birsbergem*, el Tribunal argumentó que incluso en la ausencia de Directivas, y cuando la restricción estuviera basada en la adecuación de títulos, el artículo 43 TCE (actual artículo 49 TFUE) podría ser invocado directamente.

En ambos asuntos, el TJCE señaló expresamente que, con independencia de las normas de derecho derivado en desarrollo del Tratado, éste posee efecto directo cuando reconoce a los/las profesionales un derecho a establecerse y a prestar sus servicios en cualquiera de los Estados miembros en las mismas condiciones que los Estados de acogida, sin que se les pueda exigir poseer la nacionalidad y el domicilio de este último Estado. En aplicación de estos derechos, el Tribunal declaró en el caso *Reyners*<sup>24</sup> la invalidez de las normas nacionales que impusieran a los profesionales de otros Estados miembros poseer la nacionalidad del Estado de acogida como requisito de acceso a la profesión en dicho Estado; y en el caso *Binsbergen*<sup>25</sup> la incompatibilidad con el derecho derivado de las normas nacionales consistentes en imponer la residencia en el Estado de acogida a los profesionales nacionales de tal Estado y habilitados para la profesión de acuerdo con la disciplina de este Estado, pero con residencia en otro.

Otro importante caso en la materia fue el asunto *Thieffry*, que supuso un paso significativo en la conformación comunitaria de la profesión de abogado/a. El Sr. Thieffry, nacional belga, se doctoró en Derecho en Lovaina y ejerció la profesión en Bruselas. Más tarde se instala en París y obtiene en la Universidad de París el reconocimiento de la equivalencia de su doctorado belga con la licenciatura en Derecho francés, así como el certificado de aptitud para la profesión de abogado. Solicita prestar juramento para su inscripción en el “stage auorès de l’ordre des Avocats à la Cour de Paris”, pero el Consejo de dicho Colegio rechaza su petición por estimar que incumplía la normativa francesa, puesto que no poseía una licencia o doctorado en Derecho francés. El Tribunal francés remitente plantea cuestión prejudicial ante el TJUE sobre si el hecho de exigirle a un ciudadano de un Estado miembro, que desea ejercer la profesión de abogado/a en otro, el título nacional requerido por la ley del Estado de establecimiento, cuando el título que ha obtenido en su Estado de procedimiento ha sido objeto de un reconocimiento de equivalencia por

---

24 Párrafos 31, 33, y 34.

25 Párrafos 22,26 y 27.

la autoridad competente y le ha permitido ejercer la profesión, constituye, a falta de las directivas de desarrollo, un obstáculo que excede de lo que es necesario para el cumplimiento de las disposiciones comunitarias.

El Abogado General, en las conclusiones al asunto *Thieffry*, ponía de manifiesto el problema en cuestión en el ejercicio de la abogacía, ya que las formaciones jurídicas presentan, a pesar de la existencia de principios generales comunes entre los Estados, particularidades propias en cada Estado o sistema jurídico, de modo que no es evidente que las autoridades nacionales del Estado de acogida puedan resignarse a dar acceso a la abogacía a los nacionales de otros Estados que no hayan seguido los programas de formación nacionales. Esto supone que el hecho de exigir a los/las nacionales de un Estado miembro que pretenden establecerse como abogados/as en otro Estado un título nacional exigido por la legislación del Estado de acogida, cuando el/la propio/a interesado/a ya es titular de un título jurídico expedido por una autoridad competente en el Estado de origen y convalidado por la autoridad competente del Estado de acogida, constituye, una restricción encubierta del derecho de establecimiento<sup>26</sup>.

Asimismo, se abogaba por que las autoridades competentes nacionales examinaran la equivalencia de las titulaciones debido a que el acceso y el ejercicio de la profesión estaba sujeto a la posesión del título o capacitación profesional, según la legislación nacional. Tal fue la decisión del TJUE en el asunto *Vlassopoulou* dotando de contenido el principio de equivalencia de las condiciones de acceso a la actividad, e indicando que, en ausencia de armonización en reconocimiento de diplomas como el caso, era tarea de la autoridad del Estado receptor la comparación de la capacidad de los títulos del solicitante con las exigencias nacionales teniendo en cuenta la formación tanto académica como práctica de este<sup>27</sup>.

Por consiguiente, es evidente que los asuntos *Thieffry* y *Vlassopoulou* incentivaron el reconocimiento de títulos y calificaciones profesionales haciendo presión a los Estados de la Unión por tal de llevar a cabo una evaluación objetiva y no imponer unos requisitos de acceso que creen obstáculos para el ejercicio, por parte de los nacionales de otros Estados miembros, del derecho de establecimiento.

---

<sup>26</sup> Véase conclusiones del Abogado General Sr. Henri Mayras presentadas el 29 de marzo de 1977 al asunto *Thieffry*, ECLI:EU:C:1977:55.

<sup>27</sup> Sentencia 7 de mayo de 1991, asunto *Vlassopolou*, C-340/89, ECLI:EU:C:1990:357, párrafo 20-26.

A tal respecto, el TJUE consideró en el asunto *Thieffry* que, en la medida en que el Derecho Comunitario no ha puesto en práctica por sí mismo los objetivos, estos pueden ser realizados por medidas adoptadas por los Estados mismos. En consecuencia, la libertad de establecimiento puede ser asegurada en un Estado miembro en virtud ya sea de disposiciones legislativas o reglamentarias, ya sea por prácticas de la Administración Pública o de Corporaciones profesionales, pero lo que esa libertad no puede ser es negada a una persona a la que le sea aplicable el Derecho de la Unión Europea, debido a que, para una profesión determinada, no se hayan producido todavía las Directivas previstas<sup>28</sup>.

Piensa el órgano jurisdiccional que la cuestión de los efectos académicos de los títulos universitarios es de la competencia de las autoridades de cada Estado y a ellas les corresponde apreciar las consecuencias teniendo en cuenta los objetivos del Derecho Comunitario.

“El hecho de exigir de un súbdito de un Estado miembro que desea ejercer una actividad profesional en otro Estado miembro, tal como la de Abogado, el título nacional previsto por la legislación del país de establecimiento, después que el diploma que el interesado ha obtenido en su país de origen ha sido objeto de un reconocimiento de equivalencia por la autoridad competente en virtud de la legislación del país de establecimiento y de superar con éxito las pruebas especiales de aptitud de la profesión de que se trata, constituye, en ausencia de las directivas previstas por el art. 57, una restricción incompatible con la libertad de establecimiento garantizada por el art. 52 del Tratado”<sup>29</sup>.

Influenciado por esta jurisprudencia, se realiza un periodo de armonización entre los Estados con el fin de obtener el reconocimiento automático de un título en específicos sectores profesionales, y este proceso quedó reflejado en una serie de Directivas sectoriales que han regulado el ejercicio de diferentes profesiones como la medicina, enfermería, odontología, veterinaria, arquitectura, etc. No obstante, el sistema de reconocimiento automático de títulos no era posible en todas las profesionales, puesto que muchas de ellas la formación adquirida en el Estado de origen era muy diferente de la exigida en el Estado de acogida, por ello se fue avanzando en el enfoque del mutuo reconocimiento, a través de un sistema general de reconocimiento de título de formaciones profesionales entre Estados.

El primer caso hacia un sistema de mutuo reconocimiento de títulos fue

---

28 Sentencia del TJUE de 28 de abril de 1977, asunto *Thieffry*, párrafo 22.

29 *Ibidem*, párrafos 24 y 27.

en 1974, cuando el Consejo adoptó una resolución vinculante sobre el mutuo reconocimiento de títulos diplomados, certificados y otros títulos. En esta resolución el Consejo expresó el deseo de que el futuro trabajo dirigido a obtener el mutuo reconocimiento de diplomas, certificados y otros títulos por los Estados fuera guiado por el deseo de un enfoque flexible y de calidad, a pesar de las divergencias existentes entre los Estados miembros, con la necesaria coordinación sobre las condiciones de acceso a la profesión<sup>30</sup>.

A tal respecto, destaca el asunto *Vlassopoulou*. Este asunto tuvo por objeto a una nacional griega, Sra. *Vlassopoulou*, que había obtenido su título de abogado en Grecia y estaba registrada en el colegio de abogados de Atenas, pero que además había obtenido un doctorado en Derecho en Alemania (en Tübingen), por lo que había estado trabajando desde 1983 en un despacho de abogados en Alemania (en Mannheim) bajo la responsabilidad de una de sus colegas alemanas. En 1988 Sra. *Vlassopoulou* solicitó al Ministerio de justicia alemán la admisión en el colegio de abogados alemán como abogada alemana. El Ministerio rechazó su petición en base a que no tenía la cualificación legal necesaria acorde con la Regulación federal sobre la profesión de abogado, la cual es necesaria para poder ejercer como abogado en Alemania. Dicha cualificación se obtiene estudiando derecho en una universidad alemana, aprobando el primer examen de Estado y realizando después un período preparatorio de prácticas dirigido a superar el segundo examen de Estado. La Sra. *Vlassopoulou* no había realizado dichos exámenes de Estado y por ello carecía de la cualificación necesaria para ejercer en Alemania. El Tribunal de Justicia determinó el comportamiento que debía adoptar el Estado para examinar las equivalencias de las titulaciones, de manera que “las autoridades nacionales de un Estado miembro, ante las cuales se solicita autorización para ejercer la profesión de abogado por un nacional de otro Estado miembro, que ya está habilitado para ejercer esta misma profesión en su país de origen, están obligadas a examinar en qué medida los conocimientos y aptitudes acreditados por el título adquirido por el interesado en su país de origen equivalen a los exigidos por la normativa del Estado de acogida”<sup>31</sup>.

En este caso, el TJCE, repitió lo que ya había dictaminado en el asunto *Reyners*, estableciendo que en ausencia de armonización de las condiciones

---

30 Resolución del Consejo de 6 de junio de 1974 sobre el mutuo reconocimiento de diplomas, certificados y otros títulos (DOUE núm. 98 de 6 de junio de 1974).

31 Sentencia del TJUE de 7 de mayo de 1991, Asunto C-340/89, *Vlassopoulou* párrafo 29.

de acceso a una particular profesión las autoridades nacionales deben considerar los títulos, diplomas y otros certificados que el solicitante ha adquirido para ejercer la misma profesión en otro Estado miembro, y debe comparar el conocimiento especializado y las habilidades certificadas por esos diplomas con aquellas requeridas por las normas nacionales.

La jurisprudencia del Tribunal fue muy relevante para la implementación del sistema general para el reconocimiento mutuo de títulos profesionales, el cual se ha ido estableciendo a través de la adopción de una serie de Directivas que son objeto de análisis en las siguientes líneas.

En efecto, impulsada por esta jurisprudencia se aprueba la Directiva 89/48/CEE<sup>32</sup>, de 21 de diciembre de 1988, relativa al sistema general de reconocimiento de títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años, destinada a establecer un método de reconocimiento de títulos que facilite el ejercicio de todas las actividades profesionales en los Estados miembros de acogida.

Dicha normativa tiene por finalidad el establecimiento de un método de reconocimiento de títulos que facilitara a los ciudadanos europeos el ejercicio de todas las actividades profesionales en los Estados de acogida, siempre y cuando estuvieran en posesión de títulos que los capaciten para ejercer dichas actividades y que hayan sido expedidos en otro Estado miembro.

Esta Directiva estableció un nuevo sistema aplicable a todas las profesiones reguladas para las cuales es requerido una formación universitaria mínima de tres años y que no están reguladas por una específica directiva. Las profesiones reguladas son aquellas que tienen el requerimiento legal de tener un diploma, certificado u otro título para ejercer una concreta actividad profesional. En este caso, la falta del correspondiente título constituye un impedimento legal para el acceso a la profesión.

Por consiguiente, la Directiva 98/48 se aplica a todos los nacionales de un Estado miembro que se propongan ejercer, por cuenta propia o ajena, una profesión regulada en un Estado miembro de acogida y no se aplica a aquellas otras profesiones que ya sean objeto de una Directiva específica que establezca el reconocimiento mutuo de títulos entre Estados.

De conformidad con el artículo 3 de la Directiva 98/48, cuando en el Es-

---

<sup>32</sup> Directiva 89/48/CEE del Consejo de 21 de diciembre de 1988 relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años (DOUE L 19 de 24 de enero de 1989).

tado miembro de acogida, el acceso o el ejercicio de una profesión regulada están supeditados a la posesión de un título profesional, la autoridad competente no podrá denegar a un nacional de otro Estado miembro el acceso a dicha profesión o su ejercicio, alegando insuficiencia de cualificación, si el solicitante está en posesión del título prescrito por otro Estado miembro para acceder a dicha profesión o ejercerla, o si el solicitante ha ejercido a tiempo completo dicha profesión durante dos años en el curso de los diez años anteriores en otro Estado miembro que no regule la profesión.

No obstante, el mandato descrito no es óbice para que el Estado miembro de acogida exija al solicitante, en virtud del artículo 4, que acredite una experiencia profesional determinada, cuando la duración de la formación en que se basa su solicitud sea inferior a la exigida en el Estado miembro de acogida, o bien, que efectúe un periodo de prácticas o que se someta a una prueba de aptitud. Cuando el Estado miembro de acogida utilice esta posibilidad, deberá permitir al solicitante escoger entre el periodo de prácticas y la prueba de aptitud. Sin embargo, para aquellas profesiones cuyo ejercicio exija un conocimiento preciso del Derecho nacional y en las cuales un elemento esencial del ejercicio de la actividad profesional sea la asesoría relativa al Derecho nacional, el Estado miembro de acogida podrá exigir bien un periodo de prácticas, bien una prueba de aptitud. A este respecto, todos los Estados miembros, excepto Dinamarca, han elegido exigir que los abogados solicitantes realicen una prueba de aptitud<sup>33</sup>.

Después de la adopción de la Directiva 89/48 el Tribunal de Justicia emitió una relevante sentencia en el asunto *Haim* que continúa la línea jurisprudencial adoptada en el caso *Vlassopoulou*. El Sr. Haim, es un nacional italiano que posee un título de odontólogo expedido en 1946 por la Universidad de Estambul, en Turquía. En 1981 obtuvo del “*Regierungspraesident*” de Arnsberg el reconocimiento de su condición de médico odontólogo en la República Federal de Alemania, lo que le permitió ejercer su profesión en este país con carácter privado, el cual también fue convalidado por las autoridades belgas en 1982. Por ello, trabajó durante ocho años como odontólogo en Bruselas en una Caja del Seguro de Enfermedad.

En 1988, el Sr. Haim solicitó ante la KVN, “*Kassenzahnaerztliche Vereini-*

---

33 CCBE, “Guidelines for Bar & Law Societies on free movement of lawyers within the European Union”, 2021, p. 27. Disponible en: Guidelines for Bars & Law Societies on free movement of Lawyers with the European Union 2021 (googleusercontent.com) (última visita realizada en agosto de 2022).

*gung Nordrhein*” (Asociación de odontólogos adscritos a las Cajas del Seguro de Enfermedad de Renania del Norte, en Alemania) su inscripción en el Registro de Odontólogos para poder ejercer como odontólogo de una Caja del Seguro de Enfermedad. No obstante, este organismo le denegó tal inscripción debido a que el Sr. Haim no había realizado el período de prácticas preparatorio, de dos años de duración, exigido por el Reglamento alemán. El TJCE, citando el caso *Vlassopoulou*, estableció que los requisitos nacionales deben ser aplicados sin discriminación por razón de la nacionalidad y para ello:

“ [...] deberá tomar en cuenta los diplomas, certificados y otros títulos que el interesado haya adquirido con objeto de ejercer esta misma profesión en otro Estado miembro, procediendo a una comparación entre la capacidad acreditada por dichos diplomas y los conocimientos y aptitudes exigidos por las disposiciones nacionales” y [...] “con arreglo al mismo principio [...] para verificar si se cumple la obligación del período de prácticas impuesta por la normativa nacional, las autoridades nacionales competentes deben tener en cuenta la experiencia profesional del demandante en el litigio principal, incluida la adquirida como odontólogo de una Caja del Seguro de Enfermedad en otro Estado miembro”<sup>34</sup>.

La Directiva 89/48 fue completada con la Directiva 92/51/CEE de 18 de junio de 1992 relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales<sup>35</sup>. Dicha Directiva siguió el mismo enfoque que el sistema de reconocimiento establecido en la primera Directiva, pero completa a la anterior en el sentido que extiende el reconocimiento a otros diplomas, certificados y títulos que no sean los de enseñanza superior de ciclo largo, abarcando niveles de formación no cubiertos por el sistema general inicial.

Las Directivas generales 89/48 y 92/51, así como un gran número de directivas sectoriales<sup>36</sup> fueron modificadas por la Directiva general 2001/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2001<sup>37</sup>. La Di-

---

34 Sentencia de 4 de julio de 2000, asunto Haim, C-424/97, párrafo 26, 27 y 28, ECLI:EU:C:2000:123.

35 Directiva 92/51 del Consejo, de 18 de junio de 1992, relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales que completa la Directiva 89/48/CEE. (DOUE L 209 de 24 de julio de 1992).

36 Directivas sectoriales relativas a las profesiones de enfermero responsable de cuidados generales, odontólogo, veterinario, matrona, arquitecto, farmacéutico y médico.

37 Directiva general 2001/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2001, por la que se modifican las Directivas 89/48/CEE y 92/51/CEE del Consejo, relativas al sistema general de reconocimiento de las calificaciones profesionales, y las Directivas 77/452/CEE, 77/453/CEE, 78/686/CEE, 78/687/CEE, 78/1026/CEE, 78/1027/

rectiva introdujo un número de cambios importantes, en general, ayuda a simplificar el procedimiento de coordinación bajo las Directivas generales.

Como se mencionó al inicio de este apartado, el mutuo reconocimiento de cualificaciones profesionales se ha ido formando a través de un conjunto de Directivas no conectadas entre sí que regulan las profesiones liberales y que estaba basado en un doble sistema, el sistema general de reconocimiento, regulado por las Directivas 89/48 y 92/51, en el que las personas interesadas en dicho reconocimiento deberán presentar una solicitud ante la autoridad nacional correspondiente especificando la profesión que pretenden ejercer, y dicha autoridad tendrá un plazo para tomar una decisión, y por otro lado, el sistema de reconocimiento automático, regulado a través de Directivas sectoriales.

No obstante, la existencia de divergentes Directivas comunitarias reguladoras de la materia ha planteado diversas deficiencias, por lo que este grupo de normas, y en particular, la Directiva 89/48 y 93/51, han sido reemplazados por una única Directiva que regula el reconocimiento de las cualificaciones profesionales, la Directiva 2005/36/CE de 7 de septiembre de 2005<sup>38</sup>.

La Directiva 2005/36 permitió consolidar en un único cuerpo la normativa europea en materia de reconocimiento de cualificaciones y fue modificada posteriormente por la Directiva 2013/55/UE<sup>39</sup>. De esta forma, se consolida

---

CEE, 80/154/CEE, 80/155/CEE, 85/384/CEE, 85/432/CEE, 85/433/CEE y 93/16/CEE del Consejo, relativas a las profesiones de enfermero responsable de cuidados generales, odontólogo, veterinario, matrona, arquitecto, farmacéutico y médico. (DOUE L 206 de 31 de julio de 2001).

38 Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (Texto pertinente a efectos del EEE) (DOUE L 255 de 30 de septiembre 2005). A raíz del Consejo Europeo de Estocolmo, celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2001, dio a la Comisión el mandato de presentar al Consejo Europeo de primavera de 2002 propuestas específicas para un régimen de reconocimiento de cualificaciones y periodos de estudio más uniforme, transparente y flexible. Era un intento de consolidación legislativa de la diversificación de directivas existentes en la materia, teniendo más aun en cuenta la nueva ampliación de la Unión Europea del 1 de mayo de 2004. De este modo, la Comisión se embarcó en un proceso de reforma del régimen de reconocimiento de las cualificaciones profesionales, para permitir la flexibilidad de los mercados laborales, una mayor liberalización de la prestación de servicios, una mayor automaticidad en el reconocimiento de las cualificaciones y simplificar los procedimientos administrativos. (Véase los considerandos números 2 y 3 de la Directiva 2005/36).

39 Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviem-

en un único acto legislativo las Directivas sectoriales existentes en la materia y las que instauraron el sistema general de reconocimiento de las cualificaciones profesionales, excepto las referentes a la prestación de servicios y establecimiento de los/las abogados/as. Así pues, ambas Directivas tienen por objeto la creación de un marco jurídico único y coherente mediante la racionalización, simplificación y mejora de las normas de reconocimiento de cualificaciones profesionales que no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, deben lograrse escala comunitaria.

La Directiva 2005/36 mantiene el mecanismo de reconocimiento establecido por las Directivas 89/48/CEE y 92/51/CEE y el mecanismo de reconocimiento automático de títulos establecido por las Directivas sectoriales en las profesiones de médico, enfermero responsable de cuidados generales, odontólogo, veterinario, matrona o asistente obstétrico, farmacéutico y arquitecto. La Directiva distingue entre la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento, basándose, sin perjuicio de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en la presunción de que un profesional presta servicios cuando ejerce una actividad profesional en otro Estado miembro durante un período que no supera dieciséis semanas al año, es decir de forma temporal u ocasional.

Según la Directiva, todo ciudadano comunitario establecido legalmente en un Estado miembro puede, en principio, prestar servicios de manera temporal y ocasional en otro Estado miembro con su título profesional de origen, sin tener que solicitar el reconocimiento de sus cualificaciones, y en el marco de un respeto estricto de la salud y seguridad públicas y de la protección del consumidor. No obstante, en caso de desplazamiento del prestador para la prestación de servicios fuera de su Estado miembro de establecimiento, éste debe justificar dos años de experiencia profesional cuando la profesión en cuestión no está regulada en este Estado miembro.

En el marco del establecimiento (Título III), la Directiva 2005/36 mantiene el mecanismo de reconocimiento establecido por las Directivas 89/48 y 92/51 y el mecanismo de reconocimiento automático de títulos establecido por las Directivas sectoriales. De esta manera, en una única Directiva se reconoce tres regímenes de reconocimiento.

---

bre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) N.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI) Texto pertinente a efectos del EEE (DOUE L 354 de 28 de diciembre de 2013).

En primer lugar, el régimen general de reconocimiento de cualificaciones profesionales que se aplica a todas las situaciones para las que aún no existe ninguna disposición relativa al reconocimiento de las cualificaciones profesionales, bien porque la profesión de que se trate no corresponde a ninguno de tales regímenes, o bien porque el particular no reúne, por un motivo particular y excepcional las condiciones para beneficiarse del mismo. Este régimen general se basa en el principio de reconocimiento mutuo, sin perjuicio de la aplicación de medidas compensatorias en caso de que no exista armonización de las condiciones de formación mínimas de acceso a las profesiones reguladas por el régimen general. La medida compensatoria podrá consistir en la realización de períodos de prácticas o en una prueba de aptitud, a elección del migrante.

En segundo lugar, el régimen de reconocimiento automático de cualificaciones acreditadas por la experiencia profesional, en el caso de actividades industriales, artesanales y comerciales enumeradas en la Directiva, y por último, el régimen de reconocimiento automático de cualificaciones para profesiones específicas, sobre la base de una coordinación de las condiciones mínimas de formación en las profesiones de médico, enfermero responsable de cuidados generales, odontólogo, veterinario, matrona o asistente obstétrico, farmacéutico y arquitecto.

Tomando en cuenta todas estas consideraciones, el principal objetivo de la Directiva es la consolidación de las divergentes medidas legislativas para alcanzar una mayor liberalización en las libertades de prestación de servicios y de establecimiento. Esta Directiva supone un paso más hacia la liberalización y la consecución de un mercado interior sin fronteras interiores en el contexto de la Unión Europea.

En relación con el reconocimiento del título profesional de los/las abogados, conviene subrayar que la Directiva 2005/36 resulta de aplicación a efectos de establecimiento bajo el título profesional del Estado miembro de acogida. Sin embargo, el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los/las abogados/as, y el ejercicio permanente de la profesión en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título, permanece regulado por las Directivas 77/249 y 98/5, que será objeto de estudio en el próximo epígrafe.

La explicación a dicha exclusión en la Directiva 2005/36 se haya en que el reconocimiento continuar bajo la regulación de las Directivas antes mencionadas, puesto que la naturaleza del reconocimiento es diferente, ya que

dichas Directivas no contemplan el reconocimiento de las cualificaciones profesionales, sino el reconocimiento de la autorización a ejercer. Ello es lógico si tenemos en cuenta que los sistemas jurídicos difieren ampliamente entre los Estados miembros<sup>40</sup>.

En suma, la Directiva 2005/36 se aplica al reconocimiento del título profesional de origen del abogado/a, con el fin de que un/a abogado/a plenamente cualificado en un Estado miembro pueda solicitar el reconocimiento de su título para establecerse en otro Estado miembro a fin de ejercer en el mismo la abogacía con el título profesional de dicho Estado miembro. Por el contrario, dicha Directiva no se aplica para el reconocimiento de la autorización a ejercer, el cual es objeto de regulación de la Directiva 77/249 y la Directiva 98/5.

La Directiva 2005/36 supone para los/las abogados/as de los Estados miembros la facultad de ejercer la abogacía, por cuenta propia o ajena, en un Estado miembro que no sea aquél en el que ha adquirido su título profesional, siempre que el mismo sea acreditado a través del correspondiente título de formación y sin perjuicio de aplicación de la correspondiente medida de compensación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.

Dicho precepto establece que el Estado miembro de acogida podrá exigir al solicitante que realice un período de prácticas durante tres años como máximo o que se someta a una prueba de aptitud en cualquiera de los casos siguientes: cuando la formación que se alega sea inferior en un año como mínimo a la que se exige en el Estado miembro de acogida; en caso de que la formación recibida corresponda a materias sustancialmente distintas de las que cubre el título de formación exigido en el Estado miembro de acogida; en caso de que la profesión regulada en el Estado miembro de acogida abarque una o varias actividades profesionales reguladas que no existan en la profesión correspondiente en el Estado miembro de origen del solicitante, y tal diferencia está caracterizada por una formación específica exigida en el Estado miembro de acogida y relativa a materias sustancialmente distintas de las cubiertas por el certificado de competencia o el título de formación que el solicitante alega. Si el Estado miembro de acogida opta por esta posibilidad, deberá permitir que el/la solicitante elija entre el período de prácticas y la prueba de aptitud<sup>41</sup>.

---

40 Ares Álvarez, E.: “El reconocimiento de cualificaciones profesionales, un paso más hacia la liberalización”, *op. cit.*, pp.17 y 19.

41 Ello se aplicará respetando el principio de proporcionalidad. En concreto, si un Estado miembro de acogida se plantea exigir al solicitante que realice un período de prácticas o supere una prueba de aptitud, deberá comprobar en primer lugar si los conociemien-

No obstante, dicha medida compensatoria será impuesta por el Estado miembro de acogida, sin posibilidad de elección del solicitante, en la medida en que el ejercicio de la profesión de la abogacía exige un conocimiento preciso del Derecho nacional para poder dispensar consejos o asistencia sobre el mismo. En la práctica los Estado miembros han venido aplicando una prueba de aptitud.

La prueba de aptitud es definida en el artículo 3 letra h) como el control realizado sobre los conocimientos, las capacidades y las competencias profesionales del solicitante, efectuado o reconocido por las autoridades competentes del Estado miembro de acogida y que tiene por objeto apreciar la aptitud del solicitante para ejercer en dicho Estado miembro una profesión regulada.

Para permitir dicho control, las autoridades competentes establecerán una lista de las materias que, sobre la base de una comparación entre la formación requerida en el Estado miembro de acogida y la recibida por el solicitante, no están cubiertas por el diploma u otros títulos de formación que posea el solicitante.

La prueba versará sobre materias a elegir entre las que figuren en la lista y cuyo conocimiento sea una condición esencial para poder ejercer la profesión de que se trate en el Estado miembro de acogida. Dicha prueba podrá abarcar asimismo el conocimiento de las normas profesionales aplicables a las actividades de que se trate en el Estado miembro de acogida.

De esta forma, y de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal analizada, la responsabilidad para determinar si las capacidades adquiridas por el solicitante a través de su período de formación en el Estado miembro de origen se corresponden o no con la formación profesional exigida por el Estado miembro de acogida, está en las autoridades nacionales.

Por último, indicamos que la Directiva de reconocimiento de cualificaciones profesionales ha sido incorporada al ordenamiento jurídico español por el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se regula el procedimiento de reconocimiento de títulos obtenidos en la Unión Europea para el ejercicio de profesiones reguladas en España<sup>42</sup>. El procedimiento previsto en dicha

---

tos adquiridos por el/la solicitante a lo largo de su experiencia profesional en un Estado miembro o en un tercer país pueden colmar, total o parcialmente, la diferencia sustancial.

42 Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al recono-

normativa consiste en reconocer en España los títulos obtenidos por los ciudadanos nacionales de cualquier Estado miembro de la Unión, de los países integrantes en el Espacio Económico Europeo, Suiza, y, en su caso, por ciudadanos de terceros Estados que también sean ciudadanos de cualquier Estado anterior, para el acceso al ejercicio de una profesión o actividad regulada en España, con los mismos efectos que si se hubiera obtenido el correspondiente título español. Este Real Decreto, ha sido modificado recientemente por el Real Decreto 233/2020, de 4 de febrero<sup>43</sup> después de que la Comisión Europea, a través de una Carta de Emplazamiento, pusiera en conocimiento de las autoridades españolas la existencia de ciertas deficiencias en la trasposición de la citada Directiva 2013/55<sup>44</sup>.

3. Establecimiento de abogados/as en un Estado miembro de acogida. La Directiva 98/5, de 16 de febrero de 1998, destinada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado/a en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título

Habida cuenta de que, de conformidad con la Directiva 2005/36, un/a abogado/a plenamente cualificado en un Estado miembro puede solicitar el reconocimiento de su título para establecerse en otro Estado miembro a fin de ejercer en el mismo la abogacía con el título profesional de dicho Estado miembro, nace la necesidad de facilitar la plena integración del abogado/a en el Estado miembro de acogida.

En efecto, solo algunos Estados miembros autorizaban en su territorio el ejercicio de la abogacía, en forma distinta a la prestación de servicios, por parte de abogados/as procedentes de otros Estados miembros. No obstante, en los Estados miembros en el que existía esta posibilidad, la misma revestía

---

cimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) N.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI) (*BOE* núm. 138 de 10 de junio de 2017).

43 Real Decreto 233/2020, de 4 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) N.º 1024/2012, relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (*BOE* núm. 134 de 6 de febrero de 2020).

44 Véase el preámbulo del Real Decreto 233/2020.

modalidades muy distintas, lo que se traducía en desigualdades y distorsiones de la competencia entre abogados/as y constituía un obstáculo a la libre circulación.

Bajo este pretexto, se adopta la Directiva 98/5 en relación con el ejercicio permanente de la abogacía en un Estado miembro distinto de aquel en el que se obtuvo el título profesional, cuyos objetivos principales son la eliminación de las situaciones de desigualdad y distorsiones entre los/las abogados/as europeos, y la integración en la profesión de abogado/a en el Estado miembro de acogida<sup>45</sup>.

Con la entrada en vigor de dicha normativa se regula el derecho de los/las abogados/as a ejercer con carácter permanente, en cualquier otro Estado miembro y con su título profesional de origen las actividades relacionadas con la abogacía.

Para ello, será necesario que los/las abogados/as se inscriban ante la autoridad competente del Estado de acogida. La autoridad competente del Estado miembro de acogida efectuará la inscripción del abogado/a previa presentación de una certificación de inscripción ante la autoridad competente del Estado miembro de origen<sup>46</sup>. Así pues, la presentación de dicha certificación ante la autoridad nacional competente en el Estado de acogida figura como el único requisito al que debe supeditarse el ejercicio en el Estado miembro de acogida con el título profesional de origen.

De esta forma, los/las abogados/as que ejerzan en el Estado miembro de acogida con su título profesional de origen estarán obligados a hacerlo con dicho título, que deberá estar expresado en la lengua o en una de las lenguas oficiales del Estado miembro de origen, pero de forma inteligible y que evite cualquier confusión con el título profesional del Estado miembro de acogida. A estos efectos, el Estado miembro de acogida podrá exigir que el/la abogado/a que ejerza con su título profesional de origen añada la mención de la organización profesional de la que dependa en el Estado miembro de origen, o que mencione su inscripción ante la autoridad competente de dicho Estado miembro.

Una vez practicada la inscripción, los/las abogados/as que ejercen con su título profesional de origen quedarán sujetos a las mismas reglas profesionales y deontológicas que rijan para los/las abogados/as nacionales, con respecto a todas las actividades que se desarrollen en el territorio del Estado de

---

45 Véase considerando segundo y tercero de la Directiva 98/5.

46 Artículo 3.

acogida y con independencia de quedar sujetos a la normativa del Estado de origen<sup>47</sup>. Esta obligación no es baladí ya que, en una sociedad constituida en un Estado de Derecho que proclama como valores fundamentales la igualdad y la justicia, se requieren profesionales de la abogacía que desempeñen su labor alineados con unos valores fundamentales como son la independencia, la dignidad, la integridad, la función social o el secreto profesional. Principios pragmáticos de la abogacía y la deontología profesional que han de ser respetados dada la dimensión humana de la profesión para favorecer la relación con los clientes y con el resto de los operadores jurídicos.

En caso de que un/a abogado/a que ejerza con su título profesional de origen incumpla las obligaciones en vigor en el Estado miembro de acogida, serán de aplicación las normas de procedimiento, las sanciones y los recursos previstos en el Estado miembro de acogida. En este caso, antes de incoar un procedimiento disciplinario, el Estado miembro de acogida informará lo más rápidamente posible a la autoridad competente del Estado miembro de origen. Esta disposición será de aplicación mutatis mutandis cuando el procedimiento disciplinario sea incoado por el Estado miembro de origen, que informará a la autoridad competente del Estado de acogida, de conformidad con el artículo 7.

Por otro lado, cabe preguntarse si los/las abogados/as que ejercen la profesión en un Estado de acogida con su título profesional pueden desempeñar las mismas actividades que los abogados/as nacionales de dicho Estado o, por el contrario, tienen limitada su actividad.

A tal respecto, el artículo 5 de la Directiva 98/5 establece que estos/as abogados/as ejercerán las mismas actividades profesionales que los/las abogados/as que ejerzan con el título pertinente del Estado miembro de acogida y, en particular, podrán prestar asesoramiento jurídico en materia de Derecho de su Estado de origen, Derecho comunitario, Derecho internacional y de Derecho del Estado miembro de acogida.

---

47 Artículo 6.1. Además, el párrafo tercero de dicho artículo establece que el Estado miembro de acogida podrá imponer a los abogados que ejerzan con su título profesional de origen, bien la suscripción de un seguro de responsabilidad profesional, o bien la afiliación a un fondo de garantía profesional, con arreglo a las normas que establezca dicho Estado para las actividades profesionales ejercidas en su territorio. No obstante, quedarán dispensados de dicha obligación los abogados que ejerzan con su título profesional de origen que justifiquen estar cubiertos por un seguro o una garantía suscrita con arreglo a las normas del Estado miembro de origen, en la medida en que estos sean equivalentes en lo que respecta a las modalidades y a la cobertura.

Esta disposición ha sido objeto de interpretación por el TJUE en el asunto Luxemburgo v. Parlamento Europeo y el Consejo que tiene por objeto un recurso de anulación presentado por el Gran Ducado de Luxemburgo contra la Directiva 98/5<sup>48</sup>. Entre diferentes motivos, la parte demandante alegaba que la Directiva 98/5, al no exigir obligación de formación en el Derecho del Estado de acogida a los abogados/as migrantes que ejercen las mismas actividades que los/las abogados/as nacionales, menoscaba el interés general, en particular, el de protección de los consumidores, perseguido por los distintos Estados miembros a través de la exigencia de la adquisición de una capacitación para el acceso a la profesión de abogado/a y para su ejercicio.

El Tribunal señala que en aras de facilitar el ejercicio de la libertad fundamental de establecimiento de abogados/as, “el legislador comunitario prefería, antes que un sistema de control a priori de la capacitación en el Derecho nacional del Estado miembro de acogida, un régimen que incluye una información al consumidor, una serie de limitaciones al alcance o a las formas de ejercicio de determinadas actividades de la profesión, una serie de normas profesionales y deontológicas que deben ser observadas, una obligación de seguro y un régimen disciplinario en el que intervienen las autoridades competentes del Estado miembro de origen y del Estado miembro de acogida. No suprimió la obligación de conocimiento del Derecho nacional aplicable en los expedientes tratados por el abogado afectado, sino que únicamente dispuso a este último de la justificación previa de dicho conocimiento. Así, admitió, en su caso, la asimilación progresiva de conocimientos a través de la práctica, asimilación facilitada por la experiencia adquirida en otros Derechos en el Estado miembro de origen”.

Se concreta que la Directiva 98/5, que tiene por objetivo facilitar el ejercicio por cuenta propia de la profesión de abogado, reconoce en su artículo 5 el derecho de todo abogado/a a ejercer con carácter permanente, en cualquier otro Estado miembro y con su título profesional de origen, las mismas actividades profesionales que el/la abogado/a que ejerce con el título profesional pertinente del Estado miembro de acogida, incluida la de asesoramiento en el Derecho nacional de dicho Estado. De esta manera, se crea un mecanismo de reconocimiento mutuo de los títulos profesionales de los abogados migrantes que desean ejercer con su título profesional de origen. Este mecanismo completa el establecido por la Directiva 2005/36, que tiene por objeto, por lo que

---

48 STJUE de 7 de noviembre de 2002, Gran Ducado de Luxemburgo contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, C- 168/98, ECLI:EU:C:2001:131.

a los abogados se refiere, permitir el ejercicio sin limitaciones de la profesión con el título profesional del Estado miembro de acogida<sup>49</sup>.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que el ejercicio, por parte de los abogados/as migrantes de las mismas actividades que los/las abogados/as que ejercen con el título profesional pertinente del Estado de acogida, está sujeto a determinadas excepciones previstas en los apartados segundo y terceros del artículo 5.

En efecto, para el ejercicio de las actividades relativas a la representación y la defensa de un cliente ante un órgano jurisdiccional y en la medida en que la legislación del Estado miembro de acogida reserve estas actividades a los/las abogados/as que ejerzan con el título profesional de este Estado, dicho Estado miembro podrá exigir que los/las abogados/as que ejerzan con su título profesional de origen actúen concertadamente, con un/a abogado/a que ejerza ante el órgano jurisdiccional de que se trate y que, en su caso, sería responsable ante el mismo.

Esta obligación de actuar de manera concertada con un/a abogado/a local debe entenderse a la luz de la interpretación que de la misma hizo el Tribunal de Justicia en el ya estudiado asunto *Comisión v. Alemania*<sup>50</sup>, en el que se manifestó que:

“[...] cuando la Directiva permite a las legislaciones nacionales que impongan al Abogado que preste servicios la obligación de actuar de acuerdo con un Abogado local, pretende garantizar que el primer Abogado está en condiciones de ejecutar los cometidos que le haya confiado su cliente, en interés del eficaz funcionamiento de la justicia. Considerada desde este ángulo, la obligación que se le impone de actuar de acuerdo con un Abogado local tiene por objeto facilitarle el apoyo necesario para que pueda actuar en un sistema judicial diferente de aquel al que está acostumbrado, así como proporcionar al Tribunal que conoce del asunto la seguridad de que el Abogado que presta servicios dispone efectivamente de dicho apoyo y está, de este modo, en condiciones de cumplir plenamente las normas procesales y deontológicas aplicables.

En esta perspectiva, debe considerarse que el Abogado que presta servicios y el Abogado local, sometidos ambos a las normas deontológicas aplicables en el Estado miembro de acogida, están en condiciones de determinar conjuntamente, con observancia de dichas normas deontológicas y en el ejercicio de su autonomía profesional, las modalidades de cooperación adecuadas al mandato que les ha sido confiado.

Esta consideración no implica que los legisladores nacionales no puedan fijar el marco general de la cooperación entre ambos Abogados. Pero será preciso que las obligaciones

---

49 *Ibidem*, párrafos 55 y 56.

50 STJUE de 25 de febrero de 1988, párrafos 23, 24 y 25.

derivadas de estas disposiciones no resulten desproporcionadas en relación con los objetivos del deber de concertación”.

Una vez desarrolladas las condiciones para el ejercicio de la abogacía en el Estado miembro de acogida con el título profesional de origen, pasamos a examinar el segundo objetivo previsto por la Directiva 98/5, esto es, la integración del abogado/a migrante en la profesión de abogado/a del Estado miembro de acogida.

En el considerando séptimo de la misma se establece que un/a abogado/a plenamente cualificado/a en un Estado miembro puede solicitar el reconocimiento de su título para establecerse en otro Estado miembro con el objetivo de ejercer en el mismo la abogacía con el título profesional de dicho Estado miembro.

De esta forma se hace una distinción entre los/las abogados/as establecidos en un Estado miembro y aquellos/as abogados/as integrados/as. Mientras que el/la abogado/a establecido es el que ejerce bajo su título profesional obtenido en el Estado de procedencia, el/la abogado/a integrado/a en el Estado de acogida, en su lugar, es quien ejerce bajo el título profesional correspondiente a la profesión de abogado/a de ese mismo Estado, de forma que ha obtenido el título de ese país<sup>51</sup>.

De conformidad con el artículo 10 de la Directiva 98/5, los/las abogados/as que ejerzan con su título profesional de origen que justifiquen una actividad efectiva y regular de una duración mínima de tres años en el Estado miembro de acogida en el ámbito del Derecho nacional estarán dispensados del cumplimiento de las condiciones previstas en la Directiva 89/48 para acceder a la profesión de abogado/a en el Estado miembro de acogida, esto es, un periodo de prácticas o el sometimiento a una prueba de aptitud.

Por actividad efectiva y regular se entenderá el ejercicio efectivo de la actividad sin otra interrupción que la que resulte de acontecimientos de la vida corriente. Corresponderá al abogado/a interesado demostrar ante la autoridad competente del Estado miembro de acogida esta actividad efectiva y regular. A tal fin, el/la abogado/a presentará a la autoridad competente del Estado miembro de acogida la información y los documentos pertinentes, relativos en particular al número y naturaleza de los asuntos que haya trata-

---

51 De Villamor Morgan-Evans, L.: “La libre prestación de servicios y el Derecho de establecimiento de los abogados en el seno de la Unión Europea”, Anuario de la Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura, núm.16, 1999, p. 395.

do. Además, la autoridad competente del Estado miembro de acogida podrá comprobar el carácter efectivo y regular de la actividad ejercida y, si fuere necesario, podrá instar al abogado/a a que aporte, oralmente o por escrito, aclaraciones o precisiones adicionales relativas a las informaciones y documentos<sup>52</sup>.

Por otro lado, aquellos abogados/as que ejerzan con su título profesional de origen, que justifiquen una actividad efectiva y regular de una duración mínima de tres años en el Estado miembro de acogida, pero de menor duración en materias relativas al Derecho de dicho Estado miembro, podrán obtener de la autoridad competente de dicho Estado miembro su acceso a la profesión de abogado del Estado miembro de acogida y el derecho a ejercerla con el título profesional apropiado correspondiente a esta profesión en dicho Estado miembro de acogida. Para ello, la autoridad competente del Estado miembro de acogida tomará en consideración la actividad efectiva y regular durante el período mencionado anteriormente, así como cualquier conocimiento y experiencia profesional en el Derecho del Estado miembro de acogida y cualquier participación en cursos o seminarios relativos al Derecho del Estado miembro de acogida, incluidas las normas reguladoras de la profesión y las normas deontológicas.

La apreciación de la actividad efectiva y regular ejercida por el/la abogado/a en el Estado miembro de acogida, así como la apreciación de su capacidad para proseguir la actividad que ya ha ejercido en él, se llevará a cabo a través de una entrevista con la autoridad competente del Estado miembro de acogida.

Ahora bien, examinar si se cumplen las condiciones del artículo 10 no debe equivaler a imponer una prueba de idioma, sino que más bien debería determinar la eficacia y práctica regular del abogado/a en el Estado de establecimiento. Esto puede indirectamente tener en cuenta su conocimiento del idioma, en los casos en que sea necesario, pero sin llegar a suponer una prueba de idiomas<sup>53</sup>.

Cabe señalar que la autoridad competente podrá, mediante decisión motivada susceptible de recurso jurisdiccional, denegar la equiparación del abogado/a migrante al abogado/a del Estado miembro de acogida, si existe peligro de orden público.

---

52 Apartado segundo del artículo 10.

53 Laureckaite, J.: *"The exercise of Freedom of Establishment by Lawyers within the EU"*, University of Lund, 2006, p. 13.

De esta forma, la Directiva 98/5 permite que los/las abogados/as que obtengan el título profesional del Estado de acogida tengan derecho a utilizar tanto el título profesional de origen como el del Estado de acogida. El legislador europeo, con la redacción de la Directiva 98/5 ha pretendido poner fin a las disparidades existente entre los requisitos nacionales exigidos para el acceso y ejercicio a la profesión.

A tal respecto cabe hacer mención al asunto *Angelo Alberto y Pierfrancesco Torresi*<sup>54</sup>. Tras haber obtenido su título universitario de Derecho en Italia, los Sres. Toressi obtuvieron, cada uno, un título universitario de Derecho en España y fueron inscritos como abogados ejercientes en el Ilustre Colegio de abogados de Santa Cruz de Tenerife. Años después, presentaron una solicitud de inscripción en el Colegio de abogados de Macerata, correspondiente a los abogados en posesión de un título profesional expedido en un Estado miembro distinto de la República Italiana y establecidos en esta. El Colegio italiano consideró que la situación de una persona que, tras haber obtenido en título de Derecho en un Estado miembro, se desplaza a otro Estado miembro con el fin de obtener el título de abogado, para regresar inmediatamente al primer Estado miembro y ejercer en este una actividad profesional, parece ajena a los objetivos de la Directiva 98/5 y puede constituir un fraude de ley. A la luz de lo dispuesto, el TJUE declaró que:

“No constituye una práctica abusiva el hecho de obtener el título universitario en su país, trasladarse a otro Estado miembro para adquirir la cualificación de abogado y más tarde regresa al primero para ejercer bajo la cualificación extranjera, dado que se trata del principal objetivo de la Directiva: la libre circulación de abogados por el territorio de la Unión con el título expedido en cualquiera de los Estados miembros. Por consiguiente, el abogado migrante establecido en otro Estado miembro que no es el mismo que el de su título de procedencia, deberá practicar o ejercer en ese país con su título de origen, en todo caso indicando de cara al cliente que ejerce en calidad de abogado por la certificación de su Estado de origen”.

Sin embargo, el régimen previsto en la Directiva 98/5 no resulta de aplicación a los estudiantes que aún no hayan obtenido la cualificación académica o profesional necesaria para ejercer la profesión.

El Tribunal de Justicia se ha pronunciado sobre los solicitantes considera-

---

54 Sentencia del TJUE de 17 de julio de 2014, Asuntos acumulados C-58/13 y C-59/13, Angelo Alberto Torresi y Pierfrancesco Torresi c. Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di Macerata, ECLI:EU:C:2013:885, párrafos 49, 50 y 51.

dos “not yet fully qualified” (insuficientemente formados) en el asunto *Morgenbesser*<sup>55</sup>. En el referido asunto, la Sra. Morgenbesser había completado estudios universitarios de Derecho en Francia y tenía experiencia profesional tanto en Francia como en Italia pero no se le consideraba plenamente formada, ni académica ni profesionalmente como para ejercer bajo ese título en otro Estado miembro de la UE y, en concreto, la actividad de *practicanti* en Italia tampoco se considera como profesión regulada de acuerdo las estipulaciones de la Directiva 89/48 sobre el reconocimiento de diplomas. El TJUE sostuvo que Italia se equivocó al obstruir la entrada de la Sra. Morgenbesser en el registro italiano de abogados en prácticas por el hecho de que su formación universitaria se llevó a cabo en Francia. Manifestó que las autoridades gubernamentales debían haber valorado la experiencia general y las habilidades obtenidas por el candidato en el momento de la solicitud de inscripción.

En este contexto, han surgido problemas en relación con abogados/as en formación que han decidido no postularse para el Colegio de abogados correspondiente en su Estado de origen, sino viajar a otro Estado miembro para conseguir la calificación de abogados/as de forma más rápida<sup>56</sup>.

A tal respecto, el Tribunal ha subrayado la necesidad de que las autoridades competentes de los Estados miembros comprueben si las aptitudes y conocimientos acreditados por el/la solicitante, así como la experiencia conseguida, equivalen a las exigencias establecidas por las regulaciones de acceso de ese mismo Estado en aras de evitar situaciones fraudulentas<sup>57</sup>.

Además, las autoridades nacionales deben tener presente que un/a abogado/a de otro Estado miembro no debe ser tratado/a como un/a aspirante a abogado/a en el Estado de acogida, sino como un/a abogado/a plenamente calificado/a en otro Estado, habilitado para el reconocimiento mutuo y la libre circulación, en virtud de lo dispuesto en la Directivas comunitarias de aplicación<sup>58</sup>.

---

55 Sentencia del TJUE de 13 de noviembre de 2003, Asunto C-313/01, asunto *Christine Morgenbesser c. Consiglio dell'Ordine degli avvocati de Genova*, ECLI:EU:C:2001:702, párrafos 67 y 68.

56 Véase la STJUE de 7 de mayo de 1991, asunto *Vlassopoulou*, párrafo 42; STJUE de 14 de septiembre de 2000, asunto *Hocsman*, C-238/98, ECLI:EU:C:1998:538.

57 Véase los párrafos. 70 y 71 del asunto *Morgenbesser*. En este sentido, el Estado receptor también será el competente para comprobar la capacitación en base a la práctica o formación suplementaria adquirida en ese Estado, pero nunca aceptar la negativa por parte de ese mismo Estado de inscribir al candidato en el Colegio correspondiente.

58 Asunto *Torresi* párrafo 31.

Tras haber analizado el ámbito de aplicación, el alcance jurídico y la jurisprudencia en relación con la Directiva 98/5 se deduce que, con su adopción, el legislador comunitario quiso poner fin a la disparidad de normas nacionales en materia de requisitos para el ejercicio, que originaban desigualdades y obstáculos a la libre circulación del ejercicio de la profesión de abogado/a en el territorio de la Unión Europea. Sin embargo, esta armonización resulta parcial.

En efecto, tal y como ha afirmado la doctrina<sup>59</sup>, en lugar de armonizar normas sustantivas o de procedimiento, la Directiva 98/5 se limita a someter a los/las abogados/as previamente inscritos, ya ejerzan bajo el título profesional de origen o con el título del Estado de acogida, a las reglas profesionales y deontológicas que rijan en el Estado de acogida, y estas reglas, al no existir una armonización al respecto, difieren de las reglas de otros Estados miembros por lo que continúa existiendo diversidad de situaciones que acaban constituyendo un obstáculo a la libre circulación.

Con la finalidad de suplir esta deficiencia, el Council of Bars and Law Societies of Europe (en adelante CCBE)<sup>60</sup>, asociación de Colegios de Abogados de Europea, ha proporcionado un Código de Conducta que recoge las normas de actuación de los/las abogados/as, así como otras reglas de actuación que representan las garantías mínimas exigibles en el devenir de la actuación letrada.

En síntesis, la Directiva 98/5/CE, 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, regula, de forma específica para los/las abogados/as, un nuevo sistema de libre establecimiento de profesionales en el ámbito de la Unión Europea, que persigue suprimir los obstáculos a la libre circulación de personas y servicios entre los Estados miembros, por tratarse de uno de los objetivos básicos de la Unión Europea en cuanto a la efectiva implantación de un mercado interior.

El aspecto más destacado de dicho sistema radica en que se permite el

---

59 Cabral, P.: “Case Law: Case C-168/98, Grand Duchy of Luxembourg v. European Parliament and Council of the European Union, Judgement of 7 November 2000, 2000 ECR I-9131”, *Common Market Law Review*, nº 39, 2002, p.14.

60 Código de Deontología de los abogados europeos, de 28 de octubre de 1988 (CCDB). Disponible en la web del CCBE: <http://www.ccbe.org>. *Conseil des Barreaux de L'Union Europeenne*, es la organización representativa de la profesión de Abogado en la Unión Europea y Espacio Económico Europeo. Es el órgano de vinculación entre los Colegios de los Estados Miembros de la Unión, representándolos en las instituciones europeas.

ejercicio profesional permanente en el Estado de acogida con la mera posesión del título profesional de abogado/a obtenido en cualquier otro Estado miembro, si bien con una serie de limitaciones en cuanto al ámbito de actividad que puede desarrollar el/la abogado/a. Estas limitaciones desaparecen, y se produce la plena equiparación al abogado/a del Estado miembro de acogida, cuando los/las profesionales que ejerzan con su título de origen justifiquen una actividad efectiva y regular de una duración mínima de tres años en el Estado miembro de acogida en el ámbito del Derecho de este Estado, incluido el Derecho de la Unión Europea, justificación que está sujeta a una serie de condiciones y modalidades.

En consecuencia, se dicta el Real Decreto 936/2001, de 3 de agosto, por el que se regula el ejercicio permanente en España de la profesión de abogado/a con título profesional obtenido en otro Estado miembro de la Unión Europea<sup>61</sup>, mediante el que se aprueban las normas que permiten hacer efectivo en España lo previsto en la citada Directiva 98/5/CE, con inclusión de las necesarias disposiciones relativas a los abogados con título español que se acojan a la misma en otros países.

Los/las abogados/as de otros Estados miembros que pretendan ejercer en España al amparo de lo dispuesto en este Real Decreto deberán inscribirse previamente ante el Colegio de Abogados correspondiente al domicilio profesional único o principal en el territorio español, de conformidad con lo previsto en el artículo 2:

“Toda persona que [...] haya sido inscrito en un Colegio de Abogados para ejercer la profesión en España de forma permanente con su título profesional de origen”.

Por lo tanto, la inscripción es un requisito esencial para el ejercicio de la profesión en España con título profesional obtenido en otro Estado miembro. El efecto inmediato de la inscripción es que el/la abogado/a interesado podrá ejercer en España por cuenta propia como en calidad de abogado por cuenta de otras personas físicas o jurídicas, en la medida en que así lo permita la normativa aplicable.

Sin perjuicio de la normativa profesional y deontológica a la que están sujetos en su Estado miembro de origen, una vez producida la inscripción en un Colegio de Abogados español, a los/las abogados/as procedentes de países de

---

61 Real Decreto 936/2001, de 3 de agosto, por el que se regula el ejercicio permanente en España de la profesión de abogado con título profesional obtenido en otro Estado miembro de la Unión Europea (*BOE* núm. 186 de 4 de agosto de 2001)

la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo que ejerzan en España con su título profesional de origen les serán de aplicación, con carácter general, y en relación a todas las actividades que ejerzan en territorio español, las mismas reglas profesionales y deontológicas que rijan para los/las abogados/as ejercientes con título español. En especial, quedarán sujetos a los mismos derechos, deberes, obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades establecidos en el Estatuto General de la Abogacía Española, no admitiéndose más excepciones y diferencias que las recogidas en el mencionado Real Decreto.

Al igual que se establece en la Directiva 98/5, los/las abogados/as que ejerzan en España con su título profesional de origen desempeñarán las mismas actividades profesionales que los/las abogados/as que ejerzan con título español y, en particular, podrán prestar asesoramiento jurídico en materia de Derecho de su Estado miembro de origen, en Derecho de la Unión Europea, Derecho Internacional y Derecho español.

Igualmente, por lo que respecta a las actividades de defensa del cliente, cuando en aplicación de la legislación española sea preceptiva la intervención de abogado/a para las actuaciones ante Juzgados y Tribunales o ante organismos públicos con funciones jurisdiccionales, así como para la asistencia, comunicación y visitas con detenidos y presos, el/la abogado/a inscrito/a deberá actuar concertadamente con un/a abogado/a colegiado/a en un Colegio español.

También será necesaria esta concertación cuando, aun no siendo preceptiva la intervención de abogado/a, la Ley exija que, si el/la interesado/a no interviene por sí mismo ante el órgano judicial, no pueda hacerlo otra persona que no sea abogado/a.

En cualquier caso, se respetarán las correspondientes normas internas de procedimiento, y el abogado con quien se actúe concertadamente responderá ante los órganos jurisdiccionales y organismos públicos.

El apartado tercero del artículo 11 recoge que los/las abogados/as inscritos/as no podrán incorporarse a las listas del turno de oficio de los Colegios, ni ejercer actividades que en España se encuentren reservadas a otras profesiones a pesar de estar autorizados a realizarlas en su país de origen.

Habida cuenta de la importancia que implica la inscripción ante la autoridad competente para el ejercicio de la profesión de abogado/a en el siguiente apartado nos adentramos en desarrollar los detalles de dicha condición.

### a. Inscripción en las organizaciones profesionales. Los Colegios de Abogados

Tal y como se ha visto en el apartado precedente, con la entrada en vigor de la Directiva 98/5 se puso fin a la disparidad de normas nacionales en materia de requisitos para la inscripción ante las autoridades competentes, que originaba desigualdades y obstáculos a la libre circulación. De esta forma, la principal condición que establece la Directiva 98/5 para ejercer la profesión es la inscripción ante la autoridad competente del Estado miembro de acogida.

El hecho de inscribirse en las organizaciones representantes de la profesión, como son los Colegios de Abogados, es la garantía de cumplimiento de las normas deontológicas. Esta obligatoriedad de registro en los Colegios profesionales resulta prácticamente unánime en todos los Estados de la Unión<sup>62</sup>. Hay Estados miembros que ofrecen múltiples opciones de registro en Colegios de abogados en función del campo de actividad, la especialización y los aspectos regionales. En el caso de España, como veremos más adelante, se debe registrar en el Colegio de abogados/as correspondiente en virtud de donde esté establecido el despacho profesional en el territorio.

Por consiguiente, en el presente apartado nos centraremos en analizar la inscripción en los Colegios de abogados. Para ello, se debe comenzar prestando especial atención al asunto *Claude Gullung*<sup>63</sup>, en el que se denegó el acceso al Colegio profesional de París a un abogado de nacionalidad alemana e inscrito en el Colegio de Offenburg, Alemania por razones referentes a la moralidad. El Tribunal manifestó que:

“El fin específico de la obligación de inscripción de los Abogados en un Colegio es la garantía de la moralidad y el respeto de los principios deontológicos, así como el control disciplinario de la actividad de los Abogados y persigue, pues, un objetivo digno de protección”.

---

62 Para una mirada comparada sobre el ejercicio y acceso a la profesión dentro de la Unión Europea véase: Ares Álvarez, E.: “El reconocimiento de cualificaciones profesionales. Un paso más hacia la liberalización”, *Revista de Estudios Europeos*, Núm.41. sep./dic. 2005, pp. 89 a 118; Olesti Rayo, A.: “El reconocimiento profesional de títulos y el acceso a actividades reguladas”, *Noticias de la Unión Europea*, núm.267, abril 2007, pp. 69.82.

63 Sentencia del TJUE de 19 de enero de 1988, Asunto C-292/86, *Claude Gullung c. Conseil de l'ordre des avocats du barreau de Colmar & Conseil de l'ordre des avocats de barreau de Saverne*, ECLI:EU:C:1988:111, párrafos 29 y 30.

En cuanto a lo dispuesto en el artículo 3 de la Directiva 98/5 no solo se precisa el registro ante la organización competente del Estado de acogida para acceder a la profesión, sino que también se requiere la previa presentación de una certificación de inscripción ante la autoridad competente del Estado miembro de origen. Quiere esto decir, que el/la abogado/a que desee ejercer en el Estado de acogida queda obligado/a a continuar con el registro en el Colegio de su Estado de procedencia. En caso de no aceptar la continuación del registro en el país del que ha marchado temporal o permanentemente, el/la abogado/a migrante perdería el derecho a ejercer en el Estado de acogida dónde se pretendía establecer.

Sucedió así en el ya mencionado asunto *Torresi* en el que los solicitantes se inscribieron en un Colegio de Abogados de España y posteriormente en Italia solicitaron la inscripción en el Colegio correspondiente para ejercer la profesión con título español y dicha inscripción les fue denegada, a pesar de que los candidatos reunían los requisitos exigidos para su inscripción, según lo estipulado por la normativa italiana. El Tribunal declaró que el hecho de un/a abogado/a nacional comunitario que ha obtenido el título universitario se traslade a otro Estado de la Unión para adquirir la cualificación profesional de abogado/a y regrese a su Estado de origen para ejercer con ese título extranjero no representa una intención de eludir la aplicación del Derecho nacional regulador del acceso a la profesión, sino que represente el alcance del objetivo prioritario que persigue la Directiva 98/5 y que no es otro que facilitar el ejercicio permanente de la abogacía en los Estados miembros.

Por lo tanto, la condición previa para el ejercicio de la profesión de abogado/a en otro Estado miembro es el mantenimiento de la inscripción en el Colegio de abogados correspondientes del país de origen, o de donde proceda el título de abogado/a, y posteriormente, el Estado que acoja al abogado/a migrante efectuará la pertinente y correcta inscripción en el Colegio correspondiente.

El requisito obligatorio de inscripción en las organizaciones de ambos Estados esté diseñado para la supervisión del cumplimiento de las normas y reglas deontológicas y profesionales, tal y como se desprende de lo estipulado en el artículo 6 de la Directiva 98/5. La regla general que subyace de este precepto es que todo/a abogado/a comunitario/a en un Estado miembro distinto al suyo de origen que se acoja a la Directiva debe estar supeditado a las mismas normas de conducta que los/las abogados/as que ejerzan con el título

profesional de este Estado, lo contrario, supondría un trato desigual entre ambos/as profesionales.

Siguiendo esta línea, la Directiva 77/249 relativa a la prestación de servicios de los/las abogados/as, expone, también, en su artículo 4, apartado segundo que “el abogado respetará las normas profesionales del Estado miembro de acogida, sin perjuicio de las obligaciones que le incumban en el Estado miembro de procedencia”.

Ambas normas disponen que los/las abogados/as que ejercen bajo el régimen de la Unión Europea sobre circulación de abogados/as están sujetos simultáneamente a dos códigos de conducta profesionales, el código de su Estado de origen y el del Estado de acogida, con respecto a todas las actividades que realicen en el Estado de acogida. Esta es la denominada “doble deontología”. La doble deontología, muy a menudo, es considerada por los/las abogados/as transfronterizos como una barrera u obstáculo al ejercicio de la profesión, debido a las numerosas diferencias entre normativas.

El punto de partida es el Código de Conducta, que establece los principios generales y las normas comunes a los/las abogados/as que ejercen actividades transfronterizas, así como las relaciones con los clientes, con los tribunales y entre los/las compañeros/as de profesión. El Código de Conducta pretende, minimizar y en la medida de lo posible, eliminar, los obstáculos que surjan de la aplicación de la doble deontología.

Mientras que algunos Estados de la Unión integran el Código de Conducta del CCBE plenamente en su normativa deontológica nacional, otros Estados han adaptado sus propias reglas relativas a la ética profesional, diligencias y derechos, a través de las organizaciones profesionales, y lo han consagrado en códigos. En este sentido, España ha integrado, en su Código Deontológico de la Abogacía Española, los mismos criterios y principios morales que establece el CCBE<sup>64</sup>. De todo ello se deduce que, a pesar de no existir una plena ar-

---

64 Código Deontológico adaptado al nuevo Estatuto General de la Abogacía Española aprobado por Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, aprobado por el Pleno del Consejo General de la Abogacía española el 27 de octubre de 2002. Disponible en: [código\\_deontologico1.pdf](#) (abogacia.es) (última visita realizada en junio de 2022). En los últimos años se han producido unas reformas legales de gran trascendencia que han afectado de forma especial a la ordenación de las profesiones colegiadas; en concreto, nos referimos a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales; la Ley 34/2006, de acceso a las

monización en las normas deontológicas internas de los Estados, los códigos nacionales revelan prácticas comunes al europeo.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 6 de la Directiva 98/5 y en el artículo 4.2 de la directiva 77/249, debe entenderse que un/a abogado/a que ejerza bajo su aptitud profesional de origen sigue estando sujeto a las normas del Estado de procedencia solo en la medida en que dichas normas no entren en conflicto expresa o implícitamente con las reglas de conducta profesional del Estado de acogida. En caso de conflicto, las reglas del Estado de acogida tendrán preferencia<sup>65</sup>.

A la hora de interpretar la doble deontología aplicable a los abogados/as, debe especificarse que a diferencia de los/las abogados/as establecido bajo el régimen del artículo 3 de la Directiva 98/5, los/las abogados/as que prestan servicios de manera temporal bajo la Directiva 77/249, no deben inscribirse en un Colegio profesional en el Estado en el que presten sus servicios. No obstante, como acabamos de ver, por los servicios realizados en el Estado de acogida, estos/as abogados/as quedan sujetos a las reglas profesionales y código de conducta que rija en aquel Estado de acogida, así como a sanciones disciplinarias.

Habida cuenta de que la inscripción ante la autoridad competente del Estado de acogida y la pertenencia al colegio profesional correspondiente en el Estado de procedencia son los únicos requisitos exigidos por la normativa comunitaria, habrá que analizar si los requisitos adicionales que exigen los Estados miembro para el acceso a la profesión resultan compatibles con lo dispuesto en la Directiva 98/5.

El TJUE se ha pronunciado en diferentes ocasiones sobre la interpretación y validez de las imposiciones nacionales exigidas a los/las abogados/as que pretendan ejercer la profesión en otro Estado miembro diferente al de establecimiento.

La inscripción previa presentación de una certificación del Estado miembro de origen constituyó invariablemente el único requisito para el ejercicio

---

profesiones de abogado y procurador de los tribunales y el Reglamento que la desarrolla, Real Decreto 775/2011, de 3 de junio; y la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia. Ante estas modificaciones habidas en nuestro ordenamiento jurídico y para su adaptación a ellas, el Consejo General ha reformado tanto el Estatuto General como el Código deontológico de la Abogacía Española.

65 CCBE, “Guidelines for Bar & Law Societies on free movement of lawyers within the European Union”, 2021, p. 11.

de la profesión. Tan solo el Comité Económico y Social manifestó reservas en su dictamen en cuanto a una solución que permitiese atender a consultas relativas al Derecho del Estado de acogida sin un previo examen de los conocimientos lingüístico<sup>66</sup>. Sin embargo, dichas reservas no fueron acogidas en el proceso normativo posterior. Por lo tanto, una de las constantes en la génesis de la Directiva 98/5 es el condicionamiento de la inscripción a la mera presentación de una certificación del Estado de origen. Las conclusiones deducidas de los términos, la finalidad y la génesis de la Directiva 98/5 concuerdan igualmente con la jurisprudencia general del Tribunal de Justicia.

Sin embargo, sentencias como la dictada el 28 de noviembre de 1989, en el asunto *Groener* C-379/87, o la sentencia de 4 de julio de 2000, asunto *Haim*, C-424/97, se apartan de esta línea general al declarar que, si bien las exigencias en materia lingüística constituyen un obstáculo para el ejercicio de las libertades consagradas en el Tratado, pueden estar justificadas por razones imperiosas de interés general. Según el TJUE, se consideran como tales razones la comunicación con los clientes y con las autoridades administrativas y organizaciones profesionales.

De la jurisprudencia del TJUE se deduce que el legislador europeo actuó conscientemente al no prever otros requisitos adicionales para el acceso y ejercicio, por lo que no cabría exigirlos. El punto de vista sería diferente en el supuesto de que el motivo por el que no se estableció una regulación acerca de un examen de idiomas consiste meramente en que la posibilidad de tal examen está prevista de un modo implícito en otras disposiciones de la Directiva 98/5<sup>67</sup>.

Con arreglo al artículo 6, apartado 1, los/las abogados/as que ejerzan con su título profesional de origen también quedarán sujetos a las normas profesionales y deontológicas del Estado de acogida. Ahora bien, de ello no puede deducirse que un examen de idiomas previsto en las normas profesionales del Estado de acogida sea automáticamente compatible con la Directiva 98/5. De lo contrario, los Estados miembros podrían establecer discrecionalmente dificultades para los/las abogados/as europeos/as en su normativa e imposibilitar de este modo los objetivos de la Directiva 98/5. Por lo tanto, el artículo 6 no puede interpretarse en el sentido de que permita el examen controvertido.

---

66 DOUE C 256 de 29 de septiembre de 1995.

67 Véase: Kortese, L.: “Exploring ind professional recognition in the EU: a legal perspective”, *Journal of International Mobility*, Presses Universitaires de France, núm. 4, 2016.

En el asunto *Grahan Wilson*<sup>68</sup> se analiza si resulta compatible con el Derecho comunitario supeditar el ejercicio de la profesión a un control previo de conocimiento de la lengua del Estado en cuestión. El Tribunal señaló que:

“[...] con el artículo 3 de la Directiva, que establece la obligación de inscripción ante la autoridad competente del Estado de acogida, el legislador comunitario efectuó una armonización completa de los requisitos previos exigidos para el ejercicio del derecho conferido por la Directiva.

Así pues, la presentación ante la autoridad competente del Estado miembro de acogida de una certificación de inscripción ante la autoridad competente del Estado miembro de origen figura como el único requisito al que debe supeditarse la inscripción del interesado en el Estado miembro de acogida para permitirle ejercer en él con su título profesional de origen. Por lo tanto, la Directiva 98/5 no admite que la inscripción de un abogado europeo ante la autoridad competente del Estado miembro de acogida pueda supeditarse a una entrevista que permita a dicha autoridad evaluar el dominio por el interesado de las lenguas de dicho Estado miembro”.

De ello se deduce que la inscripción de un/a abogado/a ante la autoridad competente de un Estado miembro de acogida, exigida para acceder y ejercer la profesión, no puede supeditarse a un control previo de su nivel de conocimiento de las lenguas del Estado miembro de acogida. De modo que el requisito de realizar una prueba de conocimientos lingüísticos del idioma previo al registro supone un condicionante a los abogados/as nacionales de otros Estados miembros que pretenden establecerse en ese Estado y ejercer con el título de origen, y por tanto no debe ser admitida en virtud de la normativa europea ya que la Directiva no recoge ese requisito.

Asimismo, tiene relevancia destacar que, a tenor del quinto considerando de la Directiva 98/5, uno de los objetivos de esta consiste en que, “al brindar a los abogados la posibilidad de ejercer permanentemente en el Estado miembro de acogida con su título de origen, se atiende a las necesidades de los usuarios del Derecho que, debido al creciente número de operaciones comerciales que resulta del mercado interior, solicitan asesoramiento para sus operaciones transfronterizas, en las que a menudo se hallan superpuestos el Derecho internacional, el Derecho comunitario y los Derechos nacionales”.

Tales asuntos internacionales, al igual que los casos sometidos al Derecho de un Estado miembro distinto del de acogida, pueden no requerir un nivel de conocimiento de las lenguas del Estado miembro de acogida tan eleva-

---

68 Sentencia de 19 de septiembre de 2006, asunto Graham J. Wilson, C-506/94, ECLI:EU:C:1994:613, párrafos 64 y 65.

do como el que se necesita para tratar asuntos a los que resulte aplicable el Derecho de este último Estado miembro. Por ende, no se podrá denegar la inscripción a los solicitantes extranjeros motivadas por incumplir requisitos adicionales lingüísticos impuestos por las autoridades nacionales.

No obstante, el Tribunal ha concretado en diferentes sentencias, como la relativa al asunto Ebert, que la obligación de inscripción no se opone a la aplicación a todo el que ejerza la profesión de abogado en el territorio de un Estado miembro, en particular en lo relativo al acceso a dicha profesión, de disposiciones nacionales, ya sean legales, reglamentarias o administrativas, que están justificadas por razones de interés general, tales como normas de organización, de deontología, de control y de responsabilidad<sup>69</sup>.

En el mismo sentido, destaca el asunto *Kraus*<sup>70</sup> en el que se determina la compatibilidad con el Derecho europeo de una legislación de un Estado miembro que supedita a una autorización previa la utilización en su territorio, por uno de sus propios nacionales, de un título universitario de tercer ciclo obtenido en otro Estado miembro. En su argumentación el Tribunal manifiesta que:

“Los artículos 48 y 52 se oponen a cualquier medida nacional, relativa a los requisitos para la utilización de un título universitario complementario, obtenido en otro Estado miembro, que, aun cuando sea aplicable sin discriminación por razón de la nacionalidad, pueda obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio, por parte de los nacionales comunitarios, incluidos los del Estado miembro autor de la medida, de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado. Ello es así salvo si dicha medida persigue un objetivo legítimo compatible con el Tratado y se justifica por razones imperiosas de interés general. A este respecto, una normativa nacional como la descrita por el órgano jurisdiccional nacional tiene como objetivo proteger a la población frente a la utilización engañosa de títulos académicos obtenidos fuera del territorio del Estado miembro afectado.

Ahora bien, la necesidad de proteger a una población no necesariamente prevenida frente a la utilización abusiva de títulos universitarios que no se expiden conforme a las normas previstas a tal efecto en el país en el que el poseedor del título pretende hacerlo valer constituye un interés legítimo que puede justificar una restricción, por parte del Estado miembro de que se trate, de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado.

De ello se deduce que el hecho de que un Estado miembro establezca un procedimiento de expedición de autorizaciones administrativas, previas a la utilización de los títulos uni-

---

69 STJUE de 3 de febrero de 2011, asunto Ebert, C-359/09, ECLI:EU:C:2009:269, párrafo 40 y 41.

70 Sentencia del TJUE de 31 de marzo de 1993, Asunto C-19/92, Dieter Kraus c. Land Baden-Württemberg, ECLI:EU:C:1993:663, párrafos 32, 33, 35, 36, 37, 38, 39 y 42.

versitarios de tercer ciclo obtenidos en otro Estado miembro y prevea sanciones penales en caso de incumplimiento de dicho procedimiento no es, de por sí, incompatible con los imperativos del Derecho comunitario.

No obstante, para cumplir las exigencias establecidas por el Derecho comunitario en relación con el respeto del principio de proporcionalidad, dicha normativa nacional debe reunir determinados requisitos. Así, en primer lugar, el procedimiento de autorización debe tener por único objeto verificar si el título universitario de tercer ciclo, obtenido en otro Estado miembro, se ha expedido de forma regular, como consecuencia de estudios efectivamente cursados, por un centro de enseñanza superior competente a tal efecto. A continuación, el procedimiento de autorización debe ser fácilmente accesible, para todos los interesados y, en particular, no puede depender del pago de tasas administrativas excesivas.

Del conjunto de las consideraciones expuestas se deduce que procede responder a la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional que los artículos 48 y 52 del Tratado deben ser interpretados en el sentido de que no se oponen a que un Estado miembro prohíba a uno de sus propios nacionales, que posee un título universitario de tercer ciclo expedido en otro Estado miembro, utilizar dicho título en su territorio sin haber obtenido una autorización administrativa para ello, siempre y cuando el procedimiento de autorización tenga como único objetivo verificar si el título universitario de tercer ciclo ha sido expedido de forma regular, el procedimiento sea fácilmente accesible y no dependa del pago de tasas administrativas excesivas, toda decisión denegatoria de la autorización sea susceptible de recurso judicial, el interesado pueda conocer los motivos en que se basa dicha decisión y las sanciones previstas en caso de que se incumpla el procedimiento de autorización no sean desproporcionadas respecto a la gravedad de la infracción”.

Más recientemente, en el caso *Monachos Eirinaios*<sup>71</sup> se recordó que el artículo 3 de la Directiva 98/5 armoniza plenamente las condiciones para el ejercicio del derecho de establecimientos, esto es, la obligación de registrarse ante la autoridad competente del Estado en el que desee establecerse. Sin embargo, el Tribunal también subrayó que:

“Es preciso distinguir entre, por una parte, la inscripción ante la autoridad competente del Estado miembro de acogida de un abogado que desee ejercer en dicho Estado con su título profesional de origen, y, por otra parte, el propio ejercicio de la abogacía en dicho Estado miembro, para el que el mencionado abogado está sujeto, en virtud del artículo 6, apartado 1, de la citada Directiva, a las normas profesionales y deontológicas aplicables en el mismo Estado miembro.

Sobre este particular es preciso recordar que tales normas, a diferencia de las relativas a los requisitos previos exigidos para la inscripción, no han sido objeto de armonización

---

<sup>71</sup> STJUE de 7 de mayo de 2019, C-413/17, *Monachos Eirinaios*, ECLI:EU:C:2017:368, párrafos 28, 29 y 30.

y, por tanto, pueden diferir considerablemente de las vigentes en el Estado miembro de origen”.

En relación con la normativa nacional que transpone la Directiva 98/5, el Real Decreto 936/2001 recoge la obligación de inscripción en un Colegio de Abogados para los/las abogados/as de otros Estados miembros que pretendan ejercer en España. La inscripción de estos/as abogados/as se efectuará mediante la cumplimentación de una solicitud, que deberá estar a disposición de los interesados en todos los Colegios de Abogados de España<sup>72</sup>. Una vez presentada la solicitud, acompañada de la documentación mencionada en el apartado 2 del artículo 5, la Junta de Gobierno de dicho Colegio habrá de resolver motivadamente sobre la inscripción en el plazo máximo de dos meses, transcurrido el cual se considerará admitida.

Los Colegios de Abogados deberán llevar un Registro independiente de los/las profesionales que se inscriban al amparo de lo dispuesto en este Real Decreto, en donde se recogerá toda la información aportada en el momento de la inscripción. En el plazo máximo de quince días contados a partir de la inscripción, el Colegio habrá de comunicar la misma al Consejo General de la Abogacía Española, con especificación de la autoridad competente del Estado miembro de origen del interesado, al objeto de que el Consejo General, en los quince días siguientes, informe de ello a dicha autoridad, así como al Ministerio de Justicia. Cuando los Colegios de Abogados publiquen, o comuniquen a quien proceda, los nombres de sus colegiados/as, habrán de publicar y comunicar también los nombres de los abogados inscritos en virtud de este Real

---

<sup>72</sup> El artículo 5 establece que dicha solicitud deberá ir acompañada de los siguientes documentos:

a) Pasaporte, documento de identidad u otro documento acreditativo de poseer el interesado nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo.

b) Certificación de inscripción ante la autoridad competente del Estado miembro de origen, acreditativa de ser el interesado un profesional en el sentido recogido en el artículo 2 de este Real Decreto y expedida dentro de los tres meses anteriores a la fecha de su presentación, con inclusión de la correspondiente información disciplinaria.

c) Aquellos otros documentos que determine cada Colegio de Abogados, sin que puedan exigirse más de los requeridos con carácter general a los solicitantes con título español en el momento de la colegiación.

3. Todos los documentos que se aporten en fotocopia habrán de figurar debidamente autenticados, y aquellos que vengan redactados en el idioma de otros Estados miembros habrán de ir acompañados de su correspondiente traducción oficial al castellano.

Decreto, con especial mención de tal circunstancia, así como del país de obtención del título profesional bajo el cual ejercen sus actividades en España.

Si bien, esta situación es temporal. Una vez que haya transcurrido un período de 3 años desde la inscripción en el Colegio de Abogados español correspondiente, el estatus del abogado/a europeo inscrito/a puede mudar, ya que se supone que ha adquirido suficientes conocimientos para ejercer de forma independiente. El artículo 10 de la Directiva 98/5 prevé que:

“Los abogados que ejerzan con su título profesional de origen, que justifiquen una actividad efectiva y regular de una duración mínima de tres años en el Estado miembro de acogida en el ámbito del Derecho en el Estado miembro de acogida, incluido el Derecho comunitario, estarán dispensados del cumplimiento de las condiciones establecidas en la letra b) del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 89/48/CEE para acceder a la profesión de abogado en el Estado miembro de acogida. Por actividad efectiva y regular se entenderá el ejercicio efectivo de la actividad sin otra interrupción que la que resulte de acontecimientos de la vida corriente [...]”.

En aplicación de dicha directiva el artículo 17 del Real Decreto 936/2001 establece que:

“Los abogados que ejercen en España con su título profesional de origen, y que hayan formalizado su inscripción en un Colegio conforme a lo dispuesto en la sección 1. del capítulo II de este Real Decreto, podrán solicitar y obtener la integración en la profesión, sin necesidad de tramitar el procedimiento de reconocimiento de su título profesional [...] en lo que afecta a las profesiones de abogado y procurador, siempre y cuando acrediten una actividad efectiva y regular en España de una duración mínima de tres años, conforme al procedimiento y modalidades establecidas en los artículos siguientes.

3. A efectos de lo dispuesto en este Real Decreto, por actividad efectiva y regular se entenderá el ejercicio efectivo de la actividad profesional propia de la Abogacía, sin otra interrupción que la que resulte de acontecimientos de la vida corriente”.

Este artículo debe ser analizado en conjunción con el artículo 8.1 del Nuevo Estatuto General de la Abogacía Española donde se prevé que, para colegiarse como abogado/a el/la solicitante:

“[...] no debe haber sido condenado por intrusismo en el ejercicio de la abogacía en los tres años anteriores mediante resolución firme, salvo que se hubiesen cancelados los antecedentes penales derivados de esta condena”.

Por consiguiente, en cualquier momento posterior al transcurso de tres

años contados a partir de la formalización de la inscripción en un Colegio de Abogados español, los/las abogados/as que están ejerciendo en España con su título profesional de origen podrán solicitar la incorporación a dicho Colegio, presentando para ello la correspondiente solicitud, acompañada de cuantos documentos e informaciones se consideren pertinentes, relativos en particular al número y naturaleza de los asuntos que haya tratado.

Recibida la solicitud de colegiación, el Colegio procederá a analizar y valorar toda la información y documentación que el solicitante haya presentado. En el caso de considerarlo necesario, se podrá instar al abogado/a a que aporte, oralmente o por escrito, aclaraciones o precisiones adicionales relativas a las informaciones y documentación mencionadas. Además, con carácter previo a la adopción de la resolución que corresponda, el Colegio solicitará informe del Consejo General de la Abogacía Española.

Una vez cumplimentados los trámites anteriores, y en el plazo de tres meses desde la solicitud de colegiación, el Colegio de Abogados adoptará la correspondiente resolución, que contendrá alguno de los siguientes pronunciamientos<sup>73</sup>:

a) Denegación de la colegiación, por considerar no acreditado un ejercicio efectivo y regular en España durante al menos tres años en los términos del artículo 17 de este Real Decreto, o por considerar que concurren motivos de orden público relacionados con procedimientos disciplinarios, quejas o incidentes de cualquier tipo.

b) Integración del solicitante en la Abogacía española, sin necesidad de tramitar el procedimiento de reconocimiento del título profesional, por considerar que ha quedado acreditada una actividad efectiva y regular en España, de una duración mínima de tres años, en el ámbito del Derecho español, incluido el Derecho comunitario.

c) Exigencia de que el solicitante se someta a una entrevista en el Colegio, por considerar que ha quedado acreditada una actividad efectiva y regular en España, de una duración mínima de tres años, pero de menor duración en materias relativas al Derecho español.

En este supuesto, tras la celebración de la entrevista, cuya finalidad será verificar el carácter efectivo y regular de la actividad ejercida, y tras tomar en consideración toda la información y documentación aportada en relación con los asuntos tratados por el solicitante y en relación con sus conocimientos y experiencia profesional en Derecho español, así como en cuanto a su partici-

---

73 Véase artículo 19.

pación en cursos o seminarios relativos a dicho Derecho, incluidas las normas reguladoras de la profesión y las normas deontológicas, el Colegio decidirá finalmente, bien autorizando la integración en la profesión sin necesidad de tramitar el procedimiento de reconocimiento del título profesional, bien denegando dicha integración, con los efectos que en cada caso procedan.

En cualquier caso, la decisión que adopte el Colegio habrá de estar debidamente motivada y será susceptible de los recursos colegiales y jurisdiccionales establecidos con carácter general para los procedimientos de colegiación tramitados por solicitantes con título español.

En el supuesto de que el Colegio de Abogados dicte resolución denegatoria de la integración en la profesión, el/a interesado/a podrá seguir ejerciendo en España bajo su condición de abogado/a inscrito/a.

Asimismo, podrá hacer uso en cualquier momento del derecho que asiste a todas las personas que posean el título de abogado/a en cualquier Estado de la Unión Europea o parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, tengan o no la condición de abogado/a inscrito/a, de solicitar el reconocimiento en España de ese título profesional.

Formalizada la colegiación, el/la interesado/a tendrá la condición de abogado/a a todos los efectos, siéndole de aplicación sin especialidad ni limitación alguna las normas reguladoras de la profesión en España, y tendrá derecho a utilizar el título profesional de abogado/a, añadiendo si lo desea mención del título profesional de origen.

Una vez adoptada por el Colegio la resolución que corresponda de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19, se dará traslado de esta, en un plazo máximo de quince días, a la autoridad competente del Estado de origen del interesado, al Consejo General de la Abogacía Española y al Ministerio de Justicia.

Finalmente, es menester mencionar que la obligación de inscripción en el colegio profesional correspondiente tanto en el Estado de acogida como en el Estado de procedencia implica el cumplimiento con la obligación de pago de cuotas de los Colegios de abogados de ambos Estados.

A tal respecto, cabe distinguir, entre la prima por el registro en el Colegio, y el requisito del pago continuado del Colegio. En función del Estado se establecen unos u otros costes de entrada en el registro del Colegio, o incluso inexistentes, sin embargo, la prima profesional es obligatoria en cada Estado. Los/las abogados/as que deseen ejercer la profesión en un Estado miembro de acogida deberán pagar la tasa que corresponda a la inscripción. Dicha tasa no podrá ser nunca superior a la exigida a los abogados nacionales de ese

Estado y siempre que resulte adecuada al mantenimiento de las cargas colegiales en proporción a los servicios de los cuales puedan beneficiarse estos/as abogados/as<sup>74</sup>.

El doble pago de cuota, el del Estado de origen y del de acogida es, por tanto, una de las consecuencias de las disposiciones de la Directiva 98/5. Sin embargo, este doble pago constituye un impedimento para el efectivo y pleno ejercicio de la abogacía en el Estado de acogida en el sentido que supone un gran esfuerzo el pago de ambas cuotas.

En España, la legislación tributaria permite la deducción de ciertos gastos, entre los que se encuentran las cutas satisfechas a colegios profesional. La única condición que se exige para proceder a la deducción es que la colegiación sea obligatoria para prestar los servicios laborales. Esto supone que un/a abogado/a español que decida establecerse y ejercer la profesión en otro Estado miembro bajo su título de origen, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3 de la Directiva 98/5, ha debido mantener el registro en el Colegio de abogados de España para, posteriormente, solicitar la inscripción en el Colegio del Estado de acogida. Si el/la abogado/a quisiera deducirse el gasto que implica la cuota en el Colegio español, esto no sería posible a menos que en el Estado de acogida se exija que la colegiación en el Estado de origen resulte obligatoria para poder realizar los servicios que presta a su empleador en el Estado de acogida<sup>75</sup>.

Del mismo modo, existe un ámbito de doble aplicación de las normas en relación con el seguro de responsabilidad profesional previsto en el apartado 3 del artículo 6 de la Directiva 98/5.

La Directiva establece que un Estado miembro de acogida puede exigir que un/a abogado/a que ejerza a título profesional del Estado de origen, bien la suscripción de un seguro de responsabilidad profesional, o bien la afiliación a un fondo de garantía profesional, con arreglo a las normas que establezca dicho Estado para las actividades profesionales ejercidas en su territorio. No obstante, quedarán dispensados de dicha obligación los/las abogados/as que ejerzan con su título profesional de origen que justifiquen estar cubiertos por

<sup>74</sup> Artículo 6 del Real Decreto 936/2001.

<sup>75</sup> Consulta Vinculante V2602-19, de 24 de septiembre de 2019 de la Subdirección General de Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas. Documento disponible en la web: <https://diariolaley.laleynext.es/Content/DocumentoRelacionado.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAMtMSbF1DjYAAkMDY0MzM7WY1KLizPw827DM9NS8klS15JzUxCKXxJJU58Sc1LyUxCLbkKLSVADmhYKNwAAAA==WK> (última visita realizada en agosto de 2022).

un seguro o una garantía suscrita con arreglo a las normas del Estado miembro de origen, en la medida en que éstos sean equivalentes en lo que respecta a las modalidades y a la cobertura. Si la equivalencia fuera únicamente parcial, la autoridad competente del Estado miembro de acogida podrá exigir la suscripción de un seguro o una garantía complementaria que cubra los aspectos que no queden cubiertos por el seguro o la garantía suscritos con arreglo a las normas del Estado miembro de origen<sup>76</sup>.

A tal respecto, los artículos 13 y 14 de la normativa de transposición nacional manifiestan que el/la abogado/a inscrito/a bajo el título profesional de origen quedar sometido/a a las disposiciones que regulan el seguro de responsabilidad profesional de los abogados/as con título profesional español, salvo que justifique que está cubierto por un seguro o una garantía suscrito con arreglo a las normas del Estado miembro de origen, en la medida en que exista equivalencia en cuanto a la modalidad y a la cobertura. Si la equivalencia fuera solo parcial, se estará en lo que falte a las disposiciones aplicables a los abogados/as con título profesional español.

De otro lado, cuando un/a abogado/a inscrito/a incumpla las obligaciones profesionales o normas deontológicas vigentes en España, le serán de aplicación las normas de procedimiento, las sanciones y los recursos establecidos con carácter general para cualquier colegiado/a con las siguientes especificaciones. Previamente a la incoación de un procedimiento disciplinario, el Colegio de Abogados correspondiente habrá de informar, por el medio más rápido posible, a la autoridad competente del Estado de origen del abogado/a inscrito/a, proporcionándole toda la información pertinente. Sin perjuicio del poder de decisión que corresponde al Colegio, éste cooperará a lo largo de la tramitación del procedimiento con la autoridad competente del Estado miembro de origen, asegurando como mínimo que dicha autoridad pueda formular alegaciones en las distintas fases e instancias de la tramitación, así como en los posibles recursos. En el supuesto de que, durante la tramitación del procedimiento disciplinario, la autoridad competente del Estado miembro de origen comunique al Colegio de Abogados que ha decidido retirar al abogado/a, temporal o definitivamente, la autorización para el ejercicio pro-

---

76 La CCBE ha alentado a los Colegios de abogados a seguir el ejemplo del Colegio de Abogados de París y la Law Society of England and Wales, que han llegado a un acuerdo de reconocimiento mutuo con respecto los planes de seguro profesional. Véase, CCBE “*Guidelines for Bar & Law Societies on free movement of lawyers within the European Union*”, op. cit, p. 20.

fesional, dicho Colegio procederá a prohibirle igualmente, con carácter temporal o definitivo, el ejercicio en España bajo el título profesional de origen, sin perjuicio de la resolución que finalmente se dicte en el procedimiento disciplinario.

La resolución final del procedimiento disciplinario, que habrá de estar debidamente motivada, será notificada inmediatamente por el Colegio a la autoridad competente del Estado de origen del abogado/a afectado, y la misma será susceptible de los recursos colegiales y jurisdiccionales establecidos con carácter general en la normativa aplicable a los/las abogados/as ejercientes con título español.

Además, con el objeto de centralizar la información, y para garantizar en todo caso que la imposición de una sanción disciplinaria sea conocida por el resto de los Colegios, la cooperación entre el Colegio afectado y la autoridad competente del Estado de origen, así como los distintos envíos recíprocos de información mencionados en el apartado anterior, se efectuarán con la intermediación del Consejo General de la Abogacía Española.

#### 4. El acceso a las profesiones de la Abogacía y la Procura

En el preámbulo del Código Deontológico de la Abogacía Europea aprobado por el CBBE aparece que “en una sociedad basada en el respeto a la Justicia, el Abogado tiene una función destacada. Su misión no se limita a ejecutar fielmente un mandato dentro del marco legal. En un Estado de Derecho, el Abogado resulta indispensable para la justicia y los justiciables cuyos derechos y libertades le corresponden defender, cumpliendo a la vez el papel de defensor y asesor de su cliente”.

En España, el Código Deontológico de la Abogacía Española, en su preámbulo, describe al abogado como el “experto en leyes y conocedor de la técnica jurídica y de las estrategias procesales, se erige en elemento imprescindible para la realización de la Justicia, garantizando la información o asesoramiento, la contradicción, la igualdad de las partes tanto en el proceso como fuera de él, encarnando el derecho de defensa, que es requisito de la tutela judicial efectiva”<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Véase en el mismo sentido, el artículo 542 de la Ley Orgánica de Poder Judicial (LOPJ): “1. Corresponde en exclusiva la denominación y función de abogado al licenciado en Derecho que ejerza profesionalmente la dirección y defensa de las partes en toda clase de procesos, o el asesoramiento y consejo jurídico.

El Estatuto General de la Abogacía Española aprobado por el reciente Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo<sup>78</sup>, que deroga al Real Decreto 658, de 22 de junio 2001, en su artículo 4.2 define al abogado/a como “quienes se encuentran incorporados a un Colegio de la Abogacía como ejercientes”<sup>79</sup>.

Desde el punto de vista material, en virtud del artículo 1.1 del Estatuto General de la Abogacía Española: “La Abogacía es una profesión libre e independiente, que asegura la efectividad del derecho fundamental de defensa y asistencia letrada y se constituye en garantía de los derechos y libertades de las personas. Los profesionales de la Abogacía deben velar siempre por los intereses de aquellos cuyos derechos y libertades defienden con respeto a los principios del Estado social y democrático de Derecho constitucionalmente establecido”.

Desde el formal, el artículo 4.1 del Estatuto General de la Abogacía Española establece que, “son profesionales de la Abogacía quienes, estando en posesión del título oficial que habilita para el ejercicio de esta profesión, se encuentran incorporados a un Colegio de la Abogacía en calidad de ejercientes y se dedican de forma profesional al asesoramiento jurídico, a la solución de disputas y a la defensa de derechos e intereses ajenos, tanto públicos como privados, en la vía extrajudicial, judicial o arbitral”<sup>80</sup>.

Por tanto, en España es necesario la colegiación y la condición de ejerciente. Solo el/la abogado/a ejerciente es considerado/a técnicamente como

---

2. En su actuación, ante los juzgados y tribunales, los abogados son libres e independientes, se sujetarán al principio de buena fe, gozarán de los derechos inherentes a la dignidad de su función y serán amparados por aquellos en su libertad de expresión y defensa.

3. Los abogados deberán guardar secreto de todos los hechos o noticias de que conozcan por razón de cualquiera de las modalidades de su actuación profesional, no pudiendo ser obligados a declarar sobre los mismos”.

78 Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española, (BOE núm. 71 de 24 de marzo de 2021).

79 Sobre la definición de abogado, véase: Torre Díaz, F.J.: “*Ética y Deontología Jurídica*”, Dykinson, Madrid, 2000, p. 263; Sánchez Stewart, N.: “*Manual de Deontología para Abogados*”, Editora La Ley, Madrid, 2012, pp. 2-5.

80 En el mismo sentido, el artículo 544 de la Ley Orgánica de Poder Judicial establece que: “1. Los abogados y procuradores, antes de iniciar su ejercicio profesional, prestarán juramento o promesa de acatamiento a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

2. La colegiación de los abogados y procuradores será obligatoria para actuar ante los juzgados y tribunales en los términos previstos en esta ley y por la legislación general sobre Colegios profesionales, salvo que actúen al servicio de las Administraciones públicas o entidades públicas por razón de dependencia funcional o laboral”.

abogado/a. Abogado/a es pues un/a profesional jurídico, libre e independiente que, debidamente colegiado/a, defiende los intereses ajenos públicos y privados, siendo un elemento esencial de la Administración de Justicia.

Entrando a conocer los requisitos exigidos para ejercer la profesión en España, conviene destacar que hasta el año 2011 la regulación del acceso a la profesión exigía únicamente la posesión del título de licenciatura en Derecho, o el título extranjero equivalente a esta. Por consiguiente, bastaba con obtener la licenciatura en Derecho y hacerse miembro del Colegio de abogados correspondiente, sin necesidad de aportar requisitos adicionales.

Sin embargo, ante la importancia de garantizar de forma objetiva la capacidad de los/las abogados/as para prestar la asistencia jurídica constitucionalmente prevista<sup>81</sup> y habida cuenta de la experiencia del Derecho comparado, se evidenció la necesidad de acreditar una capacitación profesional más allá de la obtención de una titulación universitaria. Bajo esta rúbrica entró en vigor la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a la profesión de Abogado y Procurador de los Tribunales<sup>82</sup>, aprobada por el Real Decreto 775/2011, de 3 de junio<sup>83</sup>, que ha entrado en vigor a los cinco años de su publicación.

Esta ley tiene como objetivo principal mejorar la capacitación profesional de abogados y procuradores en cuanto colaboradores relevantes de la administración de justicia con el fin de que los ciudadanos tengan garantizado un asesoramiento, una defensa jurídica y una representación técnica de calidad como elementos esenciales para el ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Recientemente, esta Ley ha sido modificada por la Ley 15/2021, de 23 de octubre, por la que se modifica la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, así como la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales, el Real Decreto-

---

81 La regulación del régimen de acceso a la profesión de abogado en España es una exigencia derivada de los artículos 17.3 y 24 de la Constitución: estos profesionales son colaboradores fundamentales en la impartición de justicia, y la calidad del servicio que prestan redundan directamente en la tutela judicial efectiva que nuestra Constitución garantiza a la ciudadanía.

82 Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a la profesión de Abogado y Procurador de los Tribunales (*BOE*, núm. 260 de 31 de octubre de 2006).

83 Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, de 2011 sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales (*BOE*, núm. 143, de 16 de junio).

ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal, y la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones<sup>84</sup>.

El objeto de la norma se refiere a la introducción de determinadas reformas en la regulación del acceso a las profesiones de Abogado y Procurador, arancel de los Procuradores y desempeño conjunto de actividades de defensa y representación procesal en una misma sociedad profesional, para acomodar la legislación española a las previsiones del Derecho comunitario como consecuencia del procedimiento de infracción seguido por la Comisión Europea 2015/4062.

En lo sustancial, se trata de acomodar la legislación española a las previsiones del Derecho europeo y en concreto a la Directiva 2006/123/CE, cuyo objetivo recordemos es la supresión de obstáculos para la libertad de establecimiento de prestadores en los Estados miembros y la libre prestación de servicios entre Estados miembros, singularmente, lo dispuesto en los artículos 15, 16, y 25 en cuanto a los servicios en el mercado interiores, así como lo recogido en los artículos 49 y 56 del TFUE.

La Ley 15/2021 incide sobre tres ámbitos concretos de actuación. En primer lugar, el relativo a la existencia de una reserva de actividad para el ejercicio de la procura. En segundo lugar, el de la prohibición de las sociedades de carácter multidisciplinar, que puedan abarcar la procura y la abogacía y, finalmente, la modificación del sistema de aranceles. Nos interesa analizar, de un lado, la flexibilización del acceso al ejercicio de la procura, y por otro, el ejercicio simultáneo de la abogacía y la procura por parte de las sociedades profesionales multidisciplinarias.

En primer lugar, la reserva de actividad para el ejercicio de la procura se flexibiliza, permitiendo que también aquellos profesionales de la abogacía puedan ejercer como procuradores, asumiendo la representación técnica de las partes y desarrollando el resto de las funciones que son propias de la procura para la cooperación y auxilio de los Tribunales, aunque no de forma simultánea al ejercicio de la profesión de la abogacía. Para hacer posible esta pretensión, se ha modificado la Ley 34/2006, estableciendo, en síntesis, el acceso único a las profesiones de la abogacía y la procura. Se exige un mismo título académico (licenciatura o grado en Derecho) y una misma capacitación (el mismo máster) para ambas profesiones. Quienes por lo tanto ostenten el título de licenciado o de grado en Derecho, superen el Máster universitario

---

84 BOE núm. 255 de 25 de octubre de 2021.

en Acceso a la Abogacía, así como la evaluación de la aptitud profesional, podrán ejercer indistintamente la abogacía o la procura, sin más requisitos que la posterior colegiación. Por lo tanto, la obtención del título y el máster y posterior evaluación, habilitará para la colegiación en el Colegio de Abogados o en el Colegio de Procuradores, en función del interés y de la profesión que cada uno quiera ejercer, no siendo posible simultanear ni la colegiación como ejerciente en un Colegio de Abogados y en un Colegio de Procuradores, ni el ejercicio de ambas profesiones.

De esta forma, se establece un mismo título habilitante para el ejercicio de dos profesiones diferenciadas en el bien entendido sentido de que las funciones de la procura han de estar separadas de la función propia de la abogacía porque eso redundaría en beneficio de la Administración de Justicia. Entendemos que sí se podrá seguir colegiado/a como no ejerciente en el Colegio profesional cuya profesión no se ejerza de momento.

En este sentido, la prohibición de simultanear la colegiación en el Colegio de abogados y de Procuradores, así como el ejercicio de ambas profesiones es coherente con la incompatibilidad de ejercicio simultáneo de abogado/a y procurador/a recogida en el apartado 3 del artículo 23 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y con los artículos 542 y 543 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial<sup>85</sup>, de los que resulta que continúa siendo incompatible el ejercicio simultáneo, por una misma persona física, de las profesiones de la abogacía y la procura.

---

85 En virtud del artículo 23.3 de la LEC: “El procurador legalmente habilitado podrá comparecer en cualquier tipo de procesos sin necesidad de abogado, cuando lo realice a los solos efectos de oír y recibir actos de comunicación y efectuar comparecencias de carácter no personal de los representados que hayan sido solicitados por el Juez, Tribunal o Letrado de la Administración de Justicia. Al realizar dichos actos no podrá formular solicitud alguna. Es incompatible el ejercicio simultáneo de las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales”.

Por su parte, el artículo 543 de la Ley Orgánica del Poder Judicial manifiestan que: “1. Corresponde exclusivamente a los procuradores la representación de las partes en todo tipo de procesos, salvo cuando la ley autorice otra cosa.

2. Podrán realizar los actos de comunicación a las partes del proceso que la ley les autorice.

3. Será aplicable a los procuradores lo dispuesto en el apartado 3 del artículo anterior.

4. En el ejercicio de su profesión los procuradores podrán ser sustituidos por otro procurador. También para los actos y en la forma que se determine reglamentariamente podrán ser sustituidos por oficial habilitado”.

Se establece con la Ley 15/2021, por lo tanto, para el acceso al ejercicio de la profesión de abogado/a y procurador/a, el mismo título universitario, y el mismo curso de formación especializada, es decir, el mismo Máster Universitario, donde se exige como requisito indispensable que en dicho Máster se incorporen materias propias del ejercicio profesional de la abogacía y de la procura, así como la realización de un periodo de prácticas externas. En relación con la realización de las prácticas externas, del artículo 6 se desprende que las mismas deben hacerse la bajo la tutela “un profesional de la abogacía y, siempre que sea solicitado por el alumno, una persona profesional de la procura, ambas con un ejercicio profesional superior a cinco años”. Esta es la principal diferencia con el régimen anterior en que las prácticas eran totalmente diferenciadas para abogados o procuradores. Su regulación en detalle corresponde al Estatuto General de la Abogacía española y el Estatuto General de los Procuradores, incluyendo los requisitos necesarios para la realización de la tutoría y los derechos y obligaciones del profesional, sea de la procura o de la abogacía y cuya infracción dará lugar a responsabilidad disciplinaria. De la misma forma, la evaluación de la aptitud profesional para ambas profesiones tendrá un contenido único, realizándose un examen para el acceso al ejercicio profesional. Cuestiones, todas ellas, que serán objeto de análisis en los siguientes apartados.

Además, se modifica la Disposición Adicional tercera relativa al ejercicio profesional de los funcionarios públicos. De la obtención del título regulado en la Ley, se exceptúa a los funcionarios públicos para su actuación en juzgados y tribunales. Aparte de ello, los funcionarios públicos del grupo A licenciados en Derecho y que desempeñen funciones de asistencia letrada o asesoramiento jurídico estarán también “exceptuados de obtener el título profesional para el ejercicio de las profesiones de la abogacía y de la procura”. Igualmente están exceptuados los Letrados de las Cortes Generales, o de las Asambleas legislativas autonómicas, los de Carrera Judicial y Fiscal, los Letrados de la Administración de Justicia, “o en alguno de los cuerpos comunes de las Fuerzas Armadas en su condición de licenciados en Derecho”.

El articulado se completa con el régimen transitoria de la ley que prevé la aplicación de esta Ley a quienes en el momento de entrada en vigor de esta estuvieran ya colegiados o en condiciones de hacerlo en los Colegios de Abogados o de Procuradores, en este último caso cumpliendo los requisitos que se fijan en esta misma disposición, pudiendo ejercer como procuradores en los términos establecidos en el artículo 1 de la Ley 34/2006. Por otro lado,

el régimen transitorio también prevé que podrán ejercer la abogacía las personas que en el momento de su entrada en vigor estuvieran incorporadas en un Colegio de procuradores, o en condiciones de incorporarse, teniendo el título de licenciatura o grado en Derecho y que superen el curso de capacitación profesional y la correspondiente prueba de evaluación, en los términos que se determinará reglamentariamente. Este curso y prueba se tendrán que superar dentro de los dos años siguientes a la fecha de aprobación del Real Decreto que los regule.

A nuestro juicio, resulta una Disposición Transitoria de difícil entendimiento. Versa sobre la aplicabilidad de la Ley y por tanto, pudiera pensarse que le es aplicable el nuevo régimen del curso de formación específica para el acceso a las profesiones de abogado/a y procurador/a. Pero si se pone en relación con la Disposición Transitoria única de la Ley modificada<sup>86</sup>, debe entenderse que la Disposición Transitoria de la ley de modificación solo debe ser aplicable a la permeabilidad entre las profesiones de abogado/a y procurador/a, que es la finalidad principal de la ley. Los/las abogados/as colegiados/as o que puedan colegiarse pueden ejercer sin más como procuradores, en cambio, para que los/as procuradores/as puedan ejercer como abogados/as se les exige unos conocimientos para acreditar su formación. La Disposición Transitoria de la Ley 34/2006, tras la reciente modificación, debe ser entendida en el sentido de que, si bien a los/las abogados/as o procuradores/as colegiados/as como ejercientes o no ejercientes no se les podrá exigir el nuevo título profesional,

---

86 Disposición transitoria única. Profesionales colegiados a la entrada en vigor de la exigencia de título profesional: “1. Los títulos profesionales regulados en esta norma no serán exigibles a quienes ya estuvieran incorporados a un colegio de abogados o procuradores, como ejercientes o no ejercientes, en el momento de la entrada en vigor de la presente ley.

2. Los títulos profesionales regulados en esta ley tampoco serán exigibles a quienes, sin estar incorporados a un colegio de abogados o procuradores a su entrada en vigor, hubieran estado incorporados antes de su entrada en vigor, como ejercientes o no ejercientes, durante un plazo continuado o discontinuo no inferior en su cómputo total a un año, siempre que procedan a colegiarse antes de ejercer como tales y no hubieran causado baja por sanción disciplinaria.

3. Quienes en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley se encontrarán en posesión del título de licenciado o grado en Derecho o en condiciones de solicitar su expedición y no estuvieran comprendidos en el apartado anterior, dispondrán de un plazo máximo de dos años, a contar desde su entrada en vigor, para proceder a colegiarse, como ejercientes o no ejercientes, sin que les sea exigible la obtención de los títulos profesionales que en ella se regulan”.

para que los no ejercientes puedan desempeñar sus respectivas profesiones deberán pasar a la categoría de ejercientes.

En cuanto a lo dispuesto en la Disposición Transitoria segunda, se regula la situación de quienes se encuentren realizando en el momento de entrada en vigor de la Ley el curso de capacitación o pendiente de evaluación. Los cursos ya iniciados y los del año 2021 / 2022, se desarrollarán con arreglo al régimen anterior al establecido por esta Ley hasta su finalización. Del mismo modo, se procederá con las pruebas de evaluación de los conocimientos. Los que, una vez superado la prueba de evaluación, obtenga el título para ejercer la abogacía podrán ejercer la procura en los términos previstos en el apartado primero de la disposición anterior, y aquellos que obtenga el título profesional de procurador podrán ejercer la abogacía, siempre que cumplan con los requisitos que se establecen en el apartado segundo de la Disposición Transitoria primera, antes analizada.

Los que obtengan el título “para el ejercicio de la abogacía podrán ejercer la procura en los términos previstos en el apartado 1 de la disposición transitoria primera”. Y los que obtengan el título profesional de procurador “podrán ejercer la abogacía siempre que cumplan los requisitos establecidos en el apartado 2 de la disposición transitoria primera”.

En segundo lugar, la Ley 15/2021 modifica la Ley de Sociedades Profesionales<sup>87</sup>, dentro de la acomodación de la legislación española a las exigencias del Derecho Europeo. La finalidad de dicha reforma es habilitar a las sociedades profesionales multidisciplinares el ejercicio simultáneo de la abogacía y la procura para poder ofertar y prestar un servicio integral de defensa y representación. Esto es, se autoriza que profesionales de la abogacía y la procura se integren en una misma entidad profesional como excepción a lo previsto en la Ley de Sociedades Profesionales que se lo permite que las sociedades profesionales puedan ejercer varias actividades profesionales cuando su desempeño no se haya declarado incompatible por norma legal. Antes ello no era posible por la prohibición contenida en el artículo 3 de la Ley.

Tanto abogados/as como procuradores/as podrán ser socios/as profesionales, cuando el objeto de la sociedad sea “la prestación de servicios jurídicos integrales de defensa y representación”. Nada se recoge sobre que el objeto señalado deba transcribirse de forma literal en los estatutos para posibilitar que abogados/as y procuradores/as sean socios y socias profesionales de

---

<sup>87</sup> Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales (BOE núm. 65 de 16 de marzo de 2007).

la misma sociales. Consideramos que el objeto social de la sociedad podrá acomodarse a los deseos de los socios siempre que se comprenda la actividad de representación<sup>88</sup>. Hubiera sido más lógico expresar que el objeto de la sociedad será el ejercicio de la actividad o profesión de abogado/a y de procurador/a.

A fin de garantizar la imparcialidad e independencia del ejercicio de la respectiva actividad profesional, además de la incompatibilidad del ejercicio simultáneo de las profesiones de la abogacía y la procura, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial en la Ley de Enjuiciamiento Civil, se establece que los estatutos de las sociedades profesionales contendrá, de conformidad con lo que se recoja en las normas deontológicas de las respectivas profesiones, las disposiciones necesarias para garantizar que los profesionales que asuman la defensa o la representación de sus patrocinados puedan actuar con autonomía e independencia y apartarse de cualquier asunto cuando pueda verse comprometida su imparcialidad. La duda está en cómo se articula en los estatutos de la sociedad de forma suficiente estas obligaciones, ya que, algunos aspectos de las sociedades profesionales pueden ser difícilmente conciliables con las exigencias anteriores<sup>89</sup>. A la espera se está que, por parte de los Colegios Profesionales implicados, se propongan algunos modelos o se ofrezcan orientaciones al respecto.

Es de confiar que estas sociedades profesionales tengan el éxito que no han tenido tradicionalmente la sociedad profesional pues la unión de ambas profesiones puede ser muy beneficioso tanto para los/as profesionales como para los/las clientes. Con las nuevas disposiciones, las sociedades profesionales de la abogacía podrán incorporar profesionales de la procura como socios y socias profesionales, al igual que las sociedades profesionales de la procura podrán incorporar profesionales de la abogacía, preservando cada uno sus

---

88 García-Valdecasas, J.A.: “Ley 15/2021: Permeabilidad entre las profesiones de abogado y procurador. Sociedades profesionales”.

Disponible en: <https://www.notariosyregistradores.com/web/normas/concretas/ley-15-2021-permeabilidad-entre-profesiones-de-abogado-y-procurador-sociedades-profesionales/> (última visita en junio 2022). Sobre el objeto social de las sociedades profesionales véase: Lorenzo Camacho, M.S.: “El objeto social mixto en la sociedad profesional “stricto sensu” (comentario de la Resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 14 de junio de 2021)”, *Revista de derecho mercantil*, N.º 323, 2022; Calvo Sánchez, L.: “Colegios profesionales y sociedades profesionales”, *Administrativo: cuaderno jurídico*, N.º 1, 2009, pp. 15- 27.

89 Fernández Galarreta, F.J; Esparza Leibar, I.: “La procura a juicio”, Bosh, 2022.

competencias, responsabilidades y obligaciones propias. Se trata, tal y como se expone en el preámbulo, de un cambio que busca dinamizar un mercado saturado, permitiendo ahorrar costes a los profesionales de la abogacía y de la procura, ofreciendo en cambio una mayor flexibilidad en la organización de ambos colectivos, al tiempo que preserva la función de cada uno de los profesionales de forma claramente diferenciado. Consecuentemente, será posible demandar y ofrecer, mediante una única sociedad profesional, los dos servicios que requiere la defensa en juicio de los derechos recibiendo una atención integral sin merma alguna de la independencia de cada uno de los profesionales que la componen.

En definitiva, la Ley establece un acceso único para la profesión de Abogado/a y Procurador/a, mismo título académico (licenciatura o grado en Derecho) y mismo master, pero con la prohibición de simultanear la colegiación como ejerciente en un Colegio de Abogados y en un Colegio de Procuradores, y el ejercicio de ambas profesiones, y por otra lado la ley ha incorporado la posibilidad de que las sociedades profesionales ejerzan simultáneamente las actividades profesionales de la abogacía y de la procura de los tribunales, debiendo actuar siempre con autonomía e independencia y apartarse de cualquier asunto cuando pueda verse comprometida su imparcialidad.

Una vez examina la reforma contenida en la Ley 15/2021, pasamos a estudiar las condiciones de acceso al ejercicio de la profesión de abogado/a y, con la vigente normativa, de procurador/a, contenidas en la Ley 34/2006. Recordemos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 1.1, esta ley tiene por objeto regular las condiciones de obtención del título profesional para el ejercicio de las profesiones de la abogacía y de la procura, básicas para el ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, con el fin de garantizar el acceso de la ciudadanía a un asesoramiento, defensa jurídica y representación técnica de calidad.

Tal y como se ha podido deducir de los epígrafes anteriores, la normativa establece un sistema de formación basado en la excelencia que consta de tres pilares básicos: la realización de un curso formativo específico en el que se han de adquirir un conjunto de competencias profesionales específicas, el desarrollo de un periodo de prácticas externas y la realización de una evaluación de la aptitud profesional que culmina el proceso de capacitación con carácter previo a la inscripción en el correspondiente colegio profesional. Por consiguiente, para ejercer la profesión de abogado/a y de procurador/a, los/las aspirantes deberán obtener en primer lugar el título de licenciado o graduado

en Derecho, en segundo lugar, se requiere la superación del curso formativo, esto es, del Máster universitario de acceso a la abogacía, y en tercer lugar, una vez aprobado el Máster universitario, el/la candidato/a deberá realizar y superar el examen de acceso a la abogacía convocado.

La formación especializada necesaria para poder acceder a las evaluaciones conducentes a la obtención de este título profesional es una formación reglada y de carácter oficial que se adquirirá a través de la realización de cursos de formación. La Ley 34/2006 diseña un modelo en el que intervienen tanto las universidades como las escuelas de práctica jurídica dependientes de los colegios de abogados. No obstante, uno de los elementos nucleares del modelo es la preceptiva colaboración entre las entidades habilitadas para impartir los cursos de formación. Exponente de esa exigencia es la previsión contenida en la propia Ley 34/2006, de 30 de octubre, de la necesidad de celebrar un convenio que garantice, en el caso de las universidades, la continuidad práctica de la formación sustantiva recibida, y en el de las escuelas de práctica jurídica, además, la calidad de los contenidos impartidos, así como la idoneidad de la titulación y cualificación del profesorado. Profundizando en esta misma línea, el reglamento contempla un instrumento de cooperación reforzada entre las universidades y los colegios profesionales o las escuelas de práctica jurídica: la impartición conjunta de cursos de formación<sup>90</sup>.

Tanto las universidades como las escuelas de práctica jurídica tienen un apreciable margen de libertad en la configuración de los cursos de formación y del periodo de prácticas. Así, por lo que respecta estrictamente al periodo formativo, el reglamento se limita a establecer unas bases esenciales como son, por ejemplo, que los planes de estudios deben estar integrados por 60 créditos ECTS y, desde luego, que deben garantizar la adquisición de las competencias exigidas para cada profesión. A partir de esas bases se huye de la imposición de un modelo cerrado de tal forma que cada entidad pueda configurar los respectivos másteres y cursos con un amplio grado de autonomía.

Los cursos de formación deberán acreditarse ante los Ministerios de Justicia y de Educación antes de ponerse en marcha y renovar la acreditación periódicamente cada seis años. Aunque el procedimiento de acreditación es distinto según se trate de cursos de formación organizados por las universidades o por las escuelas de práctica jurídica, se parte de una filosofía común:

---

<sup>90</sup> Véase el preámbulo del Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales.

conjugar la necesidad de garantizar la calidad de las enseñanzas con la simplificación de los trámites y la reducción de cargas administrativas. Desde esta perspectiva, el procedimiento de acreditación se sustancia bien ante el Ministerio de Justicia bien ante el Ministerio de Educación en atención a la entidad organizadora, esto es, dependiendo de que se trate de una escuela de práctica jurídica o de una universidad. En el primer supuesto, con arreglo a un procedimiento específico, mientras que en el segundo en el marco del procedimiento general de verificación de los títulos universitarios oficiales. En todo caso, la intervención de ambos Ministerios en los procedimientos, la previsión de que todos los cursos deben acreditar la adquisición de las mismas competencias de acuerdo con la profesión a que vayan dirigidos, la fijación de unos criterios homogéneos para dicha acreditación y el hecho de que la resolución final deba ser siempre conjunta por parte de los Ministerios de Justicia y Educación garantizan suficientemente la unidad de criterio en cuanto a la decisión última que se adopte.

Estos cursos de formación serán impartidos por universidades en el marco de las enseñanzas conducentes a la obtención de un título oficial de Máster universitario, de acuerdo con lo establecido en la normativa reguladora de las enseñanzas universitarias oficiales de Máster y, en su caso, dentro del régimen de precios públicos. Para la acreditación de los referidos cursos, tal y como ya se mencionó anteriormente, será requisito indispensable que se incorporen materias propias del ejercicio profesional de la abogacía y de la procura, así como la realización de un periodo de prácticas externas en los términos previstos en el artículo 6.

En cuanto a las escuelas de prácticas jurídicas, estas serán creadas por los colegios de abogados que hayan sido homologados por el Consejo General de la Abogacía y conforme a su normativa reguladora podrán organizar e impartir cursos que permitan acceder a la prueba de evaluación final, siempre que los citados cursos sean acreditados conjuntamente por los Ministerios de Justicia y de Universidades, tras ser oídas las comunidades autónomas y en la forma que reglamentariamente se determine. Para que se pueda proceder a la acreditación y reconocimiento de sus cursos a los efectos de la determinación de su programa, contenido, profesora y demás circunstancias, las escuelas de práctica jurídica deberán haber celebrado un convenio con una universidad, pública o privada, por el que se garantice el cumplimiento de las exigencias generales previstas para los cursos de formación. Asimismo, deberán prever la realización de un periodo de prácticas externas.

Reglamentariamente se establecerá el procedimiento y los requisitos que deberán cumplir tales cursos para su acreditación en lo referente a su contenido y duración, así como a la titulación y cualificación del profesorado, de modo que quede garantizada la presencia de la mitad, al menos, de profesionales colegiados ejerciente<sup>91</sup>. Los/as abogados/as o procuradores/as que integren el personal docente deberán haber estado colegiados como ejercientes al menos desde tres años antes y los/as profesores universitarios poseer relación contractual estable con una universidad.

En relación con el periodo de prácticas externas en actividades propias del ejercicio profesional, el artículo 6 establece que estas deben constituir la mitad del contenido formativo de los cursos, quedando como parte integrante de los mismos, sin que en ningún caso impliquen relación laboral o de servicios<sup>92</sup>.

Las prácticas se desarrollarán total o parcialmente en alguna de las instituciones siguientes: juzgados o tribunales, fiscalías, sociedades o despachos profesionales de abogados o procuradores de los tribunales, departamentos jurídicos o de recursos humanos de las Administraciones Públicas, instituciones oficiales o empresas. Siempre que las prácticas consistan en actividades propias de la abogacía o de la procura una parte de ellas podrá ser también desarrollada en establecimientos policiales, centros penitenciarios, de servicios sociales o sanitarios, y en general entidades que desarrollan actividades de interés general, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 de la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado y que están formalmente reconocidos ante la autoridad nacional o autonómica competente.

Las prácticas se realizarán bajo la tutela de una persona profesional de la abogacía y, siempre que sea solicitado por el alumno/a, una persona profesional de la procura, a la luz de la reforma comentadas. Ambos profesionales deben contar con un ejercicio profesional superior a cinco años. El Estatuto General de la Abogacía Española y el Estatuto General de los Procuradores regularán los demás requisitos para el desempeño de la tutoría, que incluirán las medidas necesarias para fomentar que la formación sea impartida en todas las lenguas oficiales, así como los derechos y las obligaciones de la persona profesional de la abogacía y, cuando corresponda, de la procura, que la ejerza, cuya infracción dará lugar a responsabilidad disciplinaria.

---

91 Véase artículos 4 a 13 del Real Decreto 775/2011, de 3 de junio.

92 El contenido de las prácticas externas está previsto en el artículo 14 del Real Decreto 775/2011.

El artículo 7 de la Ley 34/2006 desarrolla la prueba de evaluación de la aptitud profesional, que culmina el proceso de capacitación profesional, y que tiene por objeto acreditar, de modo objetivo, formación práctica suficiente para el acceso al ejercicio profesional, así como el conocimiento de las normas deontológicas y profesionales.

Partiendo de esa finalidad general, el reglamento ordena el contenido y el desarrollo de la evaluación en atención a unos objetivos concretos. En primer lugar, a la necesidad de que su enfoque sea eminentemente práctico y responda a las situaciones reales a las que van a enfrentarse los futuros abogados y procuradores. En segundo lugar, se persigue que la prueba comporte los menores costes y cargas administrativas posibles, tanto para los/las aspirantes como para las administraciones públicas. Por esta razón se prevé que la solicitud de participación en la evaluación y su resultado se faciliten por medios telemáticos y se dispone que las dos pruebas de evaluación se deban efectuar en un mismo día, así como que el primer ejercicio consista en la realización de una prueba de contestaciones o respuestas múltiples. En tercer y último lugar, y en directa conexión con lo anterior, el reglamento parte de que la prueba no puede desconocer el esfuerzo realizado por los estudiantes durante todo el proceso formativo previo. Por este motivo se ha considerado conveniente reconocer dicho mérito en la calificación del primer ejercicio de la evaluación de la aptitud, cuya superación es además preclusiva para que el segundo ejercicio, consistente en un caso práctico, sea corregido.

Las comisiones para la evaluación de la aptitud profesional serán convocadas conjuntamente por el Ministerio de Justicia y por el Ministerio de Universidades, oídas las comunidades autónomas, el Consejo de Universidades, el Consejo General de la Abogacía y el Consejo General de los Colegios de Procuradores. La composición de la comisión evaluadora para el acceso al ejercicio profesional será única para los cursos realizados en el territorio de una misma comunidad autónoma, asegurando la participación en ella de representantes de los Ministerios citados, y de miembros designados a propuesta de la respectiva comunidad autónoma. En todo caso, en la comisión habrá miembros designados a propuesta del Consejo General de la Abogacía y del Consejo General de Procuradores. No obstante, y siempre y cuando el número de aspirantes así lo aconseje, podrá constituir una única comisión evaluadora para los cursos realizados en el territorio de varias comunidades autónomas, señalándolo así en la convocatoria. Las convocatorias tendrán una periodicidad mínima anual y no podrán establecer un número limitado de plazas.

La evaluación para el acceso al ejercicio profesional tendrá contenido único para todo el territorio español en cada convocatoria, sin perjuicio de las previsiones anexas que deberán incluirse en las convocatorias realizadas en territorios con lenguas cooficiales y Derecho propio. Reglamentariamente se determinará el procedimiento por el cual el Ministerio de Justicia fijará el contenido concreto de cada evaluación, con participación de las universidades organizadoras de los cursos, del Consejo General de la Abogacía Española, del Consejo General de los Procuradores de los Tribunales y de los respectivos Consejos de análoga naturaleza que pudieran existir en el ámbito autonómico<sup>93</sup>.

Finalmente, como se ha comentado, la obtención del título profesional en la forma desarrollada y la colegiación como ejerciente en el Colegio de Abogados es necesaria para el desempeño de la asistencia letrada en aquellos procesos judiciales y extrajudiciales en los que la normativa imponga o faculte la intervención de profesionales de la abogacía y, en todo caso, para presentar asistencia letrada o asesoramiento en Derecho utilizando la denominación de abogado o abogada<sup>94</sup>. Por consiguiente, conviene ahora centrarnos en los requisitos para proceder a la colegiación en el correspondiente Colegio de Abogados. Para ello, debemos de acudir al estudio del Estatuto General de la Abogacía, de reciente aprobación y al que dedicaremos las últimas líneas de este apartado.

Las tres etapas que conforman el sistema de formación desarrollado por la Ley 34/2006 y por el Reglamento tienen carácter previo y obligatorio a la

---

93 Véase los artículos 18-20 del real Decreto 775/2011.

94 Tal y como ya se ha mencionado, la obtención del título profesional habilitará para la colegiación en el Colegio de Abogados o en el Colegio de Procuradores, según qué actividad se decida ejercer, no siendo posible simultanear ni la colegiación como ejerciente en un Colegio de Abogados y en un Colegio de Procuradores ni el ejercicio de ambas profesiones. En las siguientes páginas analizaremos el procedimiento de colegiación en el Colegio de Abogados, habida cuenta del objeto de estudio de la presente obra, no obstante conviene señalar que el artículo 1.3 de la Ley 34/2006 manifiesta que la colegiación como ejerciente en el Colegio de Procuradores es también condición necesaria para desempeñar la representación legal de las partes en los procesos judiciales en calidad de procurador o procuradora, realizando los actos de comunicación a las partes y aquellos otros actos de cooperación con la Administración de Justicia que la Ley les autorice, así como para utilizar la denominación de procurador o procuradora de los tribunales, sin perjuicio del cumplimiento de cualesquiera otros requisitos exigidos por la normativa vigente en el ejercicio de la procura.

inscripción en el correspondiente Colegio Profesional<sup>95</sup>. En efecto, en España, la inscripción en un Colegio de Abogados es imprescindible para ejercer la profesión de abogado/a, bastando la incorporación a un solo Colegio, para ejercer en todo el territorio nacional.

El artículo 7 del nuevo Estatuto establece que “el título oficial que habilite para el ejercicio de la profesión de la abogacía y la incorporación al Colegio del domicilio profesional, único o principal, serán requisitos imprescindibles para el ejercicio de la abogacía”<sup>96</sup>.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la colegiación obligatoria en la Sentencia 89/1989, de 11 de mayo, en los siguientes términos: “La colegiación obligatoria, como requisito exigido por la Ley para el ejercicio de la profesión, no constituye una vulneración del principio y derecho de libertad asociativa, activa o pasiva, ni tampoco un obstáculo para la elección

---

95 Los Colegios de la abogacía se rigen por la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios profesionales, por las Leyes autonómicas de Colegios Profesionales, por lo dispuesto en el Estatuto General de la abogacía y en sus Estatutos particulares, así como en las normas internas que aprueben y por los acuerdos adoptados por los diferentes órganos corporativos en el ámbito de sus competencias. Son corporaciones de Derecho Público y cada Colegio tiene competencia exclusiva y excluyente en el ámbito territorial al momento de promulgarse la Constitución Española de 1978 y con independencia del número de partidos judiciales que comprenda. El ámbito territorial de los Colegios de la Abogacía creados tras la Constitución de 1978 se determinará por su Ley de creación, de conformidad con lo previsto en las leyes estatales y autonómicas de aplicación en cada caso. En cuanto a los fines de los Colegios de abogados en el artículo 67 del Estatuto se recogen: la ordenación del ejercicio de la Abogacía y su representación exclusiva; la defensa de los derechos e intereses profesionales de los colegiados; la intervención en el proceso de acceso a la profesión de profesional de la Abogacía; la formación profesional permanente y especializada de sus miembros; el control deontológico y la aplicación del régimen disciplinario en garantía de los derechos de los ciudadanos y de los profesionales; la protección de los intereses de los consumidores y usuarios y de los clientes de los servicios de los profesionales de la Abogacía; la colaboración en el funcionamiento, promoción y mejora de la Administración de Justicia; la defensa del Estado social y democrático de Derecho proclamado en la Constitución y la promoción y defensa de los derechos humanos; la contribución a la garantía del derecho constitucional de defensa y acceso a la justicia mediante la organización y prestación de la defensa de oficio.

96 En cuanto a la exigencia de que el interesado en colegiarse se encuentre en posesión del título oficial que habilite para el ejercicio de la profesión, se entenderá sin perjuicio de las excepciones que, para determinados funcionarios públicos, contiene la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales en su disposición adicional tercera.

profesión (artículo 35 de la Constitución), dada la habilitación concedida al legislador por el artículo 36”.

La inscripción debe realizarse en el Colegio de abogados correspondiente a donde se establece el despacho profesional principal o único en territorio nacional o, en su defecto, el de su domicilio personal en España.

Además, para poder colegiarse como profesional<sup>97</sup> de la abogacía deberán cumplirse una serie de requisitos que se recogen en el artículo 9 del Estatuto: ser mayor de edad y tener nacionalidad de algún Estado miembro de la Unión Europea o de terceros países, sin perjuicio de lo dispuesto en tratados o convenios internacional y del cumplimiento de lo dispuesto en la normativa sobre extranjería; poseer el título oficial que habilite para el ejercicio de la profesión; acreditar el conocimiento de la lengua castellana y, en su caso, de lenguas cooficiales autonómicas; satisfacer la cuota de ingreso, que no podrá superar los costes asociados a la tramitación de la inscripción; carecer de antecedentes penales por delitos que lleven aparejada la imposición de penas graves o la inhabilitación para el ejercicio de la abogacía; no haber sido condenado por intrusismo en el ejercicio de la abogacía en los tres años anteriores mediante resolución firme, salvo que se hubiesen cancelados los antecedentes penales derivados de esta condena; no haber sido sancionado disciplinariamente con la expulsión de un Colegio de la Abogacía o, en caso de haber sufrido tal sanción, haber sido rehabilitado, lo que se acreditará por medio de certificado expedido por el Consejo General de la Abogacía Española; no estar incurso en causa de incapacidad, incompatibilidad o prohibición para el ejercicio de la Abogacía, lo que se acreditará por medio de certificado expedido por el Consejo General de la Abogacía Española; formalizar el alta en el Régimen de Seguridad Social que corresponda o, en su caso, el ingreso en una mutualidad de previsión social alternativa al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, de conformidad con la legislación vigente.

Las solicitudes de incorporación serán aprobadas, suspendidas o denegadas, previas las diligencias e informes que proceda, por la Junta de Gobierno

---

97 En virtud del artículo 8 las personas que reúnan los requisitos establecidos en la Ley 34/2006, de 30 de octubre, para acceder a un Colegio de la Abogacía podrán colegiarse en la categoría de colegiados no ejercientes. Se considerará que el colegiado no ejerciente reside en el Colegio de la Abogacía al que se adscriba; si estuviera incorporado a varios, se le considerará colegiado en aquel que coincida con el del lugar en que tiene su domicilio particular o, en su defecto, en el que está colegiado con más antigüedad, salvo indicación en contrario.

del Colegio mediante resolución motivada, no pudiendo denegarlas a quienes reúnan los requisitos establecidos en el presente artículo. La denegación de incorporación como ejerciente adoptada por un Colegio impedirá la incorporación a otro cuando se trate de causa insubsanable o que no haya sido debidamente subsanada. A estos efectos, las resoluciones denegatorias de incorporación se comunicarán al Consejo General de la Abogacía Española para su traslado a todos los Colegios de la Abogacía.

Se presumirá como domicilio principal el del lugar donde se encuentre el despacho profesional principal o único en territorio español o, en su defecto, el de su domicilio personal en España.

La primera incorporación a un Colegio de la Abogacía puede ser como profesional de la abogacía residente o como profesional de la abogacía inscrito. Únicamente se podrá estar incorporado/a como residente a un solo Colegio, y la incorporación a otros Colegios distintos del de residencia será libre, pero el/la solicitante deberá acreditar en cada incorporación que figura como profesional de la Abogacía en el Colegio de su residencia. En el supuesto de que por cualquier circunstancia un/a colegiado/a causase baja en el Colegio de residencia, o no constare esta, se entenderá que le corresponde la condición de residente en el Colegio en que estuviera colegiado/a, y si estuviese en más de uno, en el que figure colegiado/a con más antigüedad.

Por otro lado, el artículo 8 del Estatuto establece que las personas que reúnan los requisitos establecidos en la Ley 34/2006 para acceder a un Colegio de la Abogacía podrán colegiarse en la categoría de colegiados/as no ejercientes. Se entenderá que el/la colegiado/a no ejerciente reside en el Colegio de la Abogacía al que se adscriba; si estuviera incorporado/a a varios, se le considerará colegiado/a en aquel que coincida con el del lugar en que tiene su domicilio particular o, en su defecto, en el que está colegiado/a con más antigüedad, salvo indicación en contrario<sup>98</sup>.

En los casos en los que la solicitud de colegiación proceda de persona que haya ejercido previamente en otro Estado miembro de la Unión, se procederá de acuerdo con el artículo 77 del Real Decreto 581/2017<sup>99</sup>, por el que

---

98 Para incorporarse como colegiado no ejerciente deberán cumplirse los requisitos establecidos en las letras a), b), c), d), e), f) y g) del artículo 9.1, antes descrito. Asimismo, deberá acreditar no estar incurso en causa de incapacidad o prohibición para el ejercicio de la abogacía en la forma prevista en el apartado h).

99 Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reco-

se incorpora al ordenamiento jurídico la Directiva 2013/55. En este caso, la autoridad competente designada por el Ministerio de Justicia informará a las autoridades competentes de los demás Estados miembros y al coordinador nacional acerca de los profesionales a los que los órganos jurisdiccionales nacionales hayan restringido o prohibido total o parcialmente, incluso con carácter temporal, el ejercicio de la profesión en el territorio de dicho Estado. Las autoridades españolas que reciban a través del sistema de información IMI información relativa a restricciones o limitaciones al ejercicio profesional procedente de las autoridades de otros Estados miembros, se la comunicarán a las restantes autoridades competentes españolas, así como a las Consejerías de las Comunidades Autónomas y a los Consejos Generales o Superiores de Colegios Profesionales y Colegios Profesionales de ámbito estatal.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que antes de iniciar el ejercicio profesional, los/las profesionales de la abogacía prestarán juramento o promesa de acatar la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico y de cumplir las normas deontológicas de la profesión, con libertad e independencia, de buena fe, con lealtad al cliente, respeto a la parte contraria y guardando el secreto profesional<sup>100</sup>. El juramento o promesa será prestado solemnemente ante el Decano del Colegio al que el/la profesional de la Abogacía se incorpore como ejerciente por primera vez o ante el miembro de la Junta de Gobierno en quien delegue, con las formas y protocolo que la propia Junta establezca. En todo caso, se deberá dejar constancia en el expediente personal del colegiado/a de la prestación del juramento o promesa.

De conformidad con el artículo 15, los Colegios de la Abogacía comunicarán al Consejo General de la Abogacía Española la lista de sus profesionales de la abogacía, con expresión de las altas y bajas producidas. Los Colegios garantizarán que en esa lista consten los datos profesionales de los/las profesionales de la abogacía, tales como nombre y apellidos, número de colegiación, títulos oficiales de los que están en posesión, domicilio profesional y situación de habilitación profesional, número de teléfono y dirección de correo electrónico. El Consejo General de la Abogacía Española confeccionará con las

---

nocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n.1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI) (*BOE* núm. 138 de 10 de junio de 2017).

100 A tal respecto, véase: Sánchez Stewat, N.: “Normas deontológicas que se incorporan al nuevo estatuto general de la abogacía (III)”, *Economist & Jurist*, vol. 29, N.º 256, 2021, pp. 74- 79.

listas que le remitan los Colegios el registro de profesionales colegiados ejercientes previsto en la legislación de Colegios Profesionales, o censo nacional de profesionales de la abogacía. Del mismo modo, el Secretario del Colegio remitirá anualmente la lista de los/las profesionales de la abogacía incorporados al Colegio a todos los Juzgados y Tribunales de su territorio, así como a los Centros Penitenciarios y de Detención<sup>101</sup>. El hecho de figurar en tal lista servirá de comprobante para el ejercicio de la profesión por parte de los/las profesionales de la abogacía.

El/la profesional de la abogacía incorporado/a a cualquier Colegio de la Abogacía de España, tal y como ya se ha nombrado, podrá prestar sus servicios profesionales libremente en todo el territorio del Estado, con igualdad de facultades y deberes, así como en el resto de los Estados miembros de la Unión y en los demás países con arreglo a las normas, tratados o convenios internacionales aplicables. Asimismo, los/las profesionales de la abogacía de otros países podrán hacerlo en España conforme a la normativa vigente analizada.

Para actuar profesionalmente en el ámbito territorial de cualquier Colegio distinto de aquel al que estuviere incorporado/a, no podrá exigirse al profesional de la Abogacía habilitación alguna, ni el pago de contraprestaciones económicas distintas de aquellas que también se exijan a los propios colegiados por la prestación de servicios de que sean beneficiarios y que no se encuentren cubiertos por la cuota colegial. En las actuaciones profesionales que lleve a cabo en el ámbito territorial de otro Colegio distinto al de incorporación, el/la profesional de la Abogacía estará sujeto a las normas de actuación, deontología y régimen disciplinario de aquel, que protegerá su libertad e independencia, conforme al artículo 3.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales<sup>102</sup>.

---

101 El envío de esta lista podrá sustituirse por un acceso directo a la página web en la que figuren los datos debidamente actualizados.

102 En virtud del artículo 3.3 de la Ley de Colegios Profesionales, cuando una profesión se organice por colegios territoriales, bastará la incorporación a uno solo de ellos, que será el del domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio español. A estos efectos, cuando en una profesión solo existan colegios profesionales en algunas Comunidades Autónomas, los profesionales se registrarán por la legislación del lugar donde tengan establecido su domicilio profesional único o principal, lo que bastará para ejercer en todo el territorio español. Los Colegios no podrán exigir a los profesionales que ejerzan en un territorio diferente al de colegiación comunicación ni habilitación alguna ni el pago de contraprestaciones económicas distintas de aquellas que exijan habitualmente

Conviene hacer mención a tres causas de incapacidad para el ejercicio de la abogacía que se establecen en el artículo 11 del Estatuto. Por un lado, supone la incapacidad del ejercicio de la profesión aquellos impedimentos que, por su naturaleza o intensidad, no permiten el cumplimiento de la misión de defensa y asesoramiento que a los/las profesionales de la abogacía se encomienda; en segundo lugar, la inhabilitación o suspensión para el ejercicio de la profesión en virtud de resolución judicial firme también supondrá la incapacidad; finalmente, las sanciones disciplinarias firmes que lleven aparejada la suspensión del ejercicio profesional o la expulsión de cualquier Colegio de la Abogacía, que tendrá eficacia en todo el territorio nacional.

La incapacidad por cualquiera de las causas anteriores, supondrán el pase automático a la condición de no ejerciente y desaparecerá cuando cede la causa que la hubiera motivado. En el caso de haber sido objeto de la sanción disciplinaria de expulsión de cualquier Colegio de la Abogacía, la incapacidad no desaparecer en tanto no medie rehabilitación<sup>103</sup>.

Diferente de las causas de incapacidad para el ejercicio de la abogacía son los motivos que suponen la pérdida de la condición de colegiado/a, previstos en el artículo 12. En general, se deja de ser colegiado/a de un Colegio de Abogados por fallecimiento, baja voluntaria, falta de pago de doce mensualidades de la cuota obligatoria, a cuyo pago viniera obligado/a, o por sanción de expulsión del Colegio acordado en resolución firme en expediente disciplinario. La pérdida de la condición será acordada mediante resolución motivada

---

a sus colegiados por la prestación de los servicios de los que sean beneficiarios y que no se encuentren cubiertos por la cuota colegial. En los supuestos de ejercicio profesional en territorio distinto al de colegiación, a los efectos de ejercer las competencias de ordenación y potestad disciplinaria que corresponden al Colegio del territorio en el que se ejerza la actividad profesional, en beneficio de los consumidores y usuarios, los Colegios deberán utilizar los oportunos mecanismos de comunicación y los sistemas de cooperación administrativa entre autoridades competentes previstos en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Las sanciones impuestas, en su caso, por el Colegio del territorio en el que se ejerza la actividad profesional surtirán efectos en todo el territorio español.

103 El procedimiento de rehabilitación del profesional de la abogacía expulsado/a se encuentra regulado en el artículo 13. En general, se deduce que la rehabilitación del profesional de la abogacía expulsado/a exigirá el transcurso de un plazo de cinco años desde que la sanción de expulsión hubiese sido ejecutada y la acreditación de haber superado las actividades formativas que en materia de deontología profesional establezca cada Colegio con carácter general, así como no haber incurrido en causas de indignidad o desprecio de los valores y obligaciones procesionales y deontológicas.

por la Junta de Gobierno del colegio y, una vez firme, será inmediatamente comunicada al Consejo General, y en su caso, al Consejo Autonómico correspondiente. Solamente, en el caso de pérdida de la condición por falta de pago de la cuota obligatoria está prevista la rehabilitación de los derechos a través del pago de lo debido junto a los intereses al tipo legal incrementado en dos puntos.

Finalmente, terminamos este apartado haciendo una breve referencia al Estatuto General de la Abogacía Española que entró en vigor el pasado 1 de julio de 2021.

Con la finalidad de adaptar las normas colegiales de la Abogacía Española a los cambios normativos operados desde el anterior Estatuto General, se hizo necesaria la aprobación de un nuevo Estatuto, que tuviera en cuenta, entre otros, los cambios operados en el marco regulador de los Colegios Profesionales por la Directiva 2006/123 relativa a los servicios en el mercado interior e incorporada al Derecho Interno a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y a su ejercicio<sup>104</sup>, y de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio<sup>105</sup>.

A propuesta del Consejo General de la Abogacía Española, la nueva norma regula, por primera vez, aspectos tan importantes para el ejercicio de la profesión como la prestación libre de servicios en todo el territorio nacional y europeo, desarrolla de forma exhaustiva el derecho al secreto profesional y la transparencia en la gestión y el funcionamiento de los Consejos y Colegios de Abogados.

Se cuidan además aspectos tan relevantes como el fomento de la formación y especialización, o la promoción de medidas tendentes tanto a la conciliación de la vida familiar y laboral como a la necesidad de avanzar, en sus instituciones, en la igualdad entre mujeres y hombres.

Organizativamente se apuesta por la modernización en todos los órdenes, comenzando con el uso de las nuevas tecnologías, en un proceso de concurrencia con los avances en la digitalización de la justicia. El gobierno de los

---

104 Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (*BOE*, núm. 283 de 24 de noviembre de 2009).

105 Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (*BOE*, núm. 308 de 23 de diciembre de 2009).

Colegios queda sometido a los principios de democracia, autonomía y transparencia y su organización se proyecta de forma respetuosa con el orden constitucional de reparto de competencias, en todo caso, bajo el amparo del Consejo General de la Abogacía Española, que integrando a todos los Colegios de Abogados de España, tiene la misión de coordinarlos, representarlos y defender con ellos los intereses de la Abogacía, en todos los órdenes y ante todas las instituciones.

En suma, el nuevo Estatuto General de la Abogacía Española puede calificarse como un hito para la abogacía, así como para la ciudadanía. Con el nuevo marco normativo no solo se colman las deficiencias legales existentes, sino que se acogen las nuevas prácticas profesionales fruto de una realidad social cada vez más compleja. Se consigue una posición más sólida, así como nuevos instrumentos para la defensa de los intereses de la abogacía que, en última instancia, son los intereses de la ciudadanía en su conjunto. De forma que, cuando el Estatuto desarrolla un protocolo que garantiza el respeto de los/las abogados/as en los tribunales, se está consolidando la materialización del principio de igualdad ante la ley.

#### 5. Ejercicio de la abogacía en España por parte de abogados/as de otros Estados miembros de la Unión Europea

En cuanto al ejercicio de la profesión de abogado/a en España por profesionales de la abogacía de otros Estados miembros de la Unión, el nuevo Estatuto dedica el capítulo VII a su regulación. En España se distingue entre el ejercicio ocasional y el ejercicio permanente de la abogacía por parte de un/a abogado/a nacional de un Estado miembro de la Unión Europea en territorio español.

Respecto al ejercicio ocasional, el artículo 32 del Estatuto establece que los y las profesionales establecidos con carácter permanente en un Estado miembro de la Unión Europea podrán desarrollar libremente en España en régimen de prestación ocasional las actividades propias de la Abogacía, en las condiciones que se regulan en la normativa vigente. Estas actividades sería el asesoramiento jurídico, prestar consulta o actuación en juicio, sin establecer despacho profesional.

En cuanto al derecho de establecimiento, se especifica en el artículo 33 que dichos profesionales tendrán derecho a ejercer su actividad profesional en España, de forma permanente y con su título profesional de origen, bajo la

denominación de “profesional de la abogacía inscrito”, en los términos y con las limitaciones previstas en la normativa relativa al ejercicio en España de la profesión de abogado con título profesional obtenido en otro Estado miembro de la Unión Europea. El/la profesional de la abogacía inscrito/a podrá ejercer la profesión según las modalidades de ejercicio previstas con carácter general en el Estatuto.

Ahora bien, el artículo 34 recoge que tanto los profesionales visitantes como los profesionales de la abogacía inscritos deberán actuar concertadamente con un profesional de la abogacía colegiado en España. El concierto entre ambos profesionales deberá ser comunicado en cada caso al Colegio de la Abogacía ante cuyo Decano se haya presentado el profesional visitante o donde el profesional de la abogacía inscrito figure registrado, mediante escrito firmado por ambos profesionales. Asimismo, la existencia del concierto deberá hacerse constar en todas las actuaciones profesionales a que afecte<sup>106</sup>.

Respecto al ejercicio ocasional, no se exige que el/la abogado/a visitante se colegie en un Colegio Profesional español. Para la prestación de servicios, el/la abogado/a visitante deberá presentarse ante el Decano de la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados correspondiente al territorio en que haya de prestar sus servicios, que dirigirá oficio comunicando la actuación pretendida al Juez o presidente del Tribunal en que debería de actuar y al Consejo General de la Abogacía Española, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 del Real Decreto 607/1986 de 21 de marzo. A su vez, facilitará al Decano, además de su nombre y apellido, título profesional poseído, dirección postal de su despacho permanente, organización profesional a la que pertenece, dirección postal durante su estancia en España y declaración de no estar incurso en causa de incompatibilidad ni de haber sido objeto de sanción alguna con efectos sobre el ejercicio profesional.

El/la abogado/a visitante tendrá que concertarse con un/a abogado/a inscrito en un Colegio de Abogados para desarrollar las actuaciones ante juzgados, tribunales u organismos públicos, para prestar asistencia a detenidos o presos y para las comunicaciones con penados. Para ello, deberá facilitar nombre, apellidos y domicilio del abogado/a con el que actuará concertadamente al Decano de la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados correspondiente.

---

106 Mullerat Balmaña, R.: “El ejercicio transfronterizo de la profesión de abogado en la Unión Europea”, *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, nº 5, 1997, pp. 1717-1728.

Con relación al ejercicio permanente de la profesión de abogado/a en España por parte de un profesional de la abogacía de otro Estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo existen dos vías que a continuación desarrollaremos. Antes, cabe recordar, que para poder gozar de los derechos que confiere el ordenamiento comunitario hace falta como requisito previo, estar colegiado ante la autoridad competente en el Estado de origen.

La primera vía sería el reconocimiento de cualificaciones. Esta posibilidad consiste en el reconocimiento del título de origen que se materializa en una evaluación del expediente del candidato por el Ministerio y, en su caso, la realización del examen de aptitud. Las únicas condiciones previas que ha de tener el/la abogado/a europeo/a son las de estar colegiado ante la autoridad competente del Estado de origen y ser ciudadano/a de algún Estado miembro de la Unión. Una vez, superado el examen de aptitud, el/la candidato/a podrá colegiarse ante un colegio de abogados de España y ejercer sin limitaciones.

Como ya estudiamos en apartados anteriores, esta posibilidad se contempla en la Directiva 2013/55 relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, y el Reglamento (UE) 1024/2012, relativo a la cooperación administrativa a través del sistema de información del mercado interior (Reglamento IMI) transpuestos a nuestro ordenamiento mediante el Real Decreto 581/2027. Esta vía, es recomendable para aquellos/as abogados/as que dominen la lengua nacional, dado que supone una vía rápida de acceso a la profesión<sup>107</sup>.

Los/las abogados/as que quieran ejercer en España con su título de origen deberán solicitar al Ministerio de Justicia el reconocimiento de su título, para ello deberán presentarse en el Ministerio de Justicia, autoridad competente, e invocar la Resolución de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia<sup>108</sup> por la que se convocan las pruebas de aptitud para acceder al ejercicio de las profesiones de abogado/a y procurador/a en España por parte de ciudadanos europeos. El plazo para dictar y notificar la resolución

---

107 Véase: Isern Busquets, M.: “El acceso a la profesión de abogado en España. Situación actual y el camino hacia la homogeneización europea: el acceso a la profesión en algunos países europeos”, *Revista de educación y derecho*, núm.1, 2010, pp. 1-10.

108 Resolución de 4 de junio de 2009, de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, por la que se convocan las pruebas de aptitud para acceder al ejercicio de las profesiones de Abogado y Procurador en España por parte de ciudadanos de la Unión Europea y otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (BOE núm.140 de 10 de junio de 2009).

que proceda será de cuatro meses, a partir de la entrada de la solicitud. El Ministerio de Justicia podrá exigir a la persona solicitante la realización de un periodo de prácticas de 3 años como máximo o la previa superación de una prueba de aptitud. En todo caso, siempre deberá presentarse a dicha prueba. La exigencia o no de un periodo de prácticas, como requisito adicional, será evaluada por el Ministerio de Educación, según el apartado 3 del artículo 22 del Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre<sup>109</sup>.

El reconocimiento del título de origen permitirá a la persona beneficiaria acceder en España a la profesión de abogado/a y ejercerla con los mismos derechos y obligaciones que los nacionales tras su colegiación. En efecto, tras haber superado la prueba, los/las abogados/as europeos/as obligatoriamente han de colegiarse en el Colegio de Abogados nacional que corresponda al ámbito territorial en el que establezcan su domicilio profesional único o principal. Para poder colegiarse es necesario presentar ante el Colegio correspondiente el certificado emitido por el Ministerio que acredite el reconocimiento del título.

Los/las ciudadanos/as que acceden a la profesión de abogado/a en España a través del reconocimiento de su título y posterior colegiación utilizarán el título profesional español de “abogado/a”<sup>110</sup> y estarán sujetos a las mismas normas jurídicas profesionales, administrativas y deontológicas que definen y ordenan la profesión de abogado en España.

Pasarán a tener la condición de abogado/a a todos los efectos, equiparándose plenamente a los/las abogados/as ejercientes con título español. Podrán ejercer en España tanto por cuenta propia, como en calidad de abogado/a por cuenta de otras personas físicas o jurídicas, en la medida en que así lo permita la normativa aplicable a los abogados/as ejercientes con título espa-

---

109 Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan a ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado (*BOE* núm. 280, de 20 de noviembre de 2008).

110 En virtud del artículo 4 del Estatuto de la abogacía, son profesionales de la Abogacía quienes, estando en posesión del título oficial que habilita para el ejercicio de esta profesión, se encuentran incorporados a un Colegio de la Abogacía en calidad de ejercientes y se dedican de forma profesional al asesoramiento jurídico, a la solución de disputas y a la defensa de derechos e intereses ajenos, tanto públicos como privados, en la vía extrajudicial, judicial o arbitral. Corresponde en exclusiva la denominación de abogada y abogado a quienes se encuentren incorporados a un Colegio de la Abogacía como ejercientes.

ñol. Pudiendo ejercer las mismas actividades que un abogado/a español, sin limitaciones de ningún tipo.

En último lugar, cabe señalar que no hay que confundir el procedimiento descrito con la vía de la homologación de título universitario, esto es, cuando un/a licenciado/a en Derecho o equivalente en su Estado de origen, sin haber cumplido los requisitos necesarios en su Estado de origen para el ejercicio de la abogacía allí, desea que se le reconozca su título universitario en España.

La segunda vía hace referencia al establecimiento permanente en el territorio nacional. Principalmente, consiste en la inscripción como abogado/a de la Unión en el registro especial de los Colegios de abogados españoles<sup>111</sup>.

Tal y como se vio anteriormente, la posibilidad de establecerse para ejercer la profesión de abogado/a en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título profesional es un derecho que confiere la Directiva 98/5, traspuesta a nuestro ordenamiento mediante el Real Decreto 936/2001<sup>112</sup>. Se trata de un procedimiento consistente en dos fases, de un lado, la inscripción, y por otro, tras tres años de ejercicio efectivo y regular de la profesión, la plena incorporación a la profesión.

En primer lugar, los/las abogados/as que deseen establecerse en España deberán obligatoriamente inscribirse en un Colegio de abogados español, el que corresponda al ámbito territorial en el que establezcan su domicilio profesional único o principal. La inscripción deberá ser previa a la realización de la actividad como profesional con título de origen. A tal efecto, el artículo 5 del Real Decreto 936/2001 establece que la inscripción deberá efectuarse a través de la cumplimentación de una solicitud que los Colegios profesionales pondrán a disposición de los/las interesados/as que deberá ir acompañada de una documentación específica<sup>113</sup>. El plazo máximo para que la Junta del

---

111 Véase: Sáez González, J.: “El ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en que se haya obtenido el título”, *Revista vasca de derecho procesal y arbitraje*, vol. 11, N.º 1, 1999, pp. 31-39.

112 Real Decreto 936/2001, de 3 de agosto, por el que se regula el ejercicio permanente en España de la profesión de abogado con título profesional obtenido en otro estado miembro de la Unión Europea (BOE núm. 186 de 4 de agosto de 2001).

113 Pasaporte, documento de identidad u otro documento acreditativo de poseer el interesado nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo; Certificación de inscripción ante la autoridad competente del Estado miembro de origen, acreditativa de ser el interesado un profesional en el sentido recogido en el artículo 2 del RD mencionado y expedida dentro de los tres meses anteriores a la fecha de su presentación, con inclusión de la correspondiente información disciplinaria;

Gobierno del Colegio correspondiente decida sobre la inscripción o no es de dos meses. Transcurrido los cuales, la inscripción se considerará admitida<sup>114</sup>. Por su parte, el Colegio de abogados donde se efectuó la inscripción, ha de notificarla en plazo máximo de 15 días desde la fecha de inscripción al Consejo General de la Abogacía Española, con especificación de la autoridad competente del Estado miembro de origen del interesado/a.

Una vez inscritos/as pasarán a formar parte de una lista especial de “abogados/as europeos/as inscritos/as”. Se trata de un listado especial que deberá crear cada Colegio a efectos de tener registros/as e identificados/as a los abogados/as comunitarios.

Los/las abogados/as europeos/as inscritos/as que ejercen en España con su título profesional de origen, están obligados a hacerlo con mención expresa de tal circunstancia y utilizando su título profesional expresado en la lengua del Estado del que proceden y, en su caso, añadiendo el país de origen. Podrán ejercer en España tanto por cuenta propia como en calidad de abogado/a por cuenta de otras personas físicas o jurídicas, en la medida en que así lo permita la normativa aplicable a los abogados ejercientes con título español. Podrán prestar asesoramiento jurídico en materia de Derecho de su Estado Miembro de origen, en Derecho de la UE, Derecho Internacional y Derecho Español.

Sin embargo, en lo que respecta a las actividades de defensa del cliente, cuando en aplicación de la legislación española sea preceptiva la intervención de abogado para las actuaciones ante Juzgados y Tribunales o ante organismos públicos con funciones jurisdiccionales, así como para la asistencia, comunicación y visitas a detenidos y presos, el/la abogado/a inscrito deberá actuar concertadamente con un/a abogado/a colegiado/a en un Colegio español, de conformidad con lo dispuesto en artículo 11 del Real Decreto 936/2001.

También será necesaria esta concertación cuando, aun no siendo preceptiva la intervención de abogado/a, la Ley exija que, si el/la interesado/a no interviene por sí mismo ante el órgano judicial, no pueda hacerlo otra persona que no sea abogado/a<sup>115</sup>.

---

Aquellos otros documentos que determine cada Colegio de Abogados, sin que puedan exigirse más de los requeridos con carácter general a los solicitantes con título español en el momento de la colegiación (artículo 5.2).

114 Artículo 7 del Real Decreto 936/2001.

115 Véase apartado 2 del artículo 11 del Real Decreto 936/2001, de 3 de agosto.

En cualquier caso, se respetarán las correspondientes normas internas de procedimiento, y el/la abogado/a con quien se actúe concertadamente responderá ante los órganos jurisdiccionales y organismos públicos, de conformidad con lo dispuesto en la normativa comunitaria. En efecto, como consecuencia de dicha actuación concertada, el/la abogado/a colegiado/a se obliga a acompañar y asistir al abogado/a inscrito/a en las actuaciones profesionales, asumiendo solidariamente las responsabilidades civiles o deontológicas en que éste/a pudiera incurrir.

Es importante mencionar que los/las abogados/as inscritos no podrán incorporarse a las listas del turno de oficio de los Colegios, ni ejercer actividades que en España se encuentren reservadas a otras profesiones a pesar de estar autorizados a realizarlas en su país de origen.

Para incorporarse plenamente al ejercicio de la profesión en España, en segundo lugar, el/la abogado/a europeo/a en cualquier momento posterior al transcurso de 3 años contados a partir de la formalización de la inscripción en el Colegio de abogados español correspondiente, siempre que acredite el ejercicio efectivo y regular de la actividad propia de la abogacía, podrá solicitar la incorporación a dicho Colegio y obtener la integración en la abogacía española con título profesional de Estado miembro de origen sin necesidad de tramitar el reconocimiento de su título profesional.

Esto se logra cumplimentando el formulario de solicitud de colegiación que le facilitará el Colegio de Abogados correspondiente, y en el que el/la abogado/a europeo/a ha de dar fe de su ejercicio efectivo y regular en España, informando sobre el número y naturaleza de los asuntos que trató durante los tres años.

El Colegio, tras analizar y valorar la información y documentación presentada, podrá recabar del abogado/a inscrito/a que aporte, oralmente o por escrito, aclaraciones o precisiones adicionales.

Antes de resolver, el Colegio solicitará informe del Consejo General de la Abogacía Española, a través del Consejo de Colegios de la Comunidad Autónoma correspondiente, si lo hubiere.

La resolución por parte del Colegio pertinente, que ha de ser motivada, habrá de adoptarse en plazo de tres meses, bien denegando la colegiación, bien integrando al solicitante en la Abogacía española o bien exigiéndole una entrevista por considerar insuficiente la actividad efectiva y regular en materias relativas al Derecho español. La resolución del Colegio de Abogados pertinente es recurrible ante el Consejo de Colegios de la Comunidad Autónoma

correspondiente, si lo hubiere, y si no ante el Consejo General de la Abogacía Española.

En el supuesto de denegación de la colegiación, por ejemplo, por no considerarse acreditado el ejercicio profesional regular y efectivo en España durante tres años, el/la interesado/a podrá seguir ejerciendo en España bajo su condición de abogado/a inscrito/a y podrá, asimismo, tramitar el reconocimiento de su título profesional cuando estime tener los tres años de ejercicio.

En el supuesto de integración en la profesión, el/la interesado/a formalizará sin más su colegiación y pasará a tener la condición de abogado/a a todos los efectos, equiparándose plenamente a los/las abogados/a ejercientes con título español.

Del mismo modo que para los/as solicitantes con título español, el colegio les exige junto con la solicitud de inscripción, la suscripción a la póliza básica del seguro de responsabilidad civil profesional y, en función de si el ejercicio es por cuenta propia, podrá escoger entre la inscripción al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos o la Mutualidad de Abogados; o es por cuenta ajena, el registro en el Régimen General de la Seguridad Social. El Colegio de abogados, finalmente exigirá el abono del importe de inscripción que corresponda en cada caso para efectuar la colegiación con éxito.

En virtud de lo expuesto se deduce que, en lo referente a las diferentes vías que existen para el ejercicio de la profesión de abogado/a en España por parte de un/a ciudadano/a de la Unión, se destaca la importancia de la inscripción del abogado/a en el colegio profesional correspondiente. Es indudable, que en nuestro sistema jurídico la colegiación en el organismo profesional correspondiente es una *conditio sine qua non* para el ejercicio de la abogacía. Esta inscripción supone una garantía para los intereses de dichos/as abogados/as en el sentido de que dicha corporación garantiza el respeto de la normativa sobre la profesión y las normas de deontología aplicables.

Terminamos estas líneas haciendo mención al supuesto de nacionales de terceros Estados, no miembros de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo, que deseen acceder a la profesión de abogado/a en España. En estos casos será necesario obtener el grado de Derecho en una Universidad española, o bien, conseguir la homologación del título universitario<sup>116</sup>. Por

---

116 Véase el Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, por el que se establece los requisitos y el procedimiento para la homologación y declaración de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial y para la convalidación de estudios extranjeros de educación superior, y el procedimiento para determinar la correspondencia

consiguiente, los nacionales de terceros Estados, han de obtener el título profesional de abogado/a según dispone la Ley 34/2006.

Desde nuestro punto de vista, la regulación del acceso a la abogacía tal y como ha sido regulado por la Ley 34/2006 resulta insatisfactoria, habida cuenta del elevado precio de mucho de los másteres universitario en acceso a la abogacía que, no se justifica por la especial dureza del examen oficial de ingreso a la profesión. La experiencia muestra que el examen resulta fácil tras la realización del máster. Consecuentemente, el examen nacional de acceso a la abogacía no actúa como un filtro de calidad para el acceso a la profesión. El Ministerio de Justicia debería volver a publicar una lista del número de egresados de cada curso de máster aprobados por el de presentado al examen de acceso a la abogacía. Este sería un buen indicio de la calidad real de cada uno de ellos. Mientras no existan diferentes formas de acreditar la calidad del sistema de acceso, la actual regulación resulta sombría. Confiamos en que, un sistema de acceso más rígido propicie la consecución de profesionales mejor formados y, en consecuencia, contribuya a la seguridad jurídica con la mejor de las asistencias letradas.

---

a los niveles del marco español de cualificaciones para la educación superior de los títulos oficiales de Arquitecto, Ingeniero, Licenciado, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico y Diplomado.

## CONSIDERACIONES FINALES

La lectura del artículo 2 del TCE permitía deducir que la constitución de un mercado común y la aproximación de las políticas económicas nacionales eran concebidas como los instrumentos fundamentales del proceso de construcción europea. En este sentido, la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales emergían como las cuatro libertades fundamentales, cuya realización efectiva conformarían la existencia de un mercado común. El Acta Única Europea incorporaba la noción de mercado interior que implicaba “un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada conforme a las disposiciones del presente Tratado” (artículo 8A, segundo párrafo, actual artículo 26,2 TFUE). En la actualidad, a pesar de la profundización de objetivos que impulsan el proceso de construcción europea, la importancia de la creación de un mercado común persiste en la configuración y funcionamiento de la actual Unión Europea. La consecución de los propósitos enunciados en el artículo 2 TCE sigue reposando en gran medida en la plena realización de las cuatro libertades que conforman el mercado. De esta forma, las libertades que se configuraron, en un principio, con un contenido económico y funcional como elementos fundamentales del mercado común, gracias, especialmente, a la aportación jurisprudencial, se han transformado en los auténticos pilares del mercado interior y de la Unión Europea. Entre las libertades que caracterizan y consolidan el mercado interior se encuentran la libre prestación de servicios y el derecho de establecimiento.

Ambas libertades se consagran, en términos generales, como la manifestación de la libertad de las personas físicas y jurídicas de un Estado miembro de prestar servicios profesionales o establecerse en cualquier otro Estado de la Unión, sin obstáculos, trabas o discriminaciones. El elemento predominante en estas dos actividades radica en que su disfrute está condicionado a ser una actividad económica por cuenta propia, que se desarrolla en exclusiva por las personas jurídicas y los profesionales liberales. A tal respecto, conviene subrayar que, los beneficiarios de ambas libertades no solamente son los nacionales de los Estados miembros, sino que las sociedades que tengan nacionalidad de cualquier Estado miembro son también titulares de ambas prestaciones. Se trata de cualquier sociedad que cumpla con las características fijadas en el artículo 54 TFUE y en las Directivas armonizadoras, esto es,

que sea constituida de conformidad con las leyes nacionales y que desarrolle actividades económicas de cualquier índole a cambio de contrapartida o remuneración. Para evitar abusos derivados de la existencia de criterios dispares de constitución de sociedades entre los Estados, se exige que la sociedad tenga “algún vínculo perdurable y efectivo en el territorio de la Unión”.

El derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios son dos ámbitos con un contenido jurídico propio en el TFUE. Tradicionalmente, por la similitud existente entre ambas, se ha agrupado su estudio, a pesar de ser realidades distintas y presentar peculiaridades propias. No obstante, en la práctica, a veces resulta complejo determinar cuándo es aplicable un régimen legal u otro. En este sentido, el TJUE ha desarrollado una fundamental labor de interpretación delimitadora de ambas libertades. De la jurisprudencia analizada deducimos que entre los elementos más destacables se encuentra que el derecho de establecimiento se diferencia de la libre prestación de servicios por el carácter permanente de la actividad económica realizada en otro Estado miembro. El derecho de establecimiento se identifica, por lo tanto, por ser una actividad permanente, mientras que la libre prestación de servicios es de carácter temporal, caracterizada por la ausencia de una participación estable y continúa en la vida económica del Estado miembro en el que se presta el servicio.

En lo referente al contenido jurídico de la libre prestación de servicios y del derecho de establecimiento adquiere especial relevancia la prohibición de restricciones. La eliminación de las barreras que obstaculizan el desarrollo de las actividades de servicios y establecimiento entre Estados miembros es un medio esencial de reforzar la integración entre los pueblos de Europa y fomentar un progreso económico y social. Con el objetivo de garantizar el pleno disfrute de ambas libertades, los Estados miembros han asumido la obligación de eliminar cualquier tipo de traba u obstáculo que impida, dificulte o haga excesivamente gravoso el ejercicio de estas. A este respecto, el corolario del artículo 56 TFUE es el principio de no discriminación, directa o indirecta en el acceso y ejercicio de dichas libertades y la modificación o eliminación de toda normativa o práctica contraria a las mismas. Principio que, a la luz de la interpretación del TJUE, no solo comprende las discriminaciones derivadas de la nacionalidad sino también las que puedan producirse por otras condiciones o requisitos exigidos por el Estado miembro de destino que se traduzcan en una restricción para los beneficiarios de las mismas. Para reducir al máximo las divergencias de requisitos o condiciones nacionales que pueden

derivar en medidas discriminatorias o restrictivas, el propio Tratado recoge en el artículo 60 TFUE el deber de los Estados miembro de esforzarse en liberalizar los servicios y el artículo 61 impone que en ausencia de liberalización los Estados se abstendrán de exigir requisitos basados en la nacionalidad o residencia. La jurisprudencia del TJUE ha establecido un claro límite a los Estados miembros a la hora de restringir las libertades. Sin embargo, ello no es óbice para que los Estados mantengan requisitos de cualificación profesional para el acceso o ejercicio siempre que sean compatibles con las iniciativas armonizadoras alcanzadas que pretenden facilitar el ejercicio de la libre prestación de servicios y del derecho de establecimiento.

A tal respecto, es preciso determinar las excepciones o limitaciones que pueden invocar los Estados miembros al amparo del TFUE para impedir legalmente el disfrute de la libre prestación de servicios y del derecho de establecimiento. El estudio de las excepciones y limitaciones presenta la peculiaridad que las previstas para el derecho de establecimiento son también aplicables a la libre prestación de servicios por el juego del artículo 62 TFUE. En este sentido, el artículo 51 TFUE permite la aplicación de la excepción o límite al libre acceso y ejercicio de actividades que están relacionadas, aunque sea de manera ocasional, con el ejercicio del poder público. Esta excepción deja un amplio margen de apreciación a los Estados, por lo que, para poder acotarlo, el TJUE en sentencias como el asunto *Reyners* ha exigido que la actividad económica sujeta a excepción presente “una vinculación directa y específica con el ejercicio de poder público”. Por su parte, el artículo 52 TFUE recoge las tradicionales excepciones de orden público, seguridad pública y salud pública que han sido interpretadas restrictivamente por el Tribunal. A tal respecto, el Estado que las alegue debe probar que con la excepción “pretender salvaguardar un interés fundamental de la sociedad ante la amenaza auténtica y suficientemente grave que implicaría recocer la libre prestación de servicios”. Por lo tanto, se observa que a través de la jurisprudencia se ha acotado el margen de discrecionalidad y vaguedad implícita de los conceptos de protección de interés general, orden público, seguridad y salud público. De forma general, se ha considerado que las excepciones invocadas por los Estados deben ser apropiadas, necesarias, indispensables y proporcionadas para la protección del interés general. En caso contrario, pueden resultar incompatibles con la libertad.

Por otro lado, el pleno disfrute de las libertades estudiadas ha exigido que las Instituciones europeas, conforme al mandato previsto en el artículo 59

TFUE, iniciarán una tarea armonizadora de las regulaciones nacionales para aproximar y reducir las diferencias existentes. Esta labor se inició con la elaboración de Directivas sectoriales por actividad económica y prosiguió con otras Directivas generales. De esta forma, la Directiva 2006/123, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior supuso todo un hito en la materia al constituirse como el primer texto jurídico de alcance general en el ámbito de los servicios. La Directiva de servicios pretende mejorar el acceso y ejercicio de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios para los profesionales y sociedades de la UE mediante la eliminación gradual de las trabas legales y administrativas nacionales. Además, desde la perspectiva de los destinatarios de los servicios, se refuerza la calidad de los mismos y sus derechos. No obstante, quedan excluidos del ámbito de aplicación numerosos sectores económicos a los que, por lo tanto, se les seguirá aplicando el régimen general contenido en las disposiciones del TFUE. De otro lado, la Directiva también persigue simplificar los procedimientos y trámites administrativos aplicables para el acceso y ejercicio de una actividad económica profesional, ya sea mediante el establecimiento, ya sea mediante la prestación de servicios. En relación con esta última, la Directiva define que cabe entender por prestación de servicios y la protege al amparo de la prohibición de imponer requisitos discriminatorios, arbitrarios y desproporcionados. Además, prohíbe expresamente, salvo que concurran razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente, requisitos que exijan: estar establecido en el Estado de prestación; obligación de autorización administrativa o inscripción en un registro, salvo las limitaciones prevista en la propia norma; impongan un régimen contractual particular o una determinada nacionalidad o residencia. En general, esta Directiva se concibe como un instrumento para impulsar la actividad económica y competitividad del mercado interior.

Una vez analizado el concepto, alcance jurídico y el marco normativo de la libre prestación de servicios y del derecho de establecimiento, se hace necesario, al objeto de nuestra investigación, analizar la libre circulación de abogados/as dentro de la Unión Europea. En una Europa cada vez más interrelacionada, tanto la libre prestación de servicios, como el derecho de establecimiento, debe ejercitarse en la práctica con el menor número de obstáculos que impidan el libre ejercicio de la abogacía en la Unión Europea. Esta libertad del ejercicio de la abogacía ha evolucionado desde su origen en los artículos 49 y 57 del TCE hasta su actual regulación, contenida en la Directi-

va 77/249, de 22 de marzo, dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados, y la Directiva 98/5, de 16 de febrero, destinada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado/a en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título. Durante este largo proceso se han ido eliminado progresivamente las barreras que impedían que un abogado/a nacional de un Estado miembro ejerciera la abogacía en otro Estado. No obstante, cabe destacar que, a diferencia de lo que ocurre con el ejercicio de la abogacía, existen otras actividades reguladas por Directivas sectoriales en las cuales se ha establecido una coordinación mínima en toda la Unión. En el caso de la abogacía, la labor de coordinación resulta una compleja debido a los distintos ordenamientos jurídicos de los Estados miembros y las diferencias entre ellos.

En relación con el ejercicio de la abogacía, la libre prestación de servicios se aplica al abogado/a que es contratado por un nacional y residente en otro Estado miembro para que lo asista y represente en un procedimiento judicial que se desarrollará ante los Tribunales del Estado miembro de residencia del cliente. Es evidente que al abogado/a no se le puede exigir que se establezca de manera permanente en dicho Estado miembro ejercitando el derecho de establecimiento, cuando su intención profesional es ejercer puntualmente para un único procedimiento que se desarrollará en un Estado diferente al de procedencia. Vemos, por tanto, que el libre ejercicio de la profesión de abogado/a solo puede ser plenamente colmado con la operatividad de las dos libertades analizadas, en caso contrario, tal ejercicio sería parcial o incompleto.

Así pues, existen tres Directivas aplicables a los/las abogados/as europeos. Dos de ellas, de carácter sectorial, la Directiva 77/249, de 22 de marzo, dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los/las abogados/as y la Directiva 98/5 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1988, 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. La tercera Directiva, de carácter general, es la Directiva 2005/36 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, que sustituye a la Directiva 89/48.

La Directiva 77/249, fue la primera Directiva aplicada a las actividades de abogacía ejercidas en concepto de prestación de servicios, por virtud de la cual los/las abogados/as comunitarios/as pueden proveer de un servicio temporal de abogacía, ante los tribunales o las autoridades públicas de cualquiera

de los Estados miembros y bajo su título profesional del Estado miembro en el que se hayan establecido, es decir, el “Estado miembro de procedencia”.

Esta Directiva supuso todo un hito en la evolución legislativa de la libre circulación de abogados/as ya que permite que el Estado miembro de acogida reconozca como abogados/as a las personas que ejerzan la profesión en los distintos Estados miembro, facilitando así la libre prestación de los servicios propios de la abogacía.

La segunda Directiva aplicable a los/las abogados/as fue la Directiva 89/48, ahora sustituida por la nueva Directiva 2005/36 aplicable en cuanto al reconocimiento de las cualificaciones profesionales de los/las abogados/as a efectos de establecimiento inmediato bajo el título profesional del Estado miembro de acogida. Dicha Directiva supone para los/las abogados/as de los Estados miembros la facultad de ejercer la abogacía, por cuenta propia o ajena, en un Estado miembro que no sea aquél en el que ha adquirido su título profesional, siempre que el mismo sea acreditado a través del correspondiente título de formación y sin perjuicio de aplicación de la correspondiente medida de compensación. No obstante, dicha medida compensatoria será impuesta por el Estado miembro de acogida, sin posibilidad de elección del solicitante, en la medida en que el ejercicio de la profesión de la abogacía exige un conocimiento preciso del Derecho nacional para poder dispensar consejos o asistencia sobre el mismo. En la práctica los Estados miembros han venido aplicando una prueba de aptitud. Por esta razón, de acuerdo con la jurisprudencia analizada del TJUE, la responsabilidad para determinar si las capacidades adquiridas por el/la solicitante a través de su período de formación en el Estado miembro de origen se corresponden o no con la formación profesional exigida por el Estado miembro de acogida, está en las autoridades nacionales.

La tercera Directiva aplicable a los/las abogados/as es la 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/a en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título. Dicha Directiva fue una medida de liberalización de la profesión cuyo objetivo principal es facilitar el ejercicio permanente de la abogacía, por cuenta propia o ajena, bajo el título profesional de origen en un Estado miembro distinto de aquel en el que se obtuvo el título profesional, y previa inscripción ante la autoridad competente de dicho Estado miembro.

La Directiva 98/5 establece dos importantes disposiciones. La primera es

que permite ejercer en el Estado miembro de acogida con el título profesional de origen, una vez inscritos ante la autoridad competente de dicho Estado miembro. La presentación de dicha certificación figura como el único requisito al que debe supeditarse la inscripción del interesado en el Estado de acogida para permitirle ejercer. Una vez practicada la inscripción, los abogados/as que ejercen con su título profesional de origen quedarán sujetos a las mismas reglas profesionales y deontológicas que rijan para los abogados/as nacionales. En particular, podrán prestar asesoramiento jurídico en materia de Derecho de su Estado miembro de origen, de Derecho comunitario, de Derecho internacional y de Derecho del Estado miembro de acogida, respetando las normas de procedimiento aplicables ante los órganos jurisdiccionales nacionales. De este modo, las actividades relativas a la representación y la defensa de un cliente ante un órgano jurisdiccional están reservadas por la legislación del Estado miembro de acogida a los/las abogados/as que ejerzan con el título profesional de ese Estado, por ello, los/las abogados/as que ejerzan con su título profesional de origen solo podrán actuar ante el órgano jurisdiccional de que se trate junto con un/a abogado/a que ejerza con el título profesional del Estado. Esta obligación ha sido objeto de interpretación en diferentes ocasiones por el Tribunal de Justicia. A la luz de la reciente jurisprudencia del TJUE de 2021, dicha obligación de actuar de acuerdo con un/a abogado/a local tiene por objeto facilitar al abogado/a visitante el apoyo necesario para que pueda actuar en un sistema judicial diferente de aquel al que está acostumbrado, así como proporcionar al tribunal que conoce del asunto la seguridad de que este/a abogado/a dispone efectivamente de dicho apoyo y está, en condiciones de cumplir plenamente las normas procesales y deontológicas aplicables. El TJUE ha matizado que esta obligación no es desproporcional siempre que atiende al objetivo de una buena administración de justicia, y ante un sistema en el que ambos/as abogados/as están en condiciones de definir sus respectivas funciones, de modo que, por regla general, el/la abogado/a que ejerce ante el tribunal que conoce del asunto únicamente habrá de asistir al abogado/a visitante para permitirle garantizar la adecuada representación y defensa del cliente y el correcto cumplimiento de sus obligaciones ante el mencionado tribunal.

La segunda importante disposición es que los/las abogados/as que ejerzan con su título profesional de origen, que justifiquen una actividad efectiva y regular de una duración mínima de tres años en el Estado miembro de acogida en el ámbito del Derecho en el Estado miembro de acogida, incluido el De-

recho comunitario, podrán obtener la equiparación con el/la abogado/a del Estado miembro de acogida con objeto de acceder a la profesión y de ejercerla con el título profesional correspondiente a esta profesión en dicho Estado miembro, sin necesidad de cumplir las disposiciones previstas para ello en la Directiva 2005/36, esto, la realización de la prueba de aptitud.

De esta forma, la Directiva 98/5 representa una nueva fase en el reconocimiento de las cualificaciones profesionales destinada a facilitar el establecimiento de un abogado en otro Estado miembro.

En suma, la Directiva 98/5 marcó un importante paso hacia adelante, tanto para los/las abogados/as, los cuales tendrán más facilidades para ejercer en otro Estado miembro, como para los clientes, especialmente ante la existencia de los muchos negocios jurídicos y ciudadanos/as que necesitan de un/a abogado/a de su Estado de origen en otro Estado miembro. Sin embargo, esta armonización resulta parcial. En efecto, la Directiva 98/5 se limita a someter a los abogados/as previamente inscritos, ya ejerzan bajo el título profesional de origen o con el título del Estado de acogida, a las reglas profesionales y deontológicas que rijan en cada Estado, y al no existir armonización en este ámbito, continúa existiendo disparidad entre regímenes y, por tanto, situaciones desiguales que limitan el libre ejercicio de la profesión. Con la finalidad de suplir dichas deficiencias, el Colegio de Abogados de Europa ha desarrollado el Código de Conducta europeo. Los Estados miembros deberán adaptar su normativa nacional a las disposiciones de dicho Código.

De todo lo expuesto, se concluye que la Directiva 2005/36 se aplica al reconocimiento del título profesional de origen del abogado/a, con el fin de que un/a abogado/a plenamente cualificado en un Estado miembro pueda solicitar el reconocimiento de su título para establecerse en otro Estado miembro a fin de ejercer en el mismo la abogacía con el título profesional de dicho Estado miembro. Por el contrario, dicha Directiva no se aplica para el reconocimiento de la autorización a ejercer, el cual es objeto de regulación de específicas directivas sectoriales, esto es, la Directiva 77/249 y la Directiva 98/5. Es comprensible que exista una regulación especial para la libre circulación de los/las abogados/as. El problema se origina en que no existe un único Derecho Europeo aplicable como tal al conjunto de la Unión, sino que existen varios y diversos derechos nacionales. Aunque la normativa analizada evidencia una compleja evolución en la regulación de la profesión de abogado/a de conformidad con el Derecho de la Unión Europea, aún la liberación no es plena, ya que para obtener dicho objetivo se deben abordar y avanzar conjuntamente

en otras políticas comunitarias no incluidas en la regulación estudiada, pero en conexión con la misma, como es la política de competencia.

Con respecto al marco normativo español que regula el acceso y ejercicio a la profesión de abogado/a, este fija sus cimientos en el reciente Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía. Hasta el año 2011 para acceder a la profesión se exigía únicamente el título de licenciatura en Derecho. Sin embargo, ante la importancia de garantizar de forma objetivo la capacidad de los abogados/as para prestar la asistencia jurídica constitucionalmente prevista, se adopta la ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a la profesión de abogado y procurador de los tribunales en la que se establece un sistema de formación basado en tres pilares básicos: la realización de curso formativo específico, el desarrollo de un periodo de prácticas externas y la realización de una evaluación de la aptitud profesional. De esta forma, para ejercer la profesión de abogado/a los/las aspirantes deberán obtener en primer lugar el título de licenciado o graduado en Derecho, en segundo lugar, se requiere la superación del curso formativo, esto es, del Máster universitario de acceso a la abogacía, y en tercer lugar, una vez aprobado el Máster universitario, el/la candidato/a deberá realizar y superar el examen de acceso a la abogacía convocado. Por último, se procederá a la colegiación en el correspondiente Colegio de Abogados, la cual es estrictamente necesaria para completar el trámite de admisión a la profesión. A tal respecto, se exige la colegiación única, por lo que ser miembro de un Colegio nacional habilita para ejercer en todo el territorio nacional. La inscripción debe ser en el Colegio de abogados correspondiente a donde se establece el despacho profesional principal o único en territorio nacional o, en su defecto, el de su domicilio personal en España.

En busca de dar una respuesta integral y coherente a las objeciones que la Comisión Europea ha formulado respecto del modelo vigente en el procedimiento de acceso y a las condiciones del ejercicio de las profesiones de abogacía y la procura y señaladamente a la interacción entre una y otras, se ha adoptado la ley 15/2021, de 23 de octubre, por la que se modifica la ley 34/2005. En lo sustancial, se trata de acomodar la legislación española a las previsiones del Derecho europeo y singularmente a lo dispuesto en los artículos 15, 16 y 25 de la Directiva 2006/123. Esta reforma incide sobre tres ámbitos concretos de actuación. En primer lugar, el relativo a la existencia de una reserva de actividad para el ejercicio de la procura. En segundo lugar, el de la prohibición de las sociedades de carácter multidisciplinar, que pueda

abarcar la procura y la abogacía, y, finalmente, la modificación del sistema de aranceles.

Así pues, de un lado, se flexibiliza la reserva de actividad para el ejercicio de la abogacía permitiendo que también las personas profesionales de la abogacía puedan ejercer como procuradores, asumiendo la representación técnica de las partes y desarrollando el resto de las funciones propias de la procura para la cooperación y auxilio de los Tribunales, aunque no de forma simultánea al ejercicio de la profesión de la abogacía. Para ello, se modifica la Ley 34/2006 estableciendo, en síntesis, el acceso único a las profesiones de la abogacía y la procura, esto es, exigiendo un mismo título académico y una misma capacitación para ambas profesiones, en modo tal que, quienes superen la evaluación, podrán ejercer indistintamente la abogacía o la procura sin más requisitos que la colegiación en el colegio profesional. De esta manera, se establece un mismo título habilitante para el ejercicio de dos profesiones diferenciadas en el bien entendido sentido de que las funciones de la procura han de estar separadas de la función propia de la abogacía porque eso redundaría en beneficio de la administración de justicia.

De otro lado, se reforma la ley 2/2007, de sociedades profesionales, a fin de habilitar a las mismas el ejercicio simultáneo de la abogacía y la procura para poder ofertar y prestar un servicio integral de defensa y representación. Se trata de una gran reforma que busca dinamizar un mercado saturado, permitiendo ahorrar costes a los profesionales de la abogacía y de la procura, ofreciendo una mayor flexibilidad en la organización de ambos colectivos. Sin embargo, entendemos que será necesario desarrollar mecanismos que permitan garantizar la independencia y libertad del abogado/a que trabaja bajo un contrato laboral en este tipo de sociedades multidisciplinarias. De hecho, la abogacía no debería ser un negocio mercantil, si bien con la creación de este tipo de sociedades y la tendencia en la liberación de la actividad parece que asistimos a una amenaza grave de las funciones sociales de la profesión. El legislador no debería perder de vista que la abogacía tiene como misión la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos/as, promoviendo la protección de los derechos humanos y la legalidad.

En cuanto al ejercicio de la profesión de abogado/a en España por profesionales de la abogacía de otros Estados miembros de la Unión, el nuevo Estatuto dedica el capítulo VII a su regulación. La primera vía sería el reconocimiento de cualificaciones. Esta posibilidad consiste en el reconocimiento del título de origen que se materializa en una evaluación expediente del can-

didato por el Ministerio y, en su caso, la realización del examen de aptitud. Las únicas condiciones previas que ha de tener el/la abogado/a europeo/a son las de estar colegiado ante la autoridad competente del Estado de origen y ser ciudadano/a de algún Estado miembro de la Unión. Una vez, superado el examen de aptitud, el/la candidato/a podrá colegiarse ante un colegio de abogados de España y ejercer sin limitaciones. Los/las ciudadanos/as que acceden a la profesión de abogado/a en España a través del reconocimiento de su título y posterior colegiación utilizarán el título profesional español de “abogado/a” y estarán sujetos a las mismas normas jurídicas profesionales, administrativas y deontológicas que definen y ordenan la profesión de abogado/a en España. Pasarán a tener la condición de abogado/a a todos los efectos, equiparándose plenamente a los/las abogados/as ejercientes con título español.

La segunda vía hace referencia al establecimiento permanente en el territorio nacional. Se trata de un procedimiento consistente en dos fases, de un lado, la inscripción, y por otro, tras tres años de ejercicio efectivo y regular de la profesión, la plena incorporación a la profesión. En primer lugar, los/las abogados/as deberán obligatoriamente inscribirse en un Colegio de abogados español, el que corresponda al ámbito territorial en el que establezcan su domicilio profesional único o principal. Una vez inscritos/as pasarán a formar parte de una lista especial de “abogados/as europeos/as inscritos/as”. Los/las abogados/as europeos/as inscritos/as podrán ejercer en España tanto por cuenta propia como en calidad de abogado/a por cuenta de otras personas físicas o jurídicas, prestando asesoramiento jurídico en materia de Derecho de su Estado Miembro de origen, en Derecho de la Unión Europea, Derecho Internacional y Derecho Español. Sin embargo, en lo que respecta a las actividades de defensa del cliente, cuando en aplicación de la legislación española sea preceptiva la intervención de abogado para las actuaciones ante Juzgados y Tribunales o ante organismos públicos con funciones jurisdiccionales, así como para la asistencia, comunicación y visitas a detenidos y presos, el/la abogado/a inscrito deberá actuar concertadamente con un/a abogado/a colegiado/a en un Colegio español, y también será necesaria esta concertación cuando la ley exija que si el/la interesado/a no interviene por sí mismo ante el órgano judicial, no pueda hacerlo otra persona que no sea abogado/a. Para incorporarse plenamente al ejercicio de la profesión en España, en segundo lugar, el/la abogado/a europeo/a en cualquier momento posterior al transcurso de 3 años contados a partir de la formalización de la inscripción

en el Colegio de abogados español correspondiente, siempre que acredite el ejercicio efectivo y regular de la actividad propia de la abogacía, podrá solicitar la incorporación a dicho Colegio y obtener la integración en la abogacía española con título profesional de Estado miembro de origen sin necesidad de tramitar el reconocimiento de su título profesional. Esto se logra cumplimentando el formulario de solicitud de colegiación que le facilitará el Colegio de Abogados correspondiente, y en el que el/la abogado/a europeo/a ha de dar fe de su ejercicio efectivo y regular en España, informando sobre el número y naturaleza de los asuntos que trató durante los tres años. En el supuesto de integración en la profesión, el/la interesado/a formalizará sin más su colegiación y pasará a tener la condición de abogado/a a todos los efectos, equiparándose plenamente a los/las abogados/a ejercientes con título español.

A pesar de los esfuerzos legislativos por lograr la armonización en relación con la prestación de servicios y el establecimiento de abogados/as en el seno de la Unión Europea, estos resultan incompletos ya que se acaban remitiendo a las normas nacionales reguladoras de la profesión que establece cada Estado. La diversidad de regímenes reguladores supone una disparidad de situaciones desiguales que acaban suponiendo un obstáculo al libre ejercicio de la abogacía dentro de la Unión Europea.

Debe tenerse siempre presente la alta función que la sociedad ha confiado a la abogacía, que supone nada menos que la defensa efectiva de los derechos individuales y colectivos cuyo reconocimiento y respeto constituye la espina dorsal del propio Estado de Derecho. La abogacía es pieza esencial en el funcionamiento de uno de los poderes del Estado, el Poder Judicial, y en la satisfacción del derecho fundamental a obtener tutela judicial efectiva, lo que acredita la relevancia constitucional de los intereses públicos involucrados en su ejercicio. Por consiguiente, resulta necesario ratificar y desarrollar unas normas de comportamiento que permitan satisfacer los inalienables derechos del cliente, respetando la defensa y consolidación de los valores superior en los que asienta la sociedad y la propia condición humana.

A tal respecto, conviene recordar que la abogacía es una profesión libre e independiente que presta un servicio a la sociedad en interés público y que se ejerce en régimen de libre y leal competencia, por medio del consejo y la defensa de derechos e intereses públicos o privados, mediante la aplicación de la ciencia y la técnica jurídicas, en orden a la concordia, a la efectividad de los derechos y libertades fundamentales y a la Justicia. De forma que, en una sociedad constituida y activada con base en el Derecho, que proclama como va-

lores fundamentales la igualdad y la justicia, quien ejerce la abogacía, se erige en elemento imprescindible para la realización de la justicia, así como para el derecho de defensa que es, a su vez, requisito de la tutela judicial efectiva.



## BIBLIOGRAFÍA

### Monografías y libros

- Adamo, S.; Jacqueson C.; Neergaard,: *The barriers that professionals face in gaining accessto the services market*, Barriers Towards EU Citizenship, 2015.
- Álvarez -Palacios Arrighi, G.I.: *El ejercicio de la abogacía en el marco de la Unión Europea*, Anuario de la Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura, núm.11, 1993.
- Alves, Adalberto *História Breve da Advocacia em Portugal*, Edição CTT Correios, Porto, 2003.
- Barcia Lago, M: *Abogacía y ciudadanía. Biografía de la Abogacía*, Iberia, Dykinson, Madrid, 2007.
- Barnard, C.: *The substantive Law of the EU: the four freedoms*, 3ª edition, Oxford University Press, 2010.
- De Villamor Morgan-Evans, L.: *La libre prestación de servicios y el derecho de establecimiento de los abogados en el seno de la Unión Europea*, Anuario de la Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura, núm.16, 1998.
- García Velasco, I.: *La libertad de ejercicio de la profesión de la abogacía en la Comunidad Europea*, 2ª edición, Salamanca, 1992.
- Maestripieri: *La libre circulation des capitaux dans la CEE. Progrés vers Vunión économique et monétaire*, Editions UGA, 1975.
- Laureckaite, J.: *The exercise of Freedom of Establishment by Lawyers within the EU*, University of Lund, 2006.
- Pérez de las Heras, B.: *El mercado interior europeo. Las libertades económicas comunitarias: mercancías, personas, servicios y capitales*, serie Derecho, vol.82, Universidad de Deusto, 2005.

### Capítulos de libros

- Abellán Honrubia, V.: “La contribución de la jurisprudencia del TJCE a la realización del derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios”, en Rodríguez Iglesias, G.C; Liñán Nogueras, D.J.: *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Civitas, 1993.
- De la Quadra-Salcedo, T.: “Precisiones sobre el ámbito de aplicación de la Directiva de servicios en el mercado interior”, en: *El mercado interior de servicios en la Unión Europea. Estudios sobre la Directiva 2006/123 relativa a los servicios del mercado interior*, Marcial Pons, 2009.
- Díez Moreno, F.: “La libertad de circulación de servicios”, en: *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Quinta Edición, Civitas, 2009.

- Entrena Ruiz, D.: “La génesis de la directiva sobre liberalización de servicios”, en *El mercado interior de servicios en la Unión Europea. Estudios sobre la Directiva 2006/123 relativa a los servicios del mercado interior*, Marcial Pons, 2009.
- García Coso, E.: “Mercado Interior (III): Derecho de Establecimiento y libre prestación de servicios”, en Sánchez, V.M (Dir.) *Derecho de la Unión Europea*, Huygens Editorial, 4ª edición, 2019.
- Gosalbo, R.: “La libertad de establecimiento”, en VVAA Derecho Comunitario, Consejo General del Poder Judicial y Gobierno Vasco, Departamento de Justicia, 1993.
- Griller, S.: “The New Services Directive of the European Union-Hopes and Expectations from the Angle of a (further) Completion of the Internal Market”, en H. F. Koeck; M. M. Karollus (Eds.): *Proceedings of the FIDE Congress Linz 2008*, vol. 4, Viena, 2009.
- Kalypso: “Mutual Recognition of Regulatory Regimes: Some Lessons and Prospects,” en *Regulatory Reform and International Market Openness*, OECD, 2001, p. 110.
- Vida Fernández, J.: “Estrategias para alcanzar un verdadero mercado interior de servicios”, en De la Quadra-Salcedo, T. (Dir.): *El mercado interior de servicios en la Unión Europea. Estudios sobre la Directiva 123/2006/CE relativa a los servicios en el mercado interior*”, Marcial Pons, 2009.

#### Artículos de revistas

- Álvarez, E.: «El reconocimiento de cualificaciones profesionales. Un paso más hacia la liberalización», *Revista de Estudios Europeos*, Núm.41. Sep/Dic 2005, pp. 89-118.
- Álvarez Pérez, M.: “Nuevas perspectivas de la libertad de establecimiento en los Estados de la Unión Europea, en particular para las sociedades”, *Noticias de la Unión Europea*, número 265, Año XXIII, febrero 2017, pp. 49-121.
- Berberoff, D.: “La Directiva 2006/123/CE y su contexto”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. Extra-12, 2010, pp. 17-46.
- Cabral, P.: “Case Law: Case C-168/98, Grand Duchy of Luxembourg v. European Parliament and Council of the European Union, Judgement of 7 November 2000, 2000 ECR I-9131”, *Common Market Law Review*, nº39, 2002, pp. 129-150.
- Corriente Córdoba, J.A.: “La Comunidad Europea y el ejercicio de la abogacía. En torno al Real Decreto 607/1986 de 21 de marzo”, *Noticias de la Unión Europea*, núm.28, 1987, pp. 159-184.
- Ehlerman, C.D.: “Concurrence et professions liberales: antagonisme ou compati-

- lité?”, *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, núm. 365, Febrero 1995, pp. 241-252.
- De la Quadra-Salcedo Janini, T.: “Mercado nacional único y Constitución”, *CEPC*, 2008, pp. 271-299.
- Fernández de la Gándara, L.: “Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios de las personas físicas en la CEE”, *Documentación Administrativa*, núm. 185, enero-marzo 1980, pp. 551-584.
- Jiménez García, F.: “Variaciones sobre el principio de reconocimiento mutuo y la Directiva 2006/123/CE en el marco de la libre prestación de servicios”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año nº 11, nº 28, 2007, pp. 777-817.
- Kortese, L.: “Exploring professional recognition in the EU: a legal perspective”, *Journal of International Mobility*, Presses Universitaires de France, Núm.4, 2016, pp. 231-265.
- Mestre Delgado, J.F.: “Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios profesionales en la Unión Europea”, *Derecho privado y Constitución*, núm.11, 1997, pp. 131-156,
- Montero Pascual, J.J.: “La libre prestación de servicios en la directiva relativa a los servicios en el mercado interior”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N.º 14 - 1er semestre 2008, pp. 103-115.
- Mullerat Balmaña, R.: “El ejercicio transfronterizo de la profesión de abogado en la Unión Europea”, *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, N.º 5, 1997, pp. 1717-1728.
- Olesti Rayo, A.: “El reconocimiento profesional de títulos y el acceso a actividades reguladas”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 267, abril 2007, pp. 69-82.
- Pérez de las Heras, B.: “Los derechos de los destinatarios en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N.º 14 - 1er semestre 2008, pp. 117-134.
- Ortega Álvarez, L.; Arroyo Jiménez, L.: “Constitucionalismo europeo y Europa Social”, *REDE*, núm. 23, 2007.
- Parejo Alfonso, L.: “La Directiva Bolkestein y la Ley paraguas: ¿Legítima el fin cualesquiera medios para la reconversión del Estado «autoritativo»?”, *REDE* núm. 32, 2009, pp. 339-370.
- Pellicer: “Directiva que modifica los sistemas de reconocimiento de las calificaciones profesionales”, *IP*, nº 66, 2001, pp. 105-154.
- Sáez González, J.: “El ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en que se haya obtenido el título”, *Revista vasca de derecho procesal y arbitraje*, vol. 11, nº 1, 1999, pp. 31-39.
- Sánchez Stewart, N.: “Normas deontológicas que se incorporan al nuevo estatuto general de la abogacía (III)”, *Economist & Jurist*, vol. 29, nº 256, 2021, pp. 74- 79.

Schwartz, I.E.: “La libéralisation des systèmes nationaux de radio-diffusion et de télévision sur la base du droit communautaire”, *Revue du Marché Commun*, núm. 326, 1989, pp. 83-112.

## NORMATIVA

### Normativa de la Unión Europea

Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versiones consolidadas. Protocolos. Anexos. Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa (DOUE L83 de 30 de marzo de 2010 Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DOUE núm. 83, de 30 de marzo de 2010).

Directiva 2006/123/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006.

relativa a los servicios en el mercado interior (DOUE L 376/36 de 27 de diciembre de 2006).

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 (DOUE L 77/36 de 14 de marzo de 1998).

Directiva 77/249/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1977, dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados (DOUE L 78 de 26 de marzo de 1977).

Directiva 89/48/CEE del Consejo de 21 de diciembre de 1988 relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años (DOUE L 19 de 24 de enero de 1989).

Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (Texto pertinente a efectos del EEE) (DOUE L 255 de 30 de septiembre 2005).

Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI) Texto pertinente a efectos del EEE (DOUE L 354 de 28 de diciembre de 2013).

### Documentos preparatorios

Comunicación interpretativa de la Comisión relativa a la libre circulación transfronteriza de servicios, 93/C 334/03(DOUE C 334/3 de 9 de diciembre de 1993).

Comisión en el “Libro Blanco sobre la consecución del Mercado Interior” presentado al Consejo de Milán en 1985 (COM (85) 310 final de 9 de septiembre de 1985).

### Normativa Nacional

Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (*BOE*, núm. 283 de 24 de noviembre de 2009).

Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (*BOE*, núm. 308 de 23 de diciembre de 2009).

Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a la profesión de Abogado y Procurador de los Tribunales (*BOE*, núm. 260 de 31 de octubre de 2006).

Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española (*BOE* núm. 71 de 24 de marzo de 2021).

Real Decreto 1062/1988, de 16 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 607/1986, de 21 de marzo, de desarrollo de la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas de 22 de marzo de 1977, encaminada a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los Abogados (*BOE* núm. 227, de 21 de septiembre de 1988) Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española (*BOE* núm. 71 de 24 de marzo de 2021).

Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales (*BOE*, núm. 143, de 16 de junio de 2011).

Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n. 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI) (*BOE* núm. 138 de 10 de junio de 2017).

Real Decreto 936/2001, de 3 de agosto, por el que se regula el ejercicio permanente en España de la profesión de abogado con título profesional obtenido en otro estado miembro de la Unión Europea (*BOE* núm. 186 de 4 de agosto de 2001).

JURISPRUDENCIA  
del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

- Sentencia de 21 de junio de 1974, asunto *Reyners* C-2/74, ECLI:EU:C:1974:68.
- Sentencia de 3 de diciembre de 1974, *Van Binsbergen* C- 33/74, ECLI:EU:C:1974:299.
- Sentencia de 28 de abril de 1977, asunto *Jean Thieffry c. Conseil de l'ordre des avocats à la Cour de Paris*, C-71/76, ECLI:EU:C:1977:65.
- Sentencia de 12 de julio de 1984, asunto *Klopp*, C-107/83, ECLI:EU:C:1984:270.
- Sentencia de 28 de enero de 1984, asunto *Luisi y Carbone*, C-286/82 y C-26/83, ECLI:EU:C:1984:560.
- Sentencia de 23 de mayo de 1985, *Comisión v. Alemania*, C-29/84, ECLI:EU:C:1983:499.
- Sentencia de 4 de diciembre de 1986, asunto *Comisión v. Alemania*, C-205/84, ECLI:EU:C:1983:755.
- Sentencia de 19 de enero de 1988, Asunto *Claude Gullung c. Conseil de l'ordre des avocats du barreau de Colmar & Conseil de l'ordre des avocats de barreau de Saverne*, C-292/86, ECLI:EU:C:1988:111.
- Sentencia de 25 de febrero de 1988, asunto *Comisión v. Alemania*, C-427/85, ECLI:EU:C:1988:98.
- Sentencia de 25 de julio de 1991, asunto *Mediawet*, C-288/89, ECLI:EU:C:1989:007.
- Sentencia de 7 de mayo de 1991, asunto *Vlassopoulou*, C-340/89, ECLI:EU:C:1990:357.
- Sentencia de 31 de marzo de 1993, Asunto *Dieter Kraus c. Land Baden-Württemberg*, C-19/92, ECLI:EU:C:1993:663.
- Sentencia de 9 de agosto de 1994, asunto *Van der Elst*, C-43/93, ECLI:EU:C:1994:803.
- Sentencia de 29 de octubre de 1998, *Comisión v. España*, C-114/97, ECLI:EU:C:1993:717.
- Sentencia de 4 de julio de 2000, asunto *Haim*, C-424/97, ECLI:EU:C:2000:123.
- Sentencia de 7 de febrero de 2002, asunto *Comisión v. Italia*, C-279/00, ECLI:EU:C:2001:425.
- Sentencia de 13 de noviembre de 2003, asunto *Christine Morgenbesser c. Consiglio dell'Ordine degli avvocati de Genova*, C-313/01, ECLI:EU:C:1999:702.
- Sentencia de 19 de septiembre de 2006, asunto *Graham J. Wilson*, C-506/04, ECLI:EU:C:2005:613.
- Sentencia de 18 de julio de 2007, asunto *Comisión v. Italia*, C-134/95, ECLI:EU:C:2007:195.
- Sentencia de 7 de octubre de 2010, asunto *Santos Palhota*, C-515/08, ECLI:EU:C:2008:133.

Sentencia del TJUE de 17 de julio de 2014, asuntos Angelo Alberto Torresi y Pierfrancesco Torresi c. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata, C-58/13 y C-59/13, ECLI:EU:C:2014:088.

Sentencia de 10 de marzo de 2021, asunto An Bord Pleanála, C-739/19, ECLI:EU:C:2021:185.