

LOS DERECHOS DE LOS DESTINATARIOS EN LA DIRECTIVA RELATIVA A LOS SERVICIOS EN EL MERCADO INTERIOR

BEATRIZ PÉREZ DE LAS HERAS

Catedrática de Derecho Comunitario de la Universidad de Deusto.

SUMARIO: I. Introducción. II. Una Directiva marco y de alcance jurídico general: 1. *Norma de carácter horizontal*. 2. *Un mandato normativo general y de aplicación progresiva*. III. La noción comunitaria de «destinatarios de servicios»: 1. *La falta de precisión del Tratado CE y la generosa apreciación del TJCE*. 2. *Las situaciones personales contempladas por la Directiva servicios*. IV. Los derechos de los destinatarios: 1. *Alcance de las disposiciones de los artículos 19 a 21 de la Directiva servicios*. 2. *La exclusión del reembolso de los gastos por servicios sanitarios*. V. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

Tras suscitar encendidos debates y después de sufrir numerosas enmiendas, la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior fue, finalmente, adoptada por el Parlamento y el Consejo el 12 de diciembre de 2006¹. Esta Directiva, conocida como la Directiva «Bolkestein» por el nombre del Comisario Frits Bolkestein que presentó el proyecto inicial en 2004², tiene como objetivo fundamental eliminar los obstáculos a las prestaciones de servicios transfronterizos y conseguir un mercado interior de servicios para 2010³.

¹ DO L376 de 27 de diciembre de 2006.

² 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.

³ Los Estados miembros disponen de plazo límite hasta el 28 de diciembre de 2009 para adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias que garanticen el cumplimiento de lo establecido en esta Directiva.

Este artículo ha sido evaluado favorablemente por miembros del Equipo de Evaluación de esta Revista.

La Directiva, tal como dejó motivada la Comisión Europea en su propuesta inicial, se enmarca dentro de la Estrategia de Lisboa, que persigue promover el crecimiento económico, el empleo y la cohesión social⁴.

Con respecto a su versión inicial, el texto definitivo de la Directiva aparece retocado en numerosos apartados, si bien mantiene el contenido fundamental deseado por la Comisión.

Así, el controvertido «principio del país de origen», según el cual el prestador de un servicio en un Estado miembro queda sujeto a la legislación del país en el que está establecido, 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 servicios⁵. En este sentido, el apartado 3 del artículo 16 prescribe que los Estados miembros sólo 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.).

⁴ 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.

⁵ El principio del país de origen se corresponde, en gran medida, con el principio de reconocimiento mutuo, consagrado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) en el Asunto Cassis de Dijon, en el ámbito de la libre circulación de mercancías (Asunto 120/78, Rewe-Zentral, Sentencia de 20 de febrero de 1979, Rec. 1979, p. 649). Esta máxima, que se recoge en numerosas 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 nuevos 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 (DO L18 de 21 de enero de 1997). 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 esenciales de la relación laboral, como son, por ejemplo, el salario mínimo o los períodos máximos de trabajo y períodos mínimos de descanso.

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, cabe concluir que, dejando aparte estas posibles limitaciones, la prestación temporal de un servicio se rige por la ley del país de origen⁶.

En cualquier caso, la Directiva 2006/123/CE se presenta como un marco jurídico general, cuyas disposiciones resultan aplicables a una amplia gama de servicios, sin interferir por ello en la regulación específica existente de ciertas actividades o ámbitos de actuación (II).

Como instrumento normativo general, sus previsiones no sólo imponen a los Estados miembros la obligación de suprimir las barreras que entorpecen la circulación transfronteriza de servicios, sino que pretenden también garantizar a los usuarios de servicios unas mayores posibilidades de elección, una mayor transparencia e información, así como un nivel elevado de calidad en los servicios. Con relación precisamente a estos últimos, cabe resaltar, en primer lugar, la delimitación amplia y detallada que la Directiva hace de esta condición de «destinatarios de servicios» (III); en segundo lugar, destaca también la introducción de tres artículos dedicados expresamente a «los derechos de los destinatarios de servicios» (IV).

II. UNA DIRECTIVA MARCO Y DE ALCANCE JURÍDICO GENERAL

1. Norma de carácter horizontal

El objetivo de la Directiva servicios, como su propio artículo 1 anuncia, es establecer un conjunto de disposiciones generales que resulten aplicables a las distintas situaciones de prestación de servicios que se contemplan en su texto. En concreto, se trata de cinco supuestos que incluyen: el derecho del prestador a establecerse en otro Estado miembro⁷, el derecho del prestador a realizar servicios de forma temporal en otro Estado miembro sin establecerse, el derecho del destinatario de recibir servicios, bien en el Estado miembro en el que se encuentra⁸, bien en otro al que

⁶ Por otra parte, con respecto a la prestación temporal de un servicio, hay que destacar el doble mecanismo de control que prevén los artículos 30 y 31 de la Directiva por parte del Estado miembro de establecimiento del prestador de servicios y por parte del Estado miembro destinatario de los mismos.

⁷ La Directiva resulta, por tanto, aplicable también a la libertad de establecimiento, contemplada en el art. 43 TCE y a pesar de sus diferencias con la libre prestación de servicios, de carácter temporal (artículos 49 y 50, apartado 2 TCE). No obstante, el legislador comunitario es consciente de las diferencias entre la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, justificando la inclusión de aquélla en el hecho de que los obstáculos que entorpecen el mercado interior de los servicios afectan, tanto a los operadores que desean establecerse en otros Estados miembros, como a los que prestan un servicio en otro Estado miembro sin establecerse en él (considerandos 5 y 77 del apartado exposición de motivos).

⁸ El encaje de esta situación puramente interna desborda también el alcance de la noción tradicional de «libre prestación de servicios» que se extrae del tenor del artículo 49, primer párrafo, así como

desplaza y la prestación de servicios a distancia, sin desplazamiento físico del prestador o del destinatario⁹.

En cualquier caso, los servicios a los que se aplica la Directiva son aquellos que se prestan con ánimo de lucro, esto es, a cambio de una contrapartida económica. Este requisito de índole económica, tradicional en el ámbito de la libre prestación de servicios, excluye de la noción comunitaria numerosas actividades, como son todas aquellas cuya responsabilidad asumen los Estados miembros en el ámbito educativo, cultural o social.

Por otra parte, otro criterio, también conocido y que recoge la Directiva servicios para su aplicación, es que el prestador debe estar establecido en un Estado miembro. Tratándose de personas jurídicas, se reiteran las mismas condiciones establecidas por el artículo 48 del TCE para acogerse a las libertades de establecimiento y de prestación de servicios, esto es, estar constituidas conforme a la legislación de un Estado miembro y tener el domicilio social, la administración central o un centro de actividad principal en el territorio comunitario. Esta delimitación territorial excluye la aplicación de la Directiva a negociaciones internacionales que puedan entablar los Estados miembros, en particular, en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios¹⁰.

Coherente con su carácter de norma marco, la Directiva aporta una noción muy amplia de «servicio», que incluye actividades económicas variadas y en constante evolución. Entre los numerosos ejemplos se mencionan los servicios destinados, tanto a las empresas, como a los consumidores: el asesoramiento jurídico o fiscal, los servicios relacionados con los inmuebles, como las agencias inmobiliarias, o con la construcción, incluidos los servicios de arquitectos, la distribución, la organización de ferias o el alquiler de vehículos y las agencias de viajes. Con respecto a los consumidores, quedan también incluidos los relacionados con el turismo, incluidos los guías turísticos, los servicios recreativos, los centros deportivos y los parques de atracciones.

Como hemos señalado, todas estas actividades pueden constituir al mismo tiempo servicios que requieren una proximidad entre prestador y destinatario, servicios que implican un desplazamiento del prestador o del destinatario y servicios que se pueden prestar a distancia, incluso a través de internet¹¹.

Por último, su carácter de disposición general queda confirmado también en el apartado 1 de su artículo 3, cuando establece que, en caso de conflicto con otras

de la jurisprudencia del TJCE, según los cuales el destinatario y el prestador de servicios han de residir en Estados miembros diferentes. A este respecto, léase, entre otros, el asunto 15/78, Koestler, Sentencia de 24 de octubre de 1978, Rec. 1978, p. 1971.

⁹ Durante las discusiones previas a la adopción definitiva de la Directiva, hubo opiniones contrarias a la regulación de estas distintas situaciones en la misma norma, por lo que proponían distintas Directivas para cada uno de los supuestos contemplados. Finalmente, prevaleció el enfoque horizontal, propuesto por la Comisión y defendido por el Parlamento Europeo.

¹⁰ Sobre estos requisitos generales de aplicación de la Directiva, léanse, en el apartado de su motivación, los considerandos 16, 34 y 36.

¹¹ Considerando 33.

normas comunitarias de carácter sectorial, las disposiciones de éstas últimas prevalecerán sobre las prescripciones de la Directiva servicios.

2. Un mandato normativo general y de aplicación progresiva

El mensaje esencial que se desprende del contenido de la Directiva es la supresión de las restricciones más frecuentes y que pueden eliminarse rápidamente. No entra, por tanto, a considerar obstáculos específicos a los que se enfrentan los prestadores de servicios en función de la naturaleza de una actividad o ámbito. Este enfoque normativo global es consecuencia lógica de su carácter de norma marco¹².

Por otro lado, la Directiva sólo se centra en los requisitos que afectan al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio. En particular, sus disposiciones prevén, entre otras condiciones, la creación de ventanillas únicas en las que el prestador pueda cumplimentar todos los trámites necesarios para su establecimiento, previéndose que estos procedimientos se lleven a cabo por vía electrónica (artículos 6 y 8), la prohibición de requisitos jurídicos muy restrictivos que se observan en las legislaciones de algunos Estados miembros (artículo 14), el respeto de determinados principios comunitarios en la aplicación de regímenes de autorización (artículos 9-13), la obligación de evaluar la compatibilidad de otros requisitos jurídicos con las preinscripciones de la Directiva (artículo 15) y el reparto de tareas de supervisión entre el Estado miembro de procedencia y el de destino, en caso de desplazamiento temporal de un prestador (artículos 30 y 31).

Con respecto a la superación de otro tipo de restricciones menos frecuentes, la propia Directiva prevé una serie de estrategias diversas, que van desde un proceso de evaluación recíproca entre los Estados miembros y la Comisión, la elaboración de códigos de conducta y la asistencia mutua entre las autoridades nacionales, hasta la armonización complementaria de cuestiones específicas que se mencionan en el art. 38 (acceso a la actividad de cobro de deudas por vía judicial y los servicios de seguridad privada y de transporte de fondos y objetos de valor).

No obstante este perfil de norma marco, de alcance jurídico general, lo cierto es que la Directiva servicios, en su versión definitiva aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo, descarta de su ámbito de aplicación numerosos sectores, entre ellos, algunos de los más relevantes para los ciudadanos, como los servicios sanitarios y determinados servicios sociales (vivienda social, atención a niños y apoyo a personas necesitadas). En unos casos, la exclusión se justifica debido a que hay otros instrumentos jurídicos comunitarios que regulan estas actividades; en otros, porque hay normas comunitarias a la espera de aprobación o, simplemente, porque los Estados miembros preservan sus competencias en la materia.

En este sentido, el artículo 2 de la Directiva enumera 12 ámbitos de actividad (frente a los 3 de la propuesta inicial) excluidos de su aplicación: los servicios de

¹² Léase al respecto de este carácter, P. PELLEGRINO, «Directive sur les services dans le marché Intérieur. Un accouchement dans le douleur», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* n° 504, 2007, en particular, pp.14-16.

interés general, los servicios financieros (como los bancarios, de crédito, de seguros y de reaseguros...), los servicios y redes de comunicación electrónicas en lo que se refiere a aspectos regulados por las Directivas adoptadas en este ámbito, los servicios en el ámbito del transporte, los servicios de las empresas de trabajo temporal, los servicios sanitarios, los servicios audiovisuales, los servicios de juego por dinero, las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública, los servicios sociales relativos a vivienda social, atención a los niños, apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas, los servicios de seguridad privados y los servicios prestados por notarios y agentes judiciales.

En la vertiente de la libre prestación de servicios, el artículo 17 de la Directiva añade más excepciones que se recogen en una lista de 15 materias y servicios, regulados por otros instrumentos jurídicos sectoriales que se identifican expresamente .

Con respecto a todas estas cuestiones excluidas, la Directiva contempla en su artículo 41 la posibilidad de adoptar ulteriormente medidas adicionales que permitan completar el mercado interior de servicios¹³.

En base a estas consideraciones previas, cabe concluir que la Directiva se presenta, en efecto, como una norma marco, pero con un ámbito material de aplicación reducido. Además, sus disposiciones anuncian un mandato muy general de supresión de restricciones y de aplicación progresiva al mercado interior de servicios.

Toda esta caracterización general está presente en las disposiciones referidas a los derechos de los destinatarios de servicios. Antes de entrar en su análisis, nos ocupamos previamente del alcance de la noción comunitaria de «destinatarios de servicios».

III. LA NOCIÓN COMUNITARIA DE «DESTINATARIOS DE SERVICIOS»

1. La falta de precisión del Tratado CE y la generosa apreciación del TJCE

Los preceptos actualmente vigentes del TCE relativos a servicios (artículos 49-55) no aportan, en realidad, precisión alguna sobre la noción de «destinatarios de servicios». Únicamente, de forma indirecta y circunstancial, el artículo 49, primer párrafo, impone la prohibición de restricciones a la libre prestación de servicios para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un país de la Comunidad que no sea el del «destinatario de la prestación»¹⁴.

¹³ Al respecto de esta regulación progresiva del mercado servicios, léase M-D. Garabiol-Furet, «La Directiva Bolkestein, bouc émissaire d'une Europe incertaine», *Revue du Marché Commune et de l'Union Européenne* n° 488, 2005, pp. 295-302.

¹⁴ El fallido Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Roma, 29 de octubre de 2004) reproducía, casi literalmente, estas disposiciones originarias en los arts. III-144 a 150, por lo que, de haber entrado en vigor, no hubiera aportado novedad alguna en cuanto a la delimitación de esta noción.

Mucho más preciso, extensivo e integrador a este respecto se ha mostrado el TJCE, cuando ya en 1984 afirmaba que la noción comunitaria de libre prestación de servicios «comprende la libertad de los destinatarios de los servicios para desplazarse a otro Estado miembro con el fin de hacer uso del servicio sin ser obstaculizado por restricciones, ni siquiera en materia de pagos..., por lo que los turistas, los beneficiarios de cuidados médicos y quienes efectúan viajes de estudios o de negocios, deben ser considerados como destinatarios de servicios¹⁵.

La apreciación judicial reviste una trascendencia capital, más allá de la identificación que aporta de ciertas categorías de destinatarios de servicios, 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 un sinfín de servicios prestados por profesionales establecidos en esos Estados, quedando, en consecuencia, atraída al ámbito de aplicación personal del artículo 49 del TCE.

Esta consideración jurisprudencial relativa al desplazamiento de los destinatarios de servicios se conoce como la «dimensión pasiva de la libre prestación de servicios». Claramente, se trata de una construcción que desborda el ámbito de aplicación personal del TCE, al extender el beneficio de la libre prestación de servicios más allá de las categorías activas expresamente contempladas (personas físicas y jurídicas prestadoras de servicios).

Tratándose de nacionales de los Estados miembros, que se desplazan a otro Estado miembro a recibir servicios, puede afirmarse que la construcción jurisprudencial esboza una libre circulación de ciudadanos europeos en tanto que destinatarios de servicios. Esta importante dimensión personal no prescinde, sin embargo, de la lógica económica que inspira la regulación de las libertades comunitarias, ya que el nacional de un Estado miembro tiene la condición de destinatario de servicios, al amparo del artículo 49 del TCE, siempre que cuente con medios económicos para remunerar servicios prestados con ánimo de lucro. Por tanto, como el propio TJCE se ha encargado de precisar, se excluyen de la noción comunitaria, entre otros, los servicios que presta un Estado miembro sin contrapartida económica o en el ámbito de sus obligaciones de carácter social, cultural, educativo y judicial, como los cursos prestados en el marco del sistema público de educación¹⁶.

En cualquier caso, la concepción jurisprudencial sentada en 1984 sobre la libre circulación de los destinatarios de servicios no dejó indiferentes a los legisladores, tanto nacionales, como comunitarios. En efecto, la Sentencia Luisi y Carbone obligó a los Estados miembros a relajar los controles de cambios por gastos de viaje y estancia en el extranjero, lo que acabó superando, al mismo tiempo, la modesta liberalización de capitales regulada hasta entonces por dos Directivas comu-

¹⁵ Asuntos 286/82 y 26/83, Graziana Luisi y Giuseppe Carbone, Sentencia de 28 de enero de 1984, Rec. 1984, p. 377. En realidad, el TJCE insinuó esta consideración por primera vez en el Asunto 118/75, Watson y Belmann, Sentencia de 7 de julio de 1976.

¹⁶ Véase a este respecto el Asunto 263/89, Humbel, Sentencia de 27 de septiembre de 1989, Rec. 1989, p. 5391.

nitarias¹⁷. De la misma manera, poco más tarde, esta misma construcción jurisprudencial inspiró la adopción en 1990 de tres Directivas en las que se regulaba, por primera vez en la normativa escrita comunitaria, el derecho de residencia de ciertas categorías de nacionales de los Estados miembros, no trabajadores emigrantes, pero con medios económicos suficientes para no convertirse en una carga social para el Estado de residencia¹⁸.

Por lo que respecta a esta noción en el marco de la Directiva 2006/123/CE, puede decirse que sus previsiones rompen la tendencia de imprecisión del Derecho positivo comunitario, ya que ofrecen una definición clara y expresa de «destinatario de servicios»¹⁹. De su delimitación y alcance nos ocupamos a continuación.

2. Las situaciones personales contempladas por la Directiva servicios

En distintos apartados de su texto, la Directiva 2006/123/CE se refiere a los destinatarios de servicios, incluyendo en esta noción diversos supuestos, entre los que prevalecen los referidos a los nacionales de terceros países.

En primer lugar, como hemos comentado anteriormente, la Directiva irrumpe en el ámbito puramente interno de las prestaciones de servicios cuando contempla en su ámbito de aplicación aquellos servicios que los destinatarios pueden recibir en su propio Estado²⁰. En la práctica, esta previsión comporta su aplicación a situaciones en las que el prestador está establecido en el mismo Estado del destinatario de la prestación. Esta posibilidad supera claramente la dimensión transnacional a la que se refiere el artículo 49 TCE, por lo que cabe considerarla como un aspecto de profundización material y normativa.

¹⁷ Directiva de 11 de mayo de 1960 (JOCE nº43 de 14 de julio de 1960) y Directiva 63/21/CEE de 18 de diciembre de 1962 (JOCE nº 9 de 22 de enero de 1963).

¹⁸ Directivas 90/364/CEE y 90/365/CEE de 28 de junio de 1990 (DO L180 de 13 de julio de 1990) y Directiva 93/96/CEE de 29 de octubre de 1993 (DO L317 de 18 de diciembre de 1993) que reemplazó la Directiva 90/366/CEE, tras su anulación por el TJCE (Asunto 295/90, Parlamento Europeo contra Consejo, Sentencia de 7 de julio de 1992, Rec. 1992, p. 4193). Estas tres Directivas quedaron derogadas, a partir del 30 de abril de 2006, por la Directiva 2004/38/CE de 29 de abril de 2004, del Consejo y del Parlamento, relativa al derecho de los Ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (DO L158 de 30 de abril de 2004).

¹⁹ Con anterioridad a la Directiva servicios, en el ámbito de la legislación derivada, únicamente la Directiva 64/221/CEE de 25 de febrero de 1964, relativa a la coordinación de las legislaciones nacionales sobre Orden, Seguridad y Salud Pública (JOCE nº 56 de 4 de abril de 1964), se refería, en algunas disposiciones, a los destinatarios de servicios, aunque no llegaba a identificarlos. También la Directiva 73/148/CEE de 21 de mayo de 1973, relativa a la supresión de restricciones a la libre circulación y residencia de los trabajadores por cuenta propia y de sus familiares (JOCE L 172 de 28 de junio de 1973), consideraba a efectos de entrada y estancia en un Estado miembro a los destinatarios de servicios, sin precisar tampoco la noción. En cualquier caso, ambas normas quedaron derogadas en 2006 por la Directiva 2004/38/CE.

²⁰ Considerando 33.

Dentro del texto articulado, el artículo 4 de la Directiva aporta, entre otras definiciones, la de «destinatario», entendiéndose como tal cualquier persona física, o cualquier persona jurídica contemplada en el artículo 48 del TCE y establecida en un Estado miembro, que utilice o desee utilizar un servicio con fines profesionales o de otro tipo.

Con respecto a las personas físicas, este mismo precepto precisa que pueden ser nacionales de un Estado miembro, o bien personas «que se benefician de los derechos concedidos a éstas por los actos comunitarios». Esta última mención hace referencia a los nacionales de terceros países expresamente considerados a estos efectos por otros instrumentos jurídicos. La referencia concreta a estos actos comunitarios no se recoge a continuación en este artículo 4, sino que aparece en el considerando 36 de la exposición de motivos. Se trata, en concreto, del Reglamento CEE 1408/71 de 14 de junio de 1971, relativo a los regímenes de Seguridad Social de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, así como a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad²¹, la Directiva 2003/109/CE de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración²², el Reglamento CE 859/2003 de 14 de mayo de 2003, por el que se amplían las disposiciones del Reglamento CEE 1408/71 y del Reglamento CEE 574/72 de 21 de marzo de 1972, relativo a las modalidades de aplicación del Reglamento CEE 1408/71, a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por las mismas²³ y la Directiva 2004/38/CE de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la UE y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros²⁴.

Esta identificación de los nacionales de países terceros a través de los instrumentos jurídicos de referencia constituye, sin embargo, un mínimo, ya que la Directiva no excluye la posibilidad de que los Estados miembros extiendan esta condición de destinatarios de servicios a otros nacionales de terceros países presentes en su territorio²⁵.

En consecuencia y como principio general, hay que considerar que todas estas categorías de personas físicas de terceros países quedan asimiladas, en tanto que destinatarios de servicios, a los nacionales de los Estados miembros a los efectos de la Directiva 2006/123/CE. Esta equiparación es coherente con la interpretación del TJCE, que considera irrelevante la nacionalidad del destinatario que se desplaza a otro Estado miembro, ya que, en cualquier caso, resulta enmarcado en el ámbito del derecho del prestador a proporcionar libremente un servicio.

²¹ JOCE L 149 de 5 de julio de 1971. Versión modificada y actualizada por el Reglamento CEE 118/97 de 2 de diciembre de 1996 (DO L 28 de 30 de enero de 1997).

²² DO L 16 de 23 de enero de 2004.

²³ DO L 124 de 20 de mayo de 2003.

²⁴ DO L158 de 30 de abril de 2004.

²⁵ Léase al respecto de estas precisiones el considerando 36.

Puede concluirse, por tanto, que la Directiva 2006/123/CE aporta una noción amplia y precisa de «destinatarios de servicios», que colma el vacío que al respecto de esta condición se observa en el TCE. Al mismo tiempo, resulta compatible con la construcción jurisprudencial desarrollada al respecto de este estatuto, si bien la Directiva, como norma de carácter general, no aporta ejemplos concretos de beneficiarios de servicios.

IV. LOS DERECHOS DE LOS DESTINATARIOS

1. Alcance de las disposiciones de los artículos 19 a 21 de la Directiva servicios

La interpretación sentada por el TJCE en la Sentencia *Luisi y Carbone* tuvo su continuidad en otros pronunciamientos posteriores, en los que 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. Como principio general, se extrae de su jurisprudencia que la prohibición de restricciones del artículo 49 del TCE protege al beneficiario, no sólo 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 de interpretación, el TJCE ha llegado a afirmaciones atrevidas e integradoras, como la del Asunto *Cowan*, 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 la del Asunto *Oulane*, en la que consideraba una restricción la exigencia del DNI o pasaporte, como únicos documentos de identificación de un nacional francés, turista en los Países Bajos²⁶.

A pesar de la innegable trascendencia práctica de estas aportaciones del TJCE, lo cierto es que la falta de normas comunitarias escritas, que delimiten el alcance de la libre circulación de los destinatarios de servicios, ha obligado a éstos, con frecuencia, a emprender procedimientos, cuando se ha suscitado la duda de si un determinado aspecto vinculado a su condición podría o no ampararse por el artículo 49 del TCE.

Dentro de la Sección 2ª del Capítulo IV, la Directiva 2006/123/CE consagra ahora los artículos 19 a 21 a los «Derechos de los destinatarios de servicios». Aun redactados en unos términos muy generales, estos preceptos aportan algunas precisiones concretas sobre la protección de los derechos de los usuarios de servicios.

En la línea de la jurisprudencia comunitaria, la Directiva parte del principio de que las restricciones a la libre circulación de servicios pueden derivarse, no sólo de las exigencias impuestas a los prestadores, sino también de múltiples obstáculos que pueden igualmente entorpecer la recepción de servicios por parte de los desti-

²⁶ Respectivamente, Asunto 186/87, *Cowan*, Sentencia de 2 de febrero de 1989, Rec. 1989, p. 195 y Asunto 112/00, *Salah Oulane*, Sentencia de 17 de febrero de 2005, Rec. 2005, p. I-01215.

natarios y, especialmente, de los consumidores. En este sentido, los artículos 19 y 20, en concreto, más que formular explícitamente derechos, se ocupan de precisar en este ámbito el principio general de prohibición de restricciones y discriminaciones.

Una lectura conjunta de ambas disposiciones permite deducir que el artículo 19 dirige su mandato a los Estados miembros desde su condición de países de residencia del destinatario, mientras que el artículo 20 lo hace desde su posición de Estados de establecimiento del prestador.

El artículo 19, en concreto, prohíbe a los Estados miembros someter al destinatario a requisitos que restrinjan la utilización de servicios proporcionados por prestadores establecidos en otros Estados miembros. Tras esta formulación general, el artículo 19 proporciona dos ejemplos de este tipo de restricción prohibidas, 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.

Con respecto a la exigencia de previa autorización o declaración, la Directiva excluye de su prohibición los regímenes de autorización general que se aplican también a la utilización de los servicios proporcionados por un prestador establecido en el mismo Estado miembro²⁷.

En lo que se refiere a la concesión de ayudas económicas, la Directiva también prevé en este apartado excepciones a la prohibición de limitaciones discriminatorias. En este plano figuran las ayudas que pueden conceder los Estados miembros en los ámbitos social o cultural, o aquéllas de carácter general no relacionadas con el uso de un servicio particular, como, por ejemplo, las becas o préstamos para estudiantes²⁸. Esta exclusión es coherente con el concepto de «servicio» que recoge la Directiva en su artículo 4 y va, además, en consonancia, con la jurisprudencia comentada del TJCE²⁹.

Por su parte, el artículo 20, con unos términos más tenues que los del artículo precedente («Los Estados miembros harán lo necesario...»), prohíbe, en primer lugar, las discriminaciones basadas en la nacionalidad o en la residencia del interesado 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 presta-

²⁷ Léase al respecto de esta precisión el considerando 92.

²⁸ Léase al respecto el considerando 93.

²⁹ 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.

dores, en las condiciones generales de acceso a sus servicios, no incluyan condiciones discriminatorias, basadas en la nacionalidad o el lugar de residencia del destinatario. Estas exigencias pueden consistir, por ejemplo, en imponer únicamente a los ciudadanos de otros Estados miembros la obligación de presentar documentos originales, copias compulsadas, un certificado de nacionalidad o traducciones oficiales de los documentos para poder disfrutar de un servicio o de determinadas ventajas en las tarifas³⁰.

Este tipo de discriminación prohibida también aparece matizada por alguna excepción, ya que el propio artículo 20 de la Directiva 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.³¹.

Es de suponer que serán las normas internas de transposición de la Directiva, de forma general, o las condiciones concretas de prestación de un servicio al público, en particular, las que tendrán que motivar el carácter objetivo de estos criterios.

Finalmente, el artículo 21, bajo el título «Asistencia a los destinatarios», contempla, de forma más directa, 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.

Este derecho de los destinatarios a la información y protección se extrae de la obligación que en este sentido asumen las autoridades competentes, las cuales, pueden trasladar, a su vez, esta tarea a las ventanillas únicas que contempla la propia Directiva 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 (centros de información empresarial).

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 es el órgano público que en estos momentos ya 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. En conse-

³⁰ Son las precisiones que se recogen en el considerando 94.

³¹ Considerando 95.

cuencia, es lógico pensar que sea el organismo designado por el Estado a estos efectos.

Ubicado en Madrid, este Centro forma parte de la Red Europea de Centros Europeos del Consumidor («EEC-Net») y cuenta con personal destacado en Cataluña, en la Agencia Catalana del Consumo, y en el País Vasco, en la Dirección de Consumo y Seguridad Industrial³².

Estas son las disposiciones de la Directiva específicamente referidas a los derechos de los destinatarios de servicios. Sus previsiones resultan coherentes con la jurisprudencia comunitaria y también complementarias, pues mientras la Directiva centra la aplicación de su mandato en el marco estricto de las prestaciones de servicios, el TJCE lo ha hecho, especialmente, sobre los aspectos vinculados a la condición de destinatario de servicios y siempre en situaciones de desplazamiento a otro Estado miembro.

En cualquier caso, existen otras previsiones en el texto de la Directiva, como las contenidas en los artículos 22 a 27 del Capítulo V sobre la «Calidad de los servicios», de las que se extraen también prerrogativas importantes para los destinatarios, pero que desbordan el objeto de este estudio.

Ciñéndonos, por ello, a los derechos de los destinatarios del Capítulo IV, cabe resaltar, a continuación, la merma normativa que ha supuesto a este respecto la supresión de un cuarto artículo, incluido en la propuesta inicial, relativo al derecho de los pacientes a obtener el reembolso de los gastos por servicios sanitarios recibidos en otro Estado miembro.

2. La exclusión del reembolso de los gastos por servicios sanitarios

Dentro del apartado dedicado a los derechos de los destinatarios, el artículo 23 de la propuesta inicial de la Comisión incluía la «cobertura de la atención sanitaria». En sus diferentes párrafos, esta disposición codificaba, de alguna manera, una jurisprudencia del TJCE muy consolidada y progresista, que ha obligado a los Estados miembros a mejorar sus métodos de cooperación en materia de asistencia sanitaria, al tiempo que ha transformado a los pacientes en consumidores en busca del mejor tratamiento médico con el mayor reembolso posible³³.

³² La defensa de los derechos de los consumidores destaca en estos momentos como un apartado emergente en las políticas de consumo de las Administraciones Públicas en España. Así, además del Centro Europeo del Consumidor, que actúa en un plano transnacional, cabe destacar la aprobación del Marco Común de actuación en materia de Consumo para el cuatrienio 2006-2009 en el seno de la Conferencia Sectorial de Consumo y que constituye un instrumento esencial para articular la cooperación entre las Comunidades Autónomas y la Administración del Estado, en sintonía con las pautas y actos que emanan de la UE. Entre las líneas estratégicas de este Marco destacan las referidas a la mejora de la confianza del consumidor en los mercados y su protección en el ámbito normativo. Para más información sobre estos desarrollos institucionales en materia de consumo, véase <http://cec.consumo-inc.es>

³³ Al respecto de esta apreciación, léase P. VAN NUFFEL, «Patients' free movement rights and cross-border access to healthcare», *Maastricht Journal of European and Comparative Law* n° 3, 2005, pp. 253-270.

Es de sobra conocido que la legislación y la gestión de la Seguridad Social son materia de competencia estatal, si bien, como evidencian los pronunciamientos del TJCE, no es un ámbito totalmente ajeno a los principios sobre los que se asienta el TCE, como son la libre circulación de personas y la libre prestación de servicios.

En concreto, el supuesto en el que un nacional de un Estado miembro se desplaza a otro Estado miembro con objeto de recibir un determinado tratamiento médico está expresamente contemplado en el Reglamento CEE 1408/71, relativo a los regímenes de la Seguridad Social de los trabajadores emigrantes por cuenta ajena y propia. Como pauta general, esta disposición prevé la obtención de la previa autorización por parte de la institución del país de afiliación (artículo 22.2º), lo que debe formalizarse a través del formulario E-112³⁴. En principio, los organismos competentes no tienen obligación de expedir la autorización, según se desprende del Reglamento CEE 1408/71, salvo que la asistencia sanitaria que se desee no pueda ser ofrecida por el Estado de afiliación en un tiempo útil, atendiendo al estado de salud del paciente y a la posible evolución de su enfermedad o dolencia.

El requisito de la previa autorización trata de equilibrar el interés y la necesidad del paciente y los intereses económicos de los sistemas nacionales de Seguridad Social, ya que el tratamiento autorizado es prestado en las condiciones previstas por la legislación del Estado miembro al que se desplace el beneficiario, pudiendo las instituciones de este Estado reclamar, a continuación, compensación económica a los organismos del Estado miembro del asegurado.

A petición de los tribunales nacionales, el TJCE ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosos conflictos a propósito de la compatibilidad de estos regímenes de autorización con los artículos 49 y 50 del TCE. De esta abundante jurisprudencia se extraen dos líneas de apreciación, según los servicios recibidos en otros Estados miembros sean hospitalarios o de carácter ambulatorio³⁵.

En el primer caso, el TJCE entiende que es compatible, en principio, con los artículos 49 y 50 del TCE la normativa nacional que impone una autorización previa de la instancia sanitaria de afiliación del interesado. No obstante, sólo puede denegarse la autorización por razones objetivas y proporcionales, esto es, cuando un tratamiento médico o que presenta el mismo grado de eficacia para el paciente pueda

³⁴ Otro supuesto distinto a éste es el caso de enfermedad, maternidad o accidente sobrevenido durante el traslado y estancia de una persona en otro Estado miembro. En estas circunstancias, el interesado tiene derecho a recibir tratamiento o cuidados médicos por las entidades competentes del Estado miembro de estancia, en las mismas condiciones que los asegurados en ese territorio. Para ello, se precisa ir provisto de la tarjeta sanitaria europea, documento que desde el 1 de julio de 2004 ha sustituido al formulario E-111.

³⁵ En efecto, el TJCE ha dejado claro que, a diferencia de los servicios médicos proporcionados por un profesional en su propia consulta o en el domicilio del paciente, la atención hospitalaria tiene lugar en una infraestructura de carácter diferente, que responde a una previa planificación con respecto al número de hospitales y a su distribución geográfica, su organización y equipamiento, así como la naturaleza de los servicios que son capaces de ofrecer. A este respecto, véase el Asunto 157/99, Smits y Peerbooms, Sentencia de 14 de julio de 2001, Rec. 2001, p. I-5473. Léase también el análisis de P. VAN NUFFEL, *op. cit.*, nota 33, en particular, pp. 257-261.

conseguirse en tiempo oportuno en un establecimiento del Estado miembro de afiliación. Para valorar si se dan esas condiciones, el TJCE ha tenido que pronunciarse en litigios en los que se había denegado el reembolso de los gastos efectuados por pacientes tras haber recibido tratamiento médico en otro Estado miembro sin previa autorización. Apreciando las circunstancias de cada caso, el TJCE ha reconocido el derecho al reembolso en numerosas situaciones, incluso aun tratándose de sistemas de Seguridad Social basados en prestaciones en especie, esto es, aquellos en los que los asegurados no reciben el reintegro de los gastos generados por la asistencia médica, sino la asistencia en sí misma, que es gratuita³⁶.

En el supuesto de desplazamiento de una persona a otro Estado para recibir un tratamiento de tipo ambulatorio (cuidados dentales, compra de gafas...), la jurisprudencia considera incompatible con los artículos 49 y 50 la exigencia de la previa autorización. En su opinión, tal exigencia podría disuadir a las personas de comprar productos médicos o recibir tratamiento médico en otros Estados miembros³⁷.

La propuesta de la Directiva Bolkestein recogía todos estos desarrollos jurisprudenciales en su finalmente fallido artículo 23. En efecto, en el párrafo 1º, refiriéndose a la cobertura económica de la asistencia no hospitalaria prestada en otro Estado miembro, prohibía la exigencia de la previa autorización, en los casos en que dicha asistencia, de haber sido prestada en el territorio del Estado de afiliación, hubiera estado cubierta por su sistema de Seguridad Social. Las condiciones y trámites a los que los Estados miembros podían supeditar, no obstante, esa asistencia no hospitalaria en otro Estado miembro, serían los mismos que se aplicarían para esa misma cobertura en su territorio, como, por ejemplo, la previa opinión de un médico generalista antes de consultar a un especialista o las normas de cobertura de determinados tratamientos dentales.

Por su parte, el párrafo 2º recogía también la jurisprudencia del TJCE referida a la asistencia hospitalaria. Así, establecía que los Estados miembros harían lo necesario para que la autorización para la cobertura económica por parte de su sistema de Seguridad Social de la atención hospitalaria prestada en otro Estado no fuera denegada en caso de que dicha asistencia figurara entre las prestaciones previstas por la legislación del Estado miembro de afiliación y no pudiera prestarse al paciente en un plazo aceptable desde un punto de vista médico, teniendo en cuenta su estado de salud actual y la probable evolución de su enfermedad.

Asimismo, en la línea de la jurisprudencia comunitaria, la propuesta de Directiva requería a los Estados miembros garantizar que la cobertura financiera de la

³⁶ Asunto 158/96, Kohll, Sentencia de 28 de abril de 1998, Rec. 1998, p. I-1931, Asunto 385/99, Müller-Fauré, Sentencia de 13 de mayo de 2003, Rec. 2003, p. I-4509 y Asunto 372/04, The Queen contra Bedford Primary, Sentencia de 16 de mayo de 2006, Rec. 2006, p. I-0435, entre otros.

³⁷ Asunto 120/95, Decker, Sentencia de 28 de abril de 1998, Rec. 1998, p. I-183 y Asunto 158/96, Kohll, citado en nota 36. En ambos casos, las dos personas, nacionales de Luxemburgo, solicitaban el reembolso del precio de unas gafas compradas en Bélgica y el coste de un servicio de ortodoncia recibido por la hija de una de ellas en Alemania; ambas demandantes tomaban como referencia en su petición el nivel de tarifas aplicado en Luxemburgo.

asistencia sanitaria dispensada en otro Estado miembro no fuera inferior a la prevista en el sistema nacional de Seguridad Social para una atención sanitaria análoga dispensada en el territorio nacional³⁸.

Finalmente, los Estados miembros harían lo necesario para que sus regímenes de autorización para la cobertura de la asistencia sanitaria dispensada en otro Estado miembro respetaran los criterios establecidos por la Directiva para estos casos, en particular, el principio de no discriminación, de proporcionalidad y las razones de interés público.

La versión definitiva de la Directiva 2006/123/CE prescinde de esta disposición en el apartado dedicado a los derechos de los destinatarios, por lo que se ha perdido la ocasión de codificar los desarrollos jurisprudenciales. No obstante, su supresión resulta coherente con la exclusión de los servicios sanitarios de su ámbito de aplicación. En este sentido, el artículo 2, apartado 2º, letra f, deja claro que sus disposiciones no se aplican a «los servicios sanitarios, prestados o no en establecimientos sanitarios, independientemente de su modo de organización y de financiación a escala nacional y de su carácter público o privado».

La exposición de motivos de la Directiva adelanta, además, que la exclusión abarca los servicios sanitarios y farmacéuticos prestados por profesionales de la salud a sus pacientes con objeto de evaluar, mantener o restaurar su estado de salud cuando estas actividades están reservadas a profesionales reguladas en el Estado miembro en que se presta el servicio³⁹. Por si hubiera alguna duda más, la propia Directiva reenvía la cuestión del reembolso a un instrumento jurídico comunitario posterior⁴⁰.

No obstante, como la propia Directiva reconoce, a la espera de esta norma específica, el reembolso de los gastos de servicios sanitarios proporcionados en un Estado miembro distinto de aquel en que resida el beneficiario, seguirá reconociéndose conforme a lo establecido por la jurisprudencia del TJCE. Sin embargo, ésta es una cuestión que el legislador comunitario debería afrontar rápidamente para garantizar una mayor seguridad y certeza jurídicas⁴¹.

V. CONCLUSIÓN

La Directiva 2006/123/CE constituye el primer texto jurídico de alcance general en el ámbito de los servicios. Hasta ahora y a excepción del programa general de 18 de diciembre de 1961, de carácter no vinculante y destinado a la supresión de restricciones a la libre prestación de servicios, la regulación de esta libertad se había realizado a través de instrumentos jurídicos sectoriales, muchos de los cuales menciona ahora la propia Directiva.

³⁸ Asunto 368/98, Vanbraekel, Sentencia de 12 de julio de 2001, Rec. 2001, p. I-5363.

³⁹ Considerando 22.

⁴⁰ Considerando 23.

⁴¹ Léase a este respecto, P. PELLEGRINO, *op. cit.*, nota 12, p. 19.

Por tanto, puede afirmarse que, como norma marco aplicable a la libre prestación de servicios, representa una excepción, ya que no es pauta habitual de las instituciones comunitarias adoptar un texto jurídico general que resulte aplicable a toda una libertad de circulación⁴².

No obstante esta vocación de norma de alcance general, el ámbito de aplicación material de la Directiva 2006/123/CE resulta muy reducido, a la luz de los numerosos sectores y actividades excluidos.

Además de restringido, el alcance de su aplicación en la práctica resulta un tanto confuso, al menos no se corresponde con su título general, aparentemente limitado a los servicios. Así, al adoptarse sobre la base de los artículos 47, apartado 2, primera y tercera frases, y del artículo 55, la Directiva resulta aplicable, no sólo a la libre prestación de servicios, sino también a la libertad de establecimiento de los prestadores.

En la vertiente activa de la libre prestación de servicios, la Directiva se inscribe en la tradición de la integración económica europea, asentada en el principio del país de origen, aunque éste no se consagre explícitamente.

Con respecto a los destinatarios de servicios, la Directiva 2006/123/CE aporta, como novedad en el Derecho Comunitario positivo, la delimitación amplia y precisa de esta condición, en sintonía con la jurisprudencia comunitaria.

No ocurre así en lo que concierne a los derechos de los destinatarios, cuya regulación se limita a tres artículos, que no introducen novedades reseñables, más allá de concretar principios establecidos por el TCE e interpretados ampliamente por la jurisprudencia comunitaria. Sólo la disposición referida a la información y asistencia destaca por consagrar un derecho de relevancia práctica para los destinatarios de servicios.

Cabe concluir, por tanto, que, aunque el legislador comunitario, al adoptar la Directiva, ha demostrado sensibilidad con respecto a la protección de los destinatarios de servicios, lo cierto es que los términos tan generales de las disposiciones específicamente referidas a sus derechos sólo permiten predecir la garantía de una protección mínima, en los sectores y actividades no excluidos de su aplicación.

No obstante, la adopción de la Directiva 2006/123/CE no va a impedir la continuidad de los esfuerzos de armonización de legislaciones nacionales relativas a la protección de los consumidores como destinatarios de servicios⁴³. De hecho, hay en curso diversos proyectos de Directiva basados en el método de la armonización to-

⁴² Como excepciones más significativas pueden mencionarse el Reglamento CEE 1612/68 de 15 de octubre de 1968 relativo a la libre circulación de trabajadores por cuenta ajena (DO L 257 de 19 de octubre de 1968) y la Directiva 88/361/CEE de 24 de junio de 1988 (DO L178 de 8 de julio de 1988), por la que se liberalizaron todos los movimientos de capitales entre Estados miembros.

⁴³ Así se refleja en la Estrategia para la Política de Consumidores 2007-2013, presentada por la Comisión en 2007 (COM (2007) 99 final. El enfoque jurídico que propone la institución comunitaria para este período es el de la armonización total, lo que conllevaría la unificación de las medidas nacionales en materia de protección de consumidores y la supresión de las restricciones que puedan derivarse de las cláusulas de armonización mínima.

tal⁴⁴. Cabe pensar que en estos marcos jurídicos específicos, los consumidores y usuarios de servicios gozarán de mayor protección y garantías precisas.

En cualquier caso, habrá que esperar a que, una vez que entre en vigor, el TJCE se pronuncie sobre la Directiva servicios para valorar su verdadero impacto en la protección de los destinatarios de servicios.

⁴⁴ Léase al respecto A. JEANNE, «La libre prestation de services et la protection des consommateurs: une conciliation délicate», *Europe-Révue mensuelle du Jurisclasseur*, junio 2007, pp. 44-48.