



URRUTIA LIBARONA, Iñigo

Euskal Herriko Unibertsitatea
Ekonomia eta Enpresa Zientzien Fakultatea
Administrazio Zuzenbidea
Lehendakari Agirre etorbidea, 83
48015 BILBO
i.urrutia@ehu.es

BIBLID [1137-1951 (2011), 22; 51-70]

Sarrera eguna: 2011.07.27
Onarpen eguna: 2011.12.30

Zerbitzuen merkatu berria: berrarautua edo araurik gabekoa?

(The New Services Market: re-regulated or deregulated?)

Europar Batasunak, zerbitzuen barne merkatua garatzeko xedez, araubide berria onartzeari ekin dio. Orain artekoan, Batasunak bere barne merkatua osatzeko estatu-etako protekzionismoa mugatzeko helburua ardatz hartuta jardun badu ere (berdintasun printzipioa bermatze aldera), azken aldian jauzi kualitatiboa eman nahi izan du, estatu-kideei esku-hartzeko ahalmenak errotik mugatuz. Lan honek araubide europarraren norabidea eta hedapena aztertzea du helburu, arauen menpeko zerbitzu merkatua edo, aldiz, araurik gabekoa ezarri ote den galderari erantzun nahian.

Giltza-Hitzak: Zerbitzuen merkatua. Zerbitzuen Zuzentaraua. Batasun Europarra. Zerbitzuak.

Za Unión Europea ha iniciado la aprobación de una nueva normativa para desarrollar el mercado interno de servicios. Si bien en lo tocante a la formación de su mercado interno hasta ahora la Unión ha actuado en base al principio de limitar el proteccionismo de los estados (para garantizar el principio de igualdad), en los últimos meses ha querido dar un salto cualitativo, limitando de raíz la capacidad para intervenir de los estados miembros. El objetivo de este trabajo es analizar la dirección y difusión de la normativa europea, con el propósito de responder a la pregunta de si se ha implantado un mercado de servicio regulado o, por el contrario, sin reglas.

Palabras Clave: Mercado de servicios. Directiva de Servicios. Unión Europea. Servicios.

Z'Union Européenne, dans le but de développer le marché intérieur des services, s'est attelée à le doter de nouvelles règles. Jusqu'à l'heure actuelle, même si l'Union s'est attachée à limiter le protectionnisme des États pour constituer un marché intérieur (pour garantir le principe d'égalité), elle souhaite faire un saut qualitatif et limiter radicalement la capacité des États-membres d'agir en la matière. Cet article a pour objectif d'examiner la direction et la diffusion des réglementations européennes en la matière, qu'il s'agisse d'un marché des services réglementé ou, au contraire, de répondre aux questions suscitées par une déréglementation du marché.

Mots-Clés: Marché des services. Directive des services. Union Européenne. Services.



1. **Sarrera: batasun europarreko zuzenbidea eta zerbitzuen barne merkatua.** 2. **Bolkestein proposamenetik zerbitzu zuzentzarauaren arteko jauzia.** 3. **Zerbitzu zuzentzarauaren helburua.** 4. **Zerbitzu jardueraren definizioa eta zerbitzu zuzentzarauaren hedapena.** 5. **Zerbitzu zuzentzarauaren transposizio prozesua eta emaitza.** 5.1. Eskumen banaketa eta Batasun Europarreko arauen transposizioa . 5.2. Estatus: "aterki-legea" eta "omnibus legea". 5.3. Euskal Autonomia Erkidegoa eta Nafarroako Foru Erkidegoa. 5.4. Toki Administrazioak. 6. **Zerbitzu prestatzaileak ezartzeko askatasuna.** 6.1. Baimentze erregimena. 6.2. Baimenak emateko prozedura. 6.3. Denbora- zein lurralde-mugaketak. 7. **Ondorioak.** 8. **Bibliografia**

1. Sarrera: batasun europarreko zuzenbidea eta zerbitzuen merkatua

Zerbitzuen merkatua Europar Batasuneko araubidearen menpeko arloetatik bat dugu. Europar Batasuneko zerbitzu enpresak estatu-kideetatik edozeinetan ezartzeko (kokatzeko) askatasuna zein establezimendurik jarri gabe zerbitzu prestazioak mugaz gaindi emateko askatasuna, biak Europar Batasunaren oinarritzko askatasun gisa agertzen zaizkigu Europar Batasunaren Funtzionamenduari buruzko Tratatuan, 49 eta 56 artikuluetan hurrenez hurren¹. Zerbitzuak eman eta ezartzeko askatasunak zirkulatzeko askatasun hirukoitzarekin batera (pertsonak, merkatu-gaiak eta kapitalaren zirkulazio askatasunak) Batasun Europarraren jatorritzko askatasun paradigmaticoak dira². Askatasun horiek tresna edo lanabes dira Batasunaren helburua den "barne merkatua" lortzeko, berau honela definitu delarik "...baruko mugarik gabeko esparrua da, non salgaien, pertsonen, zerbitzuen eta kapitalen zirkulazio askeak bermatuko baitiren Tratatuaren xedapenen arabera"³.

Zerbitzuak ezartzeko askatasuna garatzeko xedez, Europar Batasunak zerbitzuen merkatua

arautzeari ekin dio honako zuzentzarau honen bitartez: 2006/123/CE Europar Legebiltzar eta Kontseiluarena, 2006ko abenduaren 16koa barne merkatuan zerbitzuak arautzeari buruzkoa (aurrerantzean, Zerbitzuen Zuzentzaraua). Zerbitzuen Zuzentzarauak zerbitzuen merkatu orokorraren erregimena ezarri du, zerbitzu zehatzak arautzen dituzten beste araei kalterik egin gabe. Hots, Zerbitzuen Zuzentzaraua arau orokorra da, zerbitzu zehatzak arautzen dituzten gainerako arau europarrekin bateragarria dena. Arau orokorrak arau zehatzarekin talka egiten duen guztian, zehatza gailentzen da.

Zerbitzu Zuzentzarauaren nondik norakoak ezagutzeko komeni da atzera begira jartzea. Zerbitzuen merkatu europarraren bilakaera-prozesuak zenbait mugari izan ditu, aipa ditzagun banaka:

Laurogeigarren hamarkadan europar Batzordeak *Barne Merkatuaren Liburu Zuria*⁴ argitaratu zuen. Liburu Zuriak garaiko zerbitzu-merkatuari buruzko diagnosa egin ondoren, politika europarrak zerbitzuak zirkulatzeari begira ahalegin gehiago burutu behar zituela nabarmendu zuen. Izan izanean ere, aduana batasunak bilakaera azkarragoa zuen zerbitzuen merkatuak baino, beraz, Batzordearen aburuz, Europak bizkortu behar zuen zerbitzuak liberalizatzeko prozesua. Horrek garaiko estrategia aldatzea eskatu zuen. Zerbitzu merkatuaren garapena ardatz hartuta, baliabide juridiko berriak abiaraztea ezinbestekotzat jo zen. Halere, dokumentuak estatu-kideen barne zuzenbidea harmonizatzeko bidea errotik baztertu zuen, metodo hori garai hartan zurrunez gaitzat jo zelarik. Estatu-kideen araubidea harmonizatu beharrean honako bi baliabide hauek proposatu ziren: alde batetik, estatu-kideen arteko "elkar errekonozimendua" areagotzea (elkar errekonozimendua honetan datza: estatu-kide batek bere lurraldean zerbitzuak kokatzeko gauzatzen dituen kontrolak bigarren estatu-kideek gauzatzen dituzten kontrolen parekoak direla egiaztatuta ondoren, aurreneko estatuak burututako kontrolari bigarren estatuaren eraginak aitortzea);

1. *Vid.* Europar Batasuneko Funtzionamenduari buruzko Tratatu (testu baterabildua post Lisboako Hitzarmena; aurrerantzean EBFT) 49. artikulua (ex 43. artikulua EET) "Ondorengo xedapenen eremuan, debekatuta egongo dira estatu kide bateko herritarrek beste estatu kide bateko lurraldean kokatzeko daukaten askatasunaren kontrako murrizketak. Debeku hori, halaber, estatu kide bateko lurraldean kokatuta dauden beste estatu kide bateko herritarrek agentziak, sukurtsalak edo filialak irekitzeko daukaten askatasunaren murrizketen kontra ere badoa. Kokatzeko askatasunak berekin dakar bakoitzak bere konturako enplegua sortu eta horretan aritu ahal izatea, baita enpresak eratu eta kudeatzea ere, batez ere, sozietateak, 54. artikuluko bigarren lerrokadan zehaztuta dauden moduan, bertako herritarrentzat herrialde bakoitzeko legediek jarritako baldintzetan, kapitalei buruzko kapituluko xedapenei kalterik egin gabe". Zerbitzu prestazioak establezimendurik jarri gabe, mugaz gaindi emateko askatasuna Tratatu bereko 56 artikuluan aitortu da, honela aitortu ere: "Hurrengo xedapenen eremuan, debekatuta utziko dira Batasuneko herrialde batean kokatuta dauden Batasuneko estaturen bateko herritarrei estatu kide batean zerbitzuak aske emateko murrizpenak, nahiz eta herrialde hori ez izan prestazio-hartzailea. Europako Parlamentuak eta Kontseiluak, legegintzako prozedura arruntaren arabera, hirugarren estatu bateko herritarrek izan eta Batasunean kokatuta dauden zerbitzu-emaleei zabaldu ahal izango dizkiete kapitulu honetako xedapenen onurak".
2. *Vid.* Alina KACZOROWSKA (2008), *European Union Law*. Routledge-Cavendish, Oxon, 475 orrialdea eta hurrengoak; John FAIRHURST (2010), *Law of the European Union*. Pearson. Essex. 429 or. eta hur..
3. *Vid.* Europar Batasuneko Funtzionamenduari buruzko Tratatuaren 26 artikulua (ex 14. artikulua EET).
4. *Vid.* EUROPEAN COMMISSION, *Completing the Internal Market: White paper from the Commission to the European Council*, 1985ko ekainaren 14koa COM (85) 310 final, 1985ko ekainaren 28-29an Milanen izandako Europar Kontseiluan onartua.

bestalde, estrategia osagarri modura “gutxienezko harmonizazioa” izeneko teknika baliatzea proposatu zen, zerbitzu jakin eta zehatz batzuei aplikatuz, betiere modu apalean. Lehen fasean bi baliabide horien esku geratu zen zerbitzuen merkatu europarraren gauzatzeko prozesua⁵.

Laurogeita hamargarren hamarkadan, zenbait zerbitzu publikoetako liberalizazio orokorrari lotuta (ura, energia elektrikoa, gasa, posta zerbitzuak, telekomunikabideak, e.a), sektorez sektorekako edo arloz arloko estrategia berri bati heldu zitzaion. Delako arloaren ezaugarriak kontutan hartuz, zerbitzuak liberalizatzearekin batera merkatu lehiaren esparrua definitzeari ekin zitzaion, baita estatu edo botere publikoen esku-hartze ahalmena arautu (mugatu) ere⁶. Esan daiteke Batzordeak, nolabait ere, lehia printzipioarentzat iragaitzenak ziren sektoreei zuzendutako estrategia zehatzak abiarazi zituela. Kontutan izan behar da estatu-politikaren ikuspegitik sektore estrategikoez ari garela. Energia elektrikoa, gasa, posta zerbitzuak, garraioa, telekomunikabideak... bezalako zerbitzuak estatuen menpeko zerbitzuak ziren, modu zuzenean eskainitako zerbitzu publikoak hain zuzen ere, monopolio publikoak alegia. Liberalizazioaren aurretik, sektore horietan enpresari pribatuen esku hartzea erabat mugatuta bazegoen ere, liberalizazioaren itzalean estatuari zerbitzu-emate baldintzak ezartzeko ahalmena baino ez zitzaion aitortu, merkatu lehiari bideak zabalduz.

Paraleloki Luxenburgoko Justizia Auzitegiak, kasuz kasuko azterketen bitartez,

zerbitzu-enpresak ezartzeko eta zerbitzuak mugaz gaindi emateko askatasunen ezaugarriak zedarritzeari ekin zion⁷. Jurisprudenziaren ezaugarriak 90. hamarkadaren bukaera aldera aldatuz joan ziren, “bereizi gabe aplikagarriak diren neurrien” doktrina ezarriz, berau proportzionaltasun test batean oinarritzen zelarik. Doktrina horren arabera zerbitzuak emateko askatasunak “no sólo 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 prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembros, cuando puede prohibir u obstaculizar de otro modo las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos”⁸.

Jurisprudentzia horri jarraiki, zerbitzuak emateko askatasunak ez du soilik estatu-kideetako enpresari artean berdintasuneko tratamendua eskatzen⁹. Auzitegiaren aburuz, ez da nahikoa hemengo eta kanpoko zerbitzu-prestatzaileei baldintza berdina aplikatzea. Gakoa ez dago baldintzak berdintasunez aplikatzean, baldintzetan baizik. Bi hitzetan, Auzitegiak berdintasun printzipioa baino askoz ere urrutiago signalatu zuen. Askatasun europar honen konfigurazio edo zedarritze jurisprudenzialak estatu-kideetako barne zuzenbidea aldatzearen aldeko apustu garbia egin zuen, estatu-kideen araubidearen menpeko murrizketa neurriak susmopean jarriz edota zilegi ez direla baieztatuz.

Jurisprudenziaren ondorenez “murrizketa” kontzeptua zedarritzeak berebiziko garrantzia

5. Garaiko politika eta estrategietan sakontzeko ikus Vassilis HATZOPOULOS (1999), *Le principe communautaire d'équivalence et de reconnaissance mutuelle dans la libre prestation de services*. Bruylant, Bruxelles, bereziki 65-77 orr. Printzipio horien zedarritze prozesuan jurisprudenzia izan duen garrantziaz jabetzeko ikus 107 or..
6. *Vid.* 93/38/CEE Zuzentaraua, Kontseiluarena, 1993ko ekainaren 14koa, ura, energia, garraioa eta telekomunikabide arloetako kontratuen esleipen prozedurak koordinatzeari buruzkoa (*sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones*); 96/92/CE Zuzentaraua, Europar Legebiltzar eta Kontseiluarena, 1996ko abenduaren 19koa, energia elektrikoaren barne merkatuko arau erkideak ezartzen dituen (*concerniente a las normas comunes para el mercado interno de la energía eléctrica*). 98/30/CE Zuzentaraua, Europar Legebiltzararena eta Kontseiluarena, 1998ko ekainaren 22koa, gas naturalaren barne merkatuari buruzko arau erkideak ezartzen dituen (*relativa a las normas comunes para el mercado interno de gas natural*). 97/67/CE Zuzentaraua, Europar Legebiltzararena eta Kontseiluarena, 1997ko abenduaren 15koa, erkidegoko posta zerbitzuen barne merkatuaren garapenerako arau erkideak ezartzen dituen, eta zerbitzuen kalitatea hobetzeari buruzkoa (*concerniente a reglas comunes para el desarrollo del mercado interno de los servicios postales comunitarios y el mejoramiento de la calidad del servicio*). 96/19/CE Zuzentaraua, Batzordearena, 1996ko martxoaren 13koa, 90/388/CEE Zuzentaraua aldatzen duena telekomunikabideen merkatua merkatu-lehiari erabat zabalduz. 96/71/CE Zuzentaraua, Europar Legebiltzararena eta Kontseiluarena, abenduaren 16koa, zerbitzu prestazioen testuinguruan langileen desplazamendua arautzen duena (*sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios*). Azken hau zerbitzu sektorea zeharka ukitzen duen Zuzentaraua da, bere helburu nagusia langileen gizarte babesa arautzea baita. Zerbitzu sektorea eta langileen babes baldintzen arteko harremanetan sakondu nahi izanez gero, ikus Philip DAVIES (1997), “Posted workers: Single Market or Protection of National Labour Law Systems?” *Common Market Law Review* 34 zbk. 575 or..
7. *Vid.* Batasun Europarreko Justizia Auzitegiaren Epaia (BEJAE aurrerantzean), 1991ko uztailaren 25koa, *Saeger*, C-76/90, Rec. p. I-4221, 12 paragrafoa; BEJAE 1994ko abuztuaren 9koa, *Raymond Vander Elst v. Office Des Migrations Internationales*, C-43/93, Rec. p. I-03803, 14. paragrafoa; BEJAE 1997ko ekainaren 5koa *Syndesmos ton en Elladi Touristikon kai Taxidiotikon Grafeion v. Ypourgos Ergasias*, C-398/95 Rec. 1997 p. I-03091, 16. paragrafoa.
8. *Vid.* BEJAE 1997ko ekainaren 5koa, *SETTG*, C-398/95, Rec. p. I-3091, 16 paragrafoa; BEJAE 1998ko ekainaren 18koa *Corsica Ferries France SA*, C-266/96, Rec. 1998 p. I-03949, 56 paragrafoa; BEJAE 1996ko martxoaren 28koa, *Guilot*, C-272/94, Rec. p. I-1905, 10 paragrafoa; BEJAE 1996ko abenduaren 12koa, *Reisebüro Broede*, C-3/95, Rec. p. I-6511, 25 paragrafoa; BEJAE 1997ko uztailaren 9koa, *Parodi*, C-222/95, Rec. p. I-3899, 18 paragrafoa; BEJAE 2000ko ekainaren 8koa, *Comisión v. Italia*, C-264/99, Rec. 2000 p. I-04417, 9 paragrafoa. BEJAE (Sala Nagusia) 2004ko urriaren 5koa *Caixa Bank*, C-442/02, 23 paragrafoa.
9. Zenbait autoreren aburuz, Batasun Europarreko Tratatuak aitortzen dituzten askatasunek berdintasun printzipioa bermatzea dute helburu, eta, neurri berean, printzipio hori da Batasuneko araubide eratorriak gainditu ezin duen muga. Ikus, besteak beste, Luciano PAREJO (2009) “La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkestein: la interiorización, con paraguas y en ómnibus, de su impacto en nuestro sistema” *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* 6 zbk, 36 or.

hartu zuen. Zer jo behar da murrizketa neurritzat? Zerbitzu-establezimendu bat kokatzeko gure udalek eskatzen dituzten administrazio-baimenak, osasun-txostenak, ingurumen-baldintzak, hirigintza-baldintzak, lanbide-elkargoetako kide egiteko baldintzak... murrizketatzat kontsideratu behar ditugu? Estatu-kideetako barne araubidea bera murrizketa al da, nahiz eta berdintasunez aplikatu hemengo zein kanpoko zerbitzu-prestatzaileei? Argi dagoena zera da, EE Tratatuaren 43 eta 49 artikuluei (gaurko EBFTko 49 eta 59 artikulua) garapen bereziki aurreratua eman zitzaiela, murrizketa neurriaren kontzeptua zabaltze aldera. Izan izanean ere, Luxenburgoko Auzitegiak bere kasuz kasuko azterketaren ondorioz estatu arauak ezarritako hainbat baldintza neurri mugatzailezat deklaratzeari ekin zion. Ezartzeko askatasunari emandako irakurketa zabalkor hori nolabait ere orekatzeko, Auzitegiak “interes orokorreko nahitaezko arrazoia” kontzeptua garatu zuen. Kontzeptu hori baliatuz Auzitegiak askatasun europarraren aurkako zenbait mugapen onargarri bihurtu zituen, betiere mugapenok interes orokorreko arrazoiren batean oinarri hartzen bazituzten (ordena publikoa, ingurumenaren babesa, osasun publikoa... bezalako arrazoietan alegia). Zerbitzu establezimenduak kokatzeko askatasunari jarritako zenbait mugapen Batasuneko araubidearekin bateragarri bihurtu ziren, funtsezko arrazoiren bat oinarritzat hartzen bazituzten. Arrazoi horiek Batasunaren ikusmiraren arabera ziren funtsezko, estatu arauak aplikagarri bihurtuz.

Zerbitzu prestatzaileei karga bikoitzak ekidin behar zaizkiela dioen printzipioa dugu jurisprudentzia ildo horren oinarria. Zerbitzu jarduerak gauzatzeko kontrol edo karga bat bakarra nahikoa behar zuen izan Europar Batasuneko edozein kokagunean zerbitzua eskaintzeko. Printzipio horren eraginkortasunak estatu-kideen arteko elkar errekonozimendua modu dinamikoan garatzea eskatu zuen¹⁰.

Laburbilduz, 90. hamarkadan zerbitzuen merkatua bi zutarriren gainean eraikitzeari ekin zitzaion: alde batetik, araugintza bidezko esku-hartzei mugak ezarri zitzaizkien (estatuek monopoliozko eran eskaintzen zituzten zenbait zerbitzu lehiari edo merkatuari zabaldu ondoren) eta, bestetik, Batasuneko Tratatuaren zuzeneko aplikazioa zerbitzu-politika europarraren ardatz bihurtu zen, horren berrantolaketa Batzordea bera zein Auzitegia bihurtu zirelarik. Jurisprudentziak norabide liberalizatzailea hartu zuen.

XXI mendearen hasieran, Batasuneko politikak beste mugarri bat izan zuen zerbitzu-merkatua bizkortze aldera. Lisboan 2000 urteko martxoaren 23 eta 24an izandako Kontseilu Europarrak honako helburu estrategiko hau ezarri zuen: ekonomia europarrak 2010 urtean “ezagutzan oinarritutako munduko ekonomiarik lehiakorrena eta dinamikoena bihurtu” behar zuen. Kontseilua ez zen helburua ezartzera mugatu; helburuaz gain baliabidea ere identifikatu zuen: “*berrikuntza*”. Bide horretan, Kontseiluak Europar Batzordeari estrategia berritzaile eraginkorrek diseina zitzala eskatu zion, zerbitzuen merkatua dinamizatuz, betiere administrazio-simplifikazioa tresnatzat hartuz. Dokumentu hark zerbitzuen merkatua antolatzeke arau europar orokorren ezinbestekotasunik ez zuen aipatu. Edozelan ere, Batzordeak 2000ko abenduan, lehen aldikoz, zerbitzuen merkatua arautuko zukeen xedapenaren ideia plazaratu zuen¹¹. Xedapen orokorra zerbitzuen merkatuak zituen gaitzetatik libratzeko baliabide modura aurkeztu zen, hots zerbitzuen merkatu askean eragiten dituzten “oztopoak” eta “eragozpenak” gainditzeko baliabidea Zerbitzu Zuzentaraua behar zuen izan¹². Estrategia horren oinarria merkatu askatasuna lehenestea zen, eta bere ordaina estatu-kideetako barne arauak zokoratzea. Noski, eraginkortasunaren mesedetan ezarritako estrategiak alboko eragin nabarmenak behar zituen izan, nagusiki, Estatu-kideek merkatuan eragiteko duten gaitasuna ahulduz. Puntu honetara helduta, Batasunak halako estrategia bati ekiteko gaitasun eta ahalmen juridiko nahikorik ote zuen galde genezake, izan izanean ere, Batasunaren gaitasuna ez baita mugarik gabekoa. Batzordearen xedea ez zen Hitzarmenarekin bateragarriak ez diren estatu-arauak baztertzera mugatu, merkatuari oztopo gerta zekioken edozein arau baztertzera baizik, arau eta neurri horiek estatu-ikuspegitik zilegi izanik ere. Estrategia berriak, funtsean, sektorearen liberalizazioa eta desarauketa zuen ardatz.

2. Bolkestein proposamenetik zerbitzu zuzentarauaren arteko jauzia

Zerbitzuei buruzko lehen zuzentarau orokorraren proiektua Frits Bolkestein batzordekide europarrak aurkeztu zuen 2004ko urtarrilaren 13an¹³. Proiektuak hautsak harrotu

10. Vid. Bruno DE WITTE “Setting the Scene– How did Services get to Bolkenstein and Why?” EUI Working Paper Law No. 2007/20, 6 or.

11. Vid. Batzordearen Komunikazioa Kontseiluari eta Europar Legebiltzarrari: zerbitzuen barne merkatuari buruzko estrategia ezartzen duena (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: una estrategia para el mercado interior de servicios, 2000ko abenduaren 29koa COM (2000) 888 final.

12. Vid. Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Estado del mercado Interior de Servicios). Bruselas 2002.07.30 COM (2002) 441 final.

13. Vid. Propuesta de la Comisión de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior COM (2004)2 final/3.

zituen Europar barrena, bereziki gatazkatsua suertatuz. Jatorrizko testu hiru gai arautu zituen: lehenik, zerbitzu prestatzaileak estatu-kideetatik edozeinetan ezartzeko edo kokatzeko askatasuna arautu zen (egungo BEFTko 49 art.); bigarrenik, prestatzaileek establezimendurik jarri gabe zerbitzuak beste estatu-kideetan emateko askatasunari oztopo gerta diezazkiekeen mugak gainditzeko arauak ezarri zituen (egungo BEFTko 56 artikulua garatuz); eta, hirugarrenik, estatu-kideen arteko lankidetzak gauzatzeko bitartekoak aurreikusi zituen.

Lehen arloari dagokionez, proiektuaren ekarpenik nagusia administrazio-prozeduren sinplifikazioaren aldeko joera izan zen. Merkatal-edo zerbitzu-establezimenduak ezartzeko estatu-kideek izapidetzen dituzten administrazio-prozedurak zein eskatzen dituzten lizentzia eta baimenak erraztearen aldeko norabidea estandarizatu nahi izan zen. Administrazio-izapideak sinplifikatzearen aldeko norabideak eragin zeharo desberdinak izan beharko zituen estatu-kideen artean; izan ere, administrazio publikoaren esku-hartze erregimena ez baita berdina estatu europar guztietan. Espainian eta Frantzian, adibidez, jarduera ekonomikoak ezar daitezten aldeko aurreko kontrolak gainditu behar dira. Zerbitzu-enpresa koka edo ezar dadin proiektua hirigintza-plangintzarekin, ingurumen-zuzenbidearekin, industria- zein merkatal-araubidearekin eta baita lan-zuzenbideak ezartzen dituen baldintzekin bateragarria ote den aztertu behar da. Egiaztatze jarduerak burutu eta txosten guztiak bildu ondoren, zabaltzeko edo jarduerari ekiteko baimena lortzerik izango da. Interes publikoan oinarri hartzen dituzten aldeko aurreko kontrol horiek gaindituz gero, lizentziak eskuratzetik izango da, baita zerbitzua abian jartzerik ere, ez bestela. Bolkestein planteamenduak zerbitzu-enpresak ezartzeko aldeko aurreko kontrolak ahultzea zekarren, baina erabat zokoratu gabe.

Bigarren arloa, zerbitzuak emateko askatasunaren erregimena alegia, askoz ere gatazkatsuagoa suertatu zen. Establezimendurik jarri gabe zerbitzuak beste herrialde batean emateko askatasunari dagokionez, Bolkestein proiektuak “jatorrizko herrialdearen printzipioa” hartu zuen oinarritzat. Kasu honetan, proiektuaren ekarpenik nagusia barne-prozedurak sinplifikatzearen aldeko joera, ez zen izan zerbitzu jardueraren araubidea erabat finkatzea baizik. Hots, zerbitzu jarduerak aplikagarri izango zukeen

araubidea zerbitzu-enpresak jatorria edo egoitza duen estatu-kidearena izango zen; ez, ordea, zerbitzua ematen den estatu-kideak aplikagarri duena. Adibidez, zerbitzu-enpresaren egoitza Polonian izanik, zerbitzuak Alemanian eskaini arren, enpresak araubide poloniarra aplikagarri izango zukeen, araubide alemaniarra saihestuz.

Zuzentarau proiektuaren lehen bertsioak xedatutakoari jarraiki, zerbitzu prestatzaile bakoitzak araubide bakar baten menpe jardun behar zuen, zerbitzu-enpresaren kokaguneari zegokion araubidearen menpe alegia. Beraz, zerbitzu prestazioaren jasotzaile diren estatu-kideek ez zuten biderik kanpoko prestatzaileei inolako baldintzarik ezartzeko. Argi dago proiektuak urrutiko ikusmuga zuela, Justizia Auzitegiak ezarritako jurisprudentzia baino haratagoko hedapena alegia, helburua ez baitzen karga bikoitzak ekiditea, estatu-kideetako barne araubideak saihesteko bideak ezartzea baizik¹⁴.

Planteamenduaren eragin *desarautzailea* nabaria zen. Proiektuak ez zuen gutxiengo harmonizaturik ezarri lan eta gizarte baldintzei dagokionez. Estatu guztietan gutxienezko izaerarekin errespetatu beharreko baldintzarik aurreikusi ez zenez, estatu-kideen arteko desorekak baliatze bideak zabaldu zitzaizkion. Hots, kokatzeko askatasun europarra oinarri hartuz, zerbitzu-enpresen egoitza lan-baldintzarik ahulena dituzten estatuaren kokatzeko arriskua argia zen. Izan ere, zerbitzu-enpresa edozein estatutan egoitza izanik, zerbitzuak eskaintzeko askatasunaz baliatuz hirugarren estatuaren zerbitzuak emateko aske denez, egoitza aldatze hutsak kostuak gutxitu, lan-sari merkeagoak ordaindu, zerbitzu-baldintzak ahuldu eta araubide bermatzaileena saihesteko aukerak zabaldu zituen¹⁵. Planteamenduak bazuen bestelako eragin gaiztorik ere: zerbitzu enpresak beste estatuarekin ihes egin ez dezaten, litekeena da estatu-kideek gorpil zoro batean sartzea lan-baldintzak eta lan-sariak ahultzearen aldera. Bi hitzetan, lan- eta gizarte *dumping*-aren arriskua Bolkestein proiektuari lotutako ondorioa zen.

Gizartean, sindikalgintzan zein politikan Bolkestein proiektuak gatazka eragin zuen. Europa osoan sindikatuen erantzuna ahobatezkoa izan zen, mobilizazio erraldoiei bide emanez; Frantzian, bereziki aipagarria izan zen Bolkestein proiektuaren aurkako jarrera¹⁶. Bolkestein Zuzentaraua “iturgin poloniarren” irudiarekin lotu zen, gizarte eredu europarra ahultzeko ikur

14. Europar Batasuneko Justizia Auzitegiak “jatorrizko herrialdearen printzipioa” estatu arteko elkar errekonozimenduari lotuta baliatu du. Ikus BEJA Epaia 2002ko urtarrilaren 22koa, *Canal Satélite Digital*, C-390/99, Rec p. 1-607, 38 paragrafoa: “no es conforme con la libre prestación de servicios imponer restricciones a un prestador de servicios para salvaguardar intereses generales cuando dichos intereses quedan ya garantizados por las normas a que está sujeto el prestador en el Estado miembro en el que está establecido”.

15. Sakontzeko *vid.* Catherine BERNARD (2008), “Unravelling the Services Directive” *Common market law review*, Vol. 45, 2. zbk, 329. or. eta hur., eta Stelio Mangiameli (2007) “La liberalización de los Servicios en la Unión Europea” in *ReDCE* 8. zbk, 86. or. eta hur..

16. Konstituzio Europar proiektuari buruzko erreferendumean “Frantziako ezezkoa” testuinguru horretan koka liteke.

gisa. Gizarte bermeak, lan baldintzak eta ordain sariak beharrezki zuzenduriko ahalegin hari gizarte mugimenduak eskaini zion erantzunak emaitza positiboa izan zuen, Europako Legebiltzarrak zuzentarau proiektua errotik aldatzeari ekin ziolarik¹⁷. Aldaketa nagusienak honakoak izan ziren: lan arloari dagokionez estatu jasotzailearen araubideari lehentasuna eman zitzaion, zerbitzu zuzentaruaren hedapena mugatu zen (zenbait zerbitzu bere aplikazio eremuaz kanpo utzi ziren), eta, azkenik, “jatorrizko herrialdearen printzipioa” birformulatu zen estatu jasotzailei bide emanez baldintzak ezar zitzaten (ordena publikoa, segurtasun publikoa, ingurumenaren babeseta eta gizarte osasunean oinarritutako baldintzak ezartzeari bide emanez, hain zuzen ere).

Europako Legebiltzarrak eragindako aldaketak barneratu, Batzordeak zerbitzuei buruzko zuzentarau proiektu berri bat onartu zuen, *McCreevy* proiektua deritzana¹⁸. Ondoren, Ministroen Kontseiluak zuzentarau proiektuaren gaineko “jarrera erkide” proposamena helarazi zion Legebiltzarrari, eta honek hura onartuko zuen 2006ko azaroaren 15ean; azkenik, Kontseiluak urte bereko abenduaren 12an testuari behin betiko onarpena eman zion. 2006/123/CE Zuzentaraua, Europar Legebiltzarrarena eta Kontseiluarena, barne merkatuan zerbitzuak arautzeari buruzkoa, Batasuneko Aldizkari Ofizialean (DOUE) argitaratu zen 2006ko abenduaren 27an, hurrengo egunean (abenduaren 28an) indarrean jarri.

3. Zerbitzu zuzentaruaren helburua

Zerbitzuei buruzko Zuzentaruaren helburua zerbitzuen barne merkatu europarra eraginkortasunez garatzea da. Bere Zioen Azalpenak agertzen duenari jarraiki, Zuzentaruaren helburua “zerbitzuen egiazko merkatu bakarra lortzea da, Batasuneko kide diren estatuen arteko jarduerak egun mugatzen dituzten oztopoak alboratuz”¹⁹. Helburu hori

lortzeko zuzentaruak lege- eta administrazio-oztopoak gainditzeko estrategia abiaraztera derrigortzen du²⁰.

Zuzentaruaren 1.1 artikulua araber, “ezartzeko askatasuna zein zerbitzuak emateko askatasuna baliatzeari *erraztasunak* emateko xedez... zuzentarau honek ezinbesteko xedapen orokorrak barneratu ditu”²¹. Termino horiei erreparatuta argi dago Zuzentaruaren benetako helburua ez dela zerbitzuak ezarri eta emateko askatasunen hedapena agertzea, askatasun horiek “erraztea” baizik. Helburua ez da Batasun Europarreko Tratatuak aitortzen dituzten askatasunei bide ematea, ezta askatasun horiek muga litzaketen estatu-kideetako arauak baztertzea ere. Zuzentaruaren xedea sakonagoa da: zerbitzu askatasunei erraztasunak eskaintzea, estatu-kideetako arauak Batasuneko Tratatuak ikuspegitik zilegi izanik ere, horiek baztertzeari bide emanez.

Zuzentaruaren benetako helburua, askatasunak baliatzean, erraztasunak eskaintzea izanik, garrantzirik gabeta da mugen edota eragozpenen balizko zilegitasuna edo horien justifikazioa. Gauzak horrela ondorio argi bat aurrera dezakegu: Zuzentaruak Batasuneko Tratatuak aurreikusitakoa baino urrutiagoko hedapena du. Hari horri jarraiki, gogoratu behar da EBFTko 49.1 artikulua debekatzen dituela “estatu kide bateko herritarrek beste estatu kide bateko lurraldean kokatzeko daukaten askatasunaren kontrako murrizketak”. Tratatuak *murrizketak* debekatzen ditu, baina ez ditu oztopoak edo eragozpenak debekatzen. Tratatuak Batasun europarrari eskaintzen dion ahalmena murrizketak debekatzearaino hedatzen da, eta ahalmen horretan oinarri hartuz, zerbitzuen merkatua arautzerik izango da. Zerbitzuen Zuzentaruari antzeman dakiokkeen arazo edo ahultasun juridikorik nabarmenena horretan datza. Izan ere, Zuzentaru ez baita mugatzen Tratatuaren ahalmen esparrura, murrizketak debekatzeko soilaz baino dezente harantzagoko hedapena baitu²². Hori horrela, zera planteatu daiteke: Zuzentaruak estatu-kideen eskumen esparrua ez ote duen ukitu, horretarako ahalmen nahikorik izan gabe. Beste modu batera

17. A6-0409/2005 Final. Barne Merkatua eta Kontsumitzaileen babesari buruzko Batzordea: Ponentea Evelyne Gebhardt: “Informe sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior”
18. COM (2006) 160.
19. Vid. Zerbitzu Zuzentaruaren Zioen Azalpena, 3 oinarria. Aipatutakoaz gain, Zerbitzuen Zuzentaruak beste xede garrantzitsu batzuk ditu, besteak beste: administrazio jarduerak sinplifikatzea, prozedurak eta izapideak egiteko baliabide elektronikoaren erabilera erraztea, zerbitzu erabilzaile diren kontsumitzaileen eskubideak sendotzea, zerbitzuen kalitatea bermatzea, baita Batasuneko kide diren estatuen arteko lankidetzaren eraginkortasun ahalbideratzea ere. Lankidetzaren estatu artekoa zein eskualde artekoa izan daiteke.
20. Vid. 2006/123/CE Zuzentaruaren, Europar Legebiltzarrarena eta Kontseiluarena, barne merkatuan zerbitzuak arautzeari buruzkoa, bereziki 7 oinarria. Oinarri horretan oztopoak gainditzeko estrategia modu honetara azaltzen da: “Este marco se basa en un enfoque dinámico y selectivo, consistente en suprimir de forma prioritaria las barreras que se pueden eliminar rápidamente y, respecto a las demás, iniciar un proceso de evaluación, consulta y armonización complementaria de cuestiones específicas para permitir modernizar de forma progresiva y coordinada los sistemas nacionales de regulación de las actividades de servicios, operación que es indispensable para realizar un auténtico mercado interior de servicios de aquí a 2010.”
21. 2006/123/CE Zuzentaruaren 1.1 artikulua (letra etzanda gehitu da).
22. Vid. Tomás DE LA QUADRA.SALCEDO (2009), “La directiva de servicios y la libertad de empresa” *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* 7 zbk, 57. or eta Luciano PAREJO ALFONSO “La desregulación de los servicios” *op. cit.* 37 or.

adierazita, zalantzagarriztat jo daiteke Batasunak Zerbitzuen Zuzentaraua onartzean bere ahalmenak ez ote dituen gainditu.

Zuzentarauaren ezaugarrietako bat estatu-kideen erregimena homogeneizatzearen aldeko joera da. Arauak estatu-kide guztietan zerbitzuei buruzko erregimena ahalik eta modurik homogeneoan ezarri nahi du. Oztopotzat hartutakoak gainditzearen bitartez lortu nahi da homogeneotasuna. Estrategia horrek ez dio erreparatzen balizko oztopo horiek naziotasunean oinarritutako bereizkeriarik gabe aplikatzeari, arrazoizkoak izan daitezkeenari, ezta neurritzkoak izan daitezkeenari ere. Helburua oztopoak alboratzea da, eta horren eraginez, Europan barrena tratamendu homogeneoa ezartzea. Argi dago oztoporik gabeko zerbitzuen merkatua baldintza eta araurik gabeko merkatua dela. Homogeneotasuna bide horretan aurkitu nahi da.

4. Zerbitzu jardueraren definizioa eta zerbitzu zuzentarauaren hedapena

Zerbitzuei buruzko Zuzentarauak bere hedapena zehazteko bi teknika baliatu ditu: positiboa bata eta negatiboa bestea. Azter ditzagun banan-banan:

2.1 artikulua Zuzentarauaren hedapen positiboa zabaltasunez ezarri du. Artikulu horren arabera “honako zuzentarau hau estatu-kideetan ezarrita dauden zerbitzu prestatzaileak eskaintzen dituzten zerbitzuei aplikagarri zaie”. Beraz, Zerbitzuei buruzko Zuzentaraua beren beregi bere eremuaz kanpora utzi ez dituen zerbitzu guztietan aplikagarria izango da.

Hedapen positiboak bi ezaugarri agertzen ditu: alde batetik, ezaugarri subjektiboa agertzen zaigu, “estatu-kideetan ezarrita dauden prestatzaileei” aplikagarri zaiela adieraziz; bestalde, ezaugarri objektiboaz hezurramitzen da hedapena, “zerbitzuaren” kontzeptuari lotuta.

Prestatzailetzat hartzen dira zerbitzuak eskaini zein ematen dituzten pertsona fisikoak, baldin eta estatu-kideetatik edozeinetan ezarrita badaude eta neurri berean Batasun Europarreko edozein estatuko naziotasunaren jabe baldin badira. Halaber, pertsona juridikoak prestatzailetzat har daitezten, EBFTko 54

artikuluak aipatzen dituen ezaugarriak betetzeaz gain²³, zerbitzu jarduerak eskaini zein eman beharko dituzte. Hori horrela, Europar Batasuneko estatuez kanpoko pertsona fisikoak ez leudeke arauaren eremuaren barne sartuta, ezta kanpoko enpresen sukurtsalak ere estatu-kideren batean egon arren, enpresa Batasuneko estaturen baten legediaren menpe eratu ez bada.

Ezaugarri objektiboa zerbitzuaren kontzeptuari lotuta dator. Zerbitzu Zuzentarauaren 4 artikulua zerbitzuari buruzko kontzeptu zabala aintzat hartu du, honakoa adieraziz: norberaren kontura eta normalean ordainketa baten trukean burutzen diren jarduera ekonomikoak zerbitzutzat hartuko dira, Tratatuaren 50 artikulua eremupekoak baldin badira. Beraz, irabazi-asmoz burutzen diren prestazioak zerbitzutzat jo beharko genituzke. Edozelan ere horrek ez du esan nahi botere publikoek eskaintzen dituztenak edo diruz lagunduta dauden jarduera pribatuak Zuzentarauaren hedapen eremutik kanpora daudenik.

Zerbitzuak identifikatzeko bigarren irizpidea prestazioak noren kontura burutzen diren aztertzean datza. Horretan Zuzentaraua argia da, esaten duenean zerbitzuak norberaren kontura eskaintzen diren horiek direla, besteren kontura burutzen diren jarduerekin alderatuz²⁴. Esan behar da, Batasun Europarreko zuzenbidearen eremuan lan-zuzenbideko kategoria erkiderik ez dela oraindik zehatz finkatu. Edozelan ere, batasuneko zuzenbidearen zereginetarako lan-harremana identifikatzeko faktoreak honakoak dira: denbora batez, beste norbaiten alde eta horren zuzendaritzapean, prestazioak burutzea diru-sari baten truke. Ondorenez, zerbitzu prestazioen kasuan lan-harremanik dagoen edo ez ebatzea estatu-kideen esku dagoen zerbaiz izango da²⁵.

Berez, zerbitzu prestatzaileak beren kontura jardutea ohikoa bada ere, ez dezagun ahaztu zerbitzuak eskaintzen dituzten enpresen kasuan lan-harremanak gerta daitezkeela. Lan harreman horien erregimenari loturik, Zerbitzuen Zuzentarauak ez du inolako xedapen berezirik jaso, beste arau baten gaineko bidalketa egitera mugatuz arlo hori arautzearen zereginetarako. Hain zuzen ere, Zerbitzuen Zuzentarauak berean utzi du (aldaketarik sartu gabe) honako beste Zuzentarau hau: 96/71/CE Zuzentaraua, Legebiltzarra eta Kontseiluarena, 1996ko abenduaren 16koa, zerbitzu prestazio baten testuinguruan langileen desplazamendua

23. EBFTko 54 artikulua estatu-kideetatik baten legearen arabera eraturako sozietateez dihardu, beti ere sozietatearen egoitza nagusia, administrazio nagusia edo jarduera nagusiko zentroa Batasunean kokatuta dagoenean. Sozietate terminoak zuzenbide zibileko zein merkataritza-zuzenbidearen araberrako sozietateak barne hartzen ditu, baita kooperatibak eta zuzenbide publiko zein pribatuko gainerako pertsona juridikoak ere. Irabazteko xederik ez duten erakundeak soilik geratuko lirateke kontzeptutik at.

24. Vid. BEJAE 1974ko abenduaren 12koa, *Walrave*, C-36/74, 14 paragrafoa.

25. Vid. Zerbitzuen Zuzentarauaren 87 oinarria.

arautzeari buruzkoa²⁶. Nahiz eta Zerbitzuen Zuzentarauak zerbitzuen testuinguruan gerta daitezkeen lan-harremanetan eragin zuzenik izan ez, jurisprudentziarik berrienak erakusten ari zaigu estatu-kideek ezar ditzaketan lan-baldintzak eta langileen eskubideak zerbitzuen zirkulazioari ezarritako oztopo gisa kontsidera daitezkeela²⁷. Jurisprudentzia hori kezagarria da, zuzenean arautu gabekoa zeharka gertatzen ari baita Epaien ondorioz.

Azkenik, zerbitzuen kontzeptuaren zedarritzea BEFT-ren 57 artikularekin lotu da. Artikulu horren bigarren paragrafoak zerbitzuak zerrendatu ditu, honakoak aipatuz: industriako jarduerak, merkataritzako jarduerak, eskulangintzako jarduerak eta lanbide liberaletako jarduerak. Zerbitzuen Zuzentarauaren 33. oinarriak beste zerrenda bat jaso du, besteak beste, honakoak ere barne hartuz: kudeaketa aholkularitza zerbitzuak, zertifikazio zerbitzuak, mantenu zerbitzuak, publizitate zerbitzuak, kontratazio zerbitzuak, aholkularitza fiskal eta juridikoei buruzko zerbitzuak, higiezin agentziak, eraikitze enpresak, arkitektoen zerbitzuak, kotxeak alokatzeko zerbitzuak, bidaiagentziak, turismo-agentziak, turismo gidariak, aisialdirako zerbitzuak, kirol zerbitzuak, etxez etxeko zerbitzuak (Zuzentarauaren eremuaz kanpora ez daudenean), e.a.²⁸.

Laburbilduz, zerbitzuaren kontzeptua modu zabalean aurreikusi da; ondorenez, Zerbitzuen Zuzentaria zerbitzu jarduera guztietara aplikagarria izango da, beren beregi bere eremuaz kanpora utzitakoak salbu.

Zerbitzuaren zedarritze positiboa modu zabalean aurreikusi den bitartean, zedarritze negatiboa modu murriztean interpretatu behar da. Zuzentarauak zehatz finkatu ditu bere eremuaz kanpora dauden zerbitzuak²⁹. Honako zerbitzu hauek ez daude Zerbitzuen Zuzentarauaren eremuaren barne:

- Interes orokorreko zerbitzu ez-ekonomikoak (horiek ez dira ordainketa baten trukean eskaintzen).
- Finantza zerbitzuak (banka-zerbitzuak, kreditu-zerbitzuak, aseguru eta berraseguru zerbitzuak, pentsio zerbitzuak, balore zerbitzuak, inbertsio fondoak... kasu).
- Komunikazio elektronikoei buruzko zerbitzuak (arlotan horiek Zuzentaria zehatzek ezarritakoa dute aplikagarri, eta horietan arautu gabekoan Zerbitzuen Zuzentaria).
- Garraio zerbitzuak, portuetako zerbitzuak barne.
- Aldi-baterako lanbide enpresek eskaintzen dituzten zerbitzuak
- Osasun zerbitzuak (honek barne hartuko lituzke medikuntza zein farmazian tituludunek eskaintzen dituztenak, ez aldiz beste profesionalak eskaintzen dituztenak -homeopatia, parafarmaziak, kasu).
- Ikus-entzunezko zerbitzuak.
- Diru-trukeko joko jarduerak.
- Agintaritza publikoaren baliatzeari lotutako jarduerak.
- Zenbait gizarte zerbitzu (gizarte etxebizitzari lotutakoak, haurrak zaintzekoak, pertsona behartsuei eskainitakoak).
- Segurtasun pribatuari buruzko zerbitzuak.
- Notarioek edo Administrazioak izendatutako agente judizialek eskaintzen dituzten zerbitzuak.

26. DO L 18 zbk. 1997.01.21, 1. or.. Zerbitzuen Zuzentarauaren 88 oinarriaren arabera "La presente Directiva no se aplica a las condiciones de trabajo y empleo que, en virtud de la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996 sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (1) se aplican a trabajadores desplazados para prestar un servicio en el territorio de otro Estado miembro."

27. BEJAE 2007ko abenduaren 11koa *International Transport Workers' Federation/Viking Line BP*, C-438/05; BEJAE 2007ko abenduaren 18koa, *Laval un Partneri Ltd*, C-341/05; BEJAE 2008ko apirilaren 3koa *Rüffert*, C-346/06.

28. Zerbitzuen Zuzentarauaren hedapenaz jabetzeko interesgarria gerta daitezkeelakoan hona hemen hitzez-hitz bere 33 oinarriak aipatzen duena "En la presente Directiva, el concepto de «servicio» incluye actividades enormemente variadas y en constante evolución; entre ellas se cuentan las siguientes: servicios destinados a las empresas, como los servicios de asesoramiento sobre gestión, servicios de certificación y de ensayo, de mantenimiento, de mantenimiento de oficinas, servicios de publicidad o relacionados con la contratación de personal o los servicios de agentes comerciales. El concepto de servicio incluye también los servicios destinados tanto a las empresas como a los consumidores, como los servicios de 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. Los servicios destinados a los consumidores quedan también incluidos, como los relacionados con el turismo, incluidos los guías turísticos, los servicios recreativos, los centros deportivos y los parques de atracciones, y, en la medida en que no estén excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva, los servicios a domicilio, como la ayuda a las personas de edad. Estas actividades pueden constituir al mismo tiempo servicios que requieren una proximidad entre prestador y destinatario, servicios que implican un desplazamiento del destinatario o del prestador y servicios que se pueden prestar a distancia, incluso a través de internet".

29. Zerbitzu-jarduera batzuetan Zuzentarauaren aplikazioa ez da erabatekoa. Hona hemen halako kasuei dagokienez Zerbitzuen Zuzentarauaren 88 oinarriak agertzen dituenak "La disposición sobre la libre prestación de servicios no debe aplicarse a los casos en que los Estados miembros, de conformidad con el Derecho comunitario, reservan una actividad a una profesión en particular, por ejemplo, la obligación de reservar la prestación de asesoría jurídica a los abogados".

Arlo horiek ez dira Zerbitzuen Zuzentarauaren arabera arautuko, baina horrek ez du esan nahi aipatu zerbitzuek askatasun europarrak aplikagarri ez dituztenik. Zuzentarauaren aplikazio-eremuaz kanpo egon arren, zerbitzu horiek ematea eta euren kokapen erregimena, biak, askatasun europarraren menpe daude, zenbait kasutan arau europar zehatzen bitartez arautuko direlarik.

5. Zerbitzu zuzentarauaren transposizio prozesua eta emaitza

5.1. Estatua eta Erkidegoen arteko eskumen banaketa eta Batasun Europarreko arauen transposizioa

Batasun Europarreko Tratatuaren 4.2 artikulua aintzat hartzen duen “erakunde- eta prozedura-autonomia printzipioen” eraginez, Batasunaren araubidea betearazteko ardura estatu-kideen esku dago³⁰. Artikulu horrek Batasunaren zuzenbideak estatu-kideen barne antolakuntzan eragiten ez duela agertzen digu, ezta estatu-kideen barne eskumen banaketan ere. Batasunak estatuen barne egiturak eta eskumen banaketak begirunez hartu behar baditu, Batasuneko zuzenbidearen exekuzioa estatuko barne eskumen banaketaren arabera gauzatu beharko da³¹. Hots, estatu-kide bakoitzaren barne-zuzenbideari begiratu behar zaio Zuzentarauen aplikazioa estatu zentralak edo entitate deszentralizatuek burutu behar ote duten finkatzeko. Egin-eginean ere, barne-iturrien sistemaren arabera zehaztu beharko dira bai eman beharreko arauaren izaera (horren maila formala, alegia) bai dagokion araua onartzeko eskumena duen botere publikoa. Bi hitzetan, zuzenbide europarrak ez du aldatzerik estatu-kideetan ezarritako barne eskumen banaketa.

Justizia Auzitegiaren jurisprudentziak aspaldi ezarri zuen zuzenbide europarrak ez duela eragiterik ezta aldatzerik ere Estatu-kideetako botere zentral eta eskualde botereen arteko eskumen banaketa: “*it is for all the authorities of the Member States, whether it be the central authorities of the State or the authorities of a federated State, or other territorial authorities, to ensure observance of the rules of Community law within the sphere of their competence ... (h)owever, it is not for the Commission to rule on the division of competences by the institutional rules proper to each Member State, or on the obligations which may be imposed on federal and Länder authorities respectively*”³². Zuzenbide europarrak eragin juridikoak sortu behar ditu, baina betearazte prozesu horretan Batasunak neutraltasuna mantendu behar du. Zuzenbide europarra eraginkorra bihurtzeko nork jardun behar duen zehaztea ez da Batasunaren ardura; Estatuetakako barne antolaketa eta eskumen banaketaren arabera zehaztuko da hori.

Konstituzio Auzitegiak Batasuneko zuzenbidearen betearazte eta exekuzio prozedurek Estatua eta Erkidegoen arteko eskumen banaketa aldatzerik ez dutela aspaldi finkatu zuen, laurogeigarren hamarkadaz geroztik aldagabeko doktrina bihurtuz³³. Doktrina horren arabera, Batasun Europarreko arau bat barne ordenamendu juridikoan txertatu edo betearazi behar denean, Estatu zentrala eta Erkidegoen arteko eskumen banaketari begiratu beharko zaio. Horietatik bakoitzak bere eskumen esparruaren barnean jardun behar du, besteari dagokion eskumen esparrua ukitu gabe. 33/2005 Konstituzio Auzitegiko Epaiak modu honetara laburbildu du aipatu doktrina: “*en el ámbito de la resolución de disputas competenciales, bien sea en conflictos de competencias o en procesos de inconstitucionalidad, el hecho de que una competencia suponga ejecución del Derecho comunitario no prejuzga cuál sea la instancia territorial a la que corresponda su ejercicio, porque ni la Constitución ni los Estatutos de*

30. Batasun Europarreko Tratatuaren 4.2 artikulua araberako (testu baterabildua post Lisboako Hitzarmena), “Batasunak estatu kideak tratatuen aurrean berdina izatea errespetatuko du, eta bai estatu horien funtsezko egitura politikoari eta konstituzio-egiturari lotuta dagoen nazio-nortasuna ere, toki- eta eskualde-autonomiari dagokionetan barne”.
31. Sakontzeko *vid.* Edoardo CHITI (2009) “The administrative implementation of European Union Law. A taxonomy and its implications” in Herwig C.H. Hofmann eta Alexander J. TÜRK, *Legal challenges in EU Administrative Law*. Edward Elgar Publishing Limited, Gloss, 15. or. eta hur..
32. *Vid.* BEJAE 1990ko ekainaren 12koa, *Alemania v. Batzordea*, C-8/88, Rec. p. I-2321, 13. paragrafoa; ikus ere doktrinaren sortzailea den BEJAE 1972ko abenduaren 12koa, *International Fruit Company NV et al v. Produktschap voor Groenten en Fruit*, C-21-24/1972; BEJAE 1979ko ekainaren 21koa, *Atalanta Amsterdam B V*, C-240/78 Rec 1979 p. 2149, 5 paragrafoa; BEJAE 1982ko maiatzaren 25koa, *Batzordea v. Herri Beheren Erresuma*, C-96/81 Rec. 1982 p. 1804-1805, 12 paragrafoa; BEJAE 1991ko abenduaren 13koa, *Batzordea v. Italia*, C-33/90, Rec. p. I-5987, 24 paragrafoa; BEJAE 1998ko urriaren 22koa, *Batzordea v. Alemania*, C-301/95, Rec. p. I-6135, 21-23 bitarteko paragrafoak; BEJAE 2000ko apirilaren 13koa, *Batzordea v. Espainia*, C-274/98, Rec. p. I-2823, 19-20 paragrafoak; BEJAE 2001eko ekainaren 26koa, *Batzordea v. Italia*, C-212/99, Rec. p. I-4923, 34 eta 35 paragrafoak, beste batzuen artean.
33. Abiapuntua honako epai honetan dago: Konstituzio Auzitegiaren Epaiak (KAE) 258/1988 abenduaren 22koa (epai honi buruz *vid.* José María BAÑO LEÓN (1989), “La ejecución autonómica del Derecho comunitario ante el Tribunal Constitucional (Comentario a la STC 258/1988, de 20 de diciembre)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 62 zbk, 259-268 or. bitartekoan); KAE 252/1988, abenduaren 20koa, 2 Zuzenbide Oinarria (Z.O.); KAE 64/1991, martxoaren 22koa, 4.b Z.O.; KAE 76/1991, apirilaren 11koa, 3. Z.O.; KAE 115/1991 maiatzaren 23koa, 1 Z.O.; KAE 236/1991, abenduaren 12koa, 9 Z.O.; KAE 79/1992 maiatzaren 28koa, 1 Z.O.; KAE 117/1992 irailaren 16koa, 2 Z.O.; KAE 80/1993 martxoaren 8koa, 3 Z.O.; KAE 141/1993, apirilaren 22koa, 2 Z.O.; KAE 112/1995, apirilaren 4koa, 4 Z.O.; KAE 146/1996 irailaren 19koa, 5 Z.O.; KAE 13/1998 urtarrilaren 22koa, 12 Z.O.; KAE 33/2005, otsailaren 17koa, 5 Z.O. beste batzuen artean. Ikus ere Pablo PÉREZ TREMPs, *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Justizia Ministerioa, Madril, 48 eta hur.

*Autonomía prevé una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario. Así pues, la determinación de a qué ente público corresponde la ejecución del Derecho comunitario, bien en el plano normativo, bien en el puramente aplicativo, se ha de dilucidar caso por caso teniendo en cuenta los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en las materias afectadas”*³⁴. Berriki onartu diren Autonomia Estatutuek printzipio hau barneratu dute. Kataluniako Estatutu berriaren arabera, “Europar Batasunaren arauak Generalitatearen eskumenak ukitzen baldin baditu, Generalitatearen ardura izango da araua garatzea, aplikatzea eta betearaztea” (113 art.)³⁵; ideia berean sakonduz, zera xedatu du Estatutuko 189.1 artikulua: “Generalitateak Europar Batasuneko zuzenbidea aplikatu eta betearazten du bere eskumenen esparruan. Europar erregulazio bat egoteak ez du aldatzen Konstituzioan eta Estatutu honetan finkatzen diren eskumenen barne-banaketa”.

Estatua eta Autonomia Erkidegoen arteko eskumen banaketari jarraituz jarduteko beharra, teoriarik behintzat, printzipio baketsua dela esan daiteke. Printzipioaren arabera, Zuzentarau bat exekutatzeari begira Estatuak jarduterik izango du Zuzentarauak bere eskumenen esparrua ukitzen duen neurrian, ez bestela. Gauza bera aplikatuko zaie Autonomia Erkidegoei. Teoriarik baketsua den printzipioa, praktikan liskartsu gertatzen da. Izan izanean ere, Estatuak ohiz zeharkako tituluak edo titulu horizontalak baliatzen baititu, Zuzentaruaren transposizio orokorra gauzatzeko, eskumen banaketari maula eginez. Zuzentarauak Erkidegoen eskumeneko arloak arautzen dituenean, Estatuak ez luke inolako esku hartzerik edo araurik onartzerik, eskumen printzipioaren baliatze leialak hala aginduta. Baina, praktikan, estatuaren esku hartzea Zuzentarauaren eta Erkidegoaren artean jartzen da, Erkidegoen jarduera ahalmena mugatuz, eta, hein horretan, dagokien eskumen esparrua zanpatuz³⁶. Estatu zentralaren aldetik, eskumenen baliatze ez-leiala ohikoa da Batasun Europarra tartean denean. Hori da, hain zuzen ere, Zerbitzuen Zuzentarauarekin gertatu dena.

Zerbitzuen Zuzentarauaren bizkarrezurrak ekonomia sektore batean eragiten du, zerbitzuetan, Erkidegoen eskumenak bete-betean ukituz. Barne-merkataritzari buruzko eskumena, turismoari buruzkoa, kultur zerbitzuei buruzkoak... Autonomia Erkidegoen eskumen

esklusiboak dira, eta, hala izanik, Erkidegoen ardura behar luke beren arauak Zuzentarauaren ildoei egokitzea. Zuzentaraua arau horizontala da, eta Estatuak lege horizontal batez gauzatu nahi izan du transposizioa. Zuzentarauaren eduki guztia estatu lege batez estali nahi izateak estatuaren eskumen titulu horizontalak zabaltzea ekarri du ezinbesteko ondorio gisa, eskumen banaketa konstituzionalaren kaltetan. Aitzitik, eskumenen baliatze zintzoak beste jokaera bat eskatzen zuen. Estumen tituluak legitimazio iturri dira eta, neurri berean, Estatu eta Erkidegoaren jarduteko esparrua definitzen dituzte. Azter dezagun, bada, Estatu zentralak baliatu duen estrategia Zuzentarauaren transposizioa gauzatzeko.

5.2. Estatu: “aterki-legea” eta “omnibus legea”

Zerbitzuen Zuzentarauaren 44. artikulua arabera: “honako Zuzentarau honetan ezarritakoa betearazteko Estatuak lege-, erregelamendu- eta administrazio-xedapenak indarrean jarri beharko dituzte 2009ko abenduaren 28rako gehienez jota”.

Estatuko Administrazioak Zerbitzuen Zuzentarauaren transposizio prozesua modu zentralizatuan planteatu zuen. Aurrena, estatuko lege orokor bat onartzeari ekin zitzaion, “oinarrizko” izaera aitortuz, Erkidegoetako zein toki administrazioetako egokitzapen prozesuak baldintzatu. Lege orokor hori indarrean izanik, gainerako botere publikoen (bereziki Autonomia Erkidegoen) egokitzapen prozesuak elkarren segidan planteatu ziren, lege orokorra oinarri hartuz (Zuzentaraua, bera, oinarritzat hartu beharrean). Edozelan ere, azpimarra dezagun estatuko legedia Zuzentarauak emandako epea bukatuz zegoela indarrean sartu zela, Erkidego eta Toki administrazioei epe barruan jarduteko aukera eragotziz.

Estatu zentralak bi fasetan planteatu zuen egokitzapen prozesua:

Alde batetik, lege horizontal bat onartuz: *17/2009 Legea, azaroaren 23koa, zerbitzu jardueretara sarbide askeari eta horietan aritzeari buruzkoa*³⁷. Lege honi “aterki legea” deritzo, eta “oinarrizko” izaera aitortu zaio. Oinarrizko izaera izanik, Autonomi Erkidego guztietan zein toki administrazioetan erabat aplikagarria da. Legeak,

34. Vid. KAE 33/2005 otsailaren 17koa, 3 Z.O..

35. Kataluniako Estatutua honako Lege Organiko honen bitartez onartu zen 6/2006 Lege Organikoa, uztailearen 19koa. Hitzez hitz jaso dugun 113 artikulua indarrean dago *post* KAE 31/2010, ekainaren 28koa

36. Ikus José Antonio MONTILLA MARTOS (2004), “La articulación normativa bases-desarrollo al incorporar el Derecho europeo en el Estado autonómico”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 2 zbk, 211. or..

37. Estatuko Aldizkari Ofiziala (BOE) 2009ko azaroaren 24koa.

URRUTIA LIBARONA, Iñigo. Zerbitzuen merkatu berria: berrirautua edo araurik gabekoa? *Eleria*. 22, 2011, 51-70

funtsean, Zuzentzarauaren edukia errepikatu du berrikuntzarik apenas gehitu gabe. Bere zioen azalpenak agertzen duenez, Legeak zerbitzuen araubidea hobetzea bultzatzeko xedea du, zerbitzu jarduera burutzeko oztopoak kenduz, estatu osoan zerbitzu jardueretarako sarbide askeari eta horietan aritzeari buruzko araubide orokorra ezarriz, eta jarduera horiei jartzen zaizkien mugak salbuespen gisa arautuz.

Administrazio publikoek zerbitzuen sektorean esku-hartzeko baliatzen dituzten tresnak (administrazio-baimenak bereziki) eta kontutan dituzten baldintzak zehatz-mehatz berraztertu behar direla xedatzen du Legeak. Hala izanik, zerbitzu-jarduerak baimentzeko administrazio-prozedura eta lege-baldintzak galbahe eta arazketa zorrotzaren menpe jarri dira.

Bestalde, Legeak administrazio-prozedurak sinplifikatzeko beharra ezarri du, alferrikako luzapenak ekidinez eta, neurri berean, zerbitzuak eman behar dituztenei zama administratiboak arinduz. Administrazio-prozedurak sinplifikatze aldera, alferreko tramiteak eraistez gain, bide telematikoa baliatzearen aldeko joera agertzen du. Azken horri lotuz, leihatila elektronikoa aurreikusi da zerbitzu prestatzaileei informazioa helarazteko eta tramiteak bertan egin ahal izateko baliabide modura.

Azkenik, Legeak zerbitzu-erabiltzaileen eta kontsumitzaileen bermeak indartzeko xedapenak ditu, zerbitzu-emaileak taxuz jokatzera behartuz bai eman behar duten informazioari dagokionez, baita erreklamazioei dagokienez ere. Erreklamazioei hilabeteko epean erantzuna eman behar zaie, erreklamazioa jarri den egunetik zenbatzen hasita.

Bigarren fasean, Zuzentzarauak ukitu dituen estatuko arlokako arauak aldatzeari ekin zitzaion. Lege maila duten estatuko legeen egokitzapenak honako Lege honen bitartez gauzatu dira nagusiki: *25/2009 Legea, abenduaren 22koa, zerbait lege aldatzen dituen zerbitzu jardueretara sarbide askeari eta horietan aritzeari buruzko Legera egokitzeko*³⁸ (omnibus legea). Lege honek, funtsean, Zerbitzuen Zuzentzarauak eragindako lege-xedapenak moldatu edo aldatu ditu. Lege bakar batez estatuko 48 lege aldatu dira, hain zuzen ere³⁹.

Omnibus legearen lehen Idazpuruak “neurri horizontal” izenburupean, zerbitzu jarduera

guztietan aplikagarriak diren baliabideak ezarri ditu. Idazpuru honek baimenaren ordeztasunarekin batera, aurrerantzean baliatu behar diren tresna edo lanabesak arautu ditu: *aurretzeko komunikazioa* eta *aitorpen arduratsua*. Horrez gain, isiltasun administratibo positiboa orokortu da. Hain zuzen ere, omnibus legak, besteak beste, Administrazio eta Prozedura Legea aldatu du (30/1992 Legea, azaroaren 26koa, Administrazio Publikoaren Erregimen Juridikoa eta Prozedura Erkideari buruzkoa). Omnibus Legeak Administrazio Zuzenbidearen oinarriko lege horri bi artikuluko gehitu dizkio (39 bis eta 71 bis), baita administrazio-isiltasuna arautzen duen 43. artikuluari idazketa berria eman ere.

Administrazio eta Prozedura Legeko 71. bis artikuluko berriak, aurretiazko komunikazioak eta aitorpen arduratsuen erregimen juridikoak ezarri ditu. Funtsean honako honetan datza horitako bakoitza:

- a) *Aurretiazko komunikazioa* zerbitzu jarduera bat abian jarri nahi duten interesdunek Administrazio Publiko eskudunari haiek identifikatzeko datuak zein jarduerari ekiteko galdatzen zaizkien bestelako betebeharren berri emateko baliatzen duten agiria da.
- b) *Aitorpen arduratsua* antzeko zerbait da, baina, kasu honetan, interesdunak jarduerari ekiteko baldintzak betetzen dituela Administrazioari aitortu baino ez dio egingo⁴⁰.

Aurretiazko komunikazioa (edo aitorpen arduratsua) aurkeztu ondoren, interesdunak (zerbitzu prestatzaileak) zerbitzu-jarduerari ekin ahal izango dio, Administrazioaren inolako erantzunaren zain egon gabe. Dokumentua aurkezteak berez ahalbidetzen du zerbitzu jarduerari ekiteko. Kasu hauetan, administrazioaren alde aurreko kontrolik ez da izango. Ohiko administrazio-baimenak dakarren *ex ante*-ko kontrola, sistema berri honetan ondorengo kontrolen bitartez ordezkatu da (*ex post*). Orain arte Administrazioak egiaztatze egintzak burutzen zituen zerbitzu-jarduera proiektua araubidearekin bateragarria ote zen aztertuz, eta, hala izatera, administrazio-baimena ematen zen. Orain, aldiz, Aurretiazko komunikazioa aurkeztea nahikoa da zerbitzu-jarduerari ekiteko, eta, ondoren, Administrazioak datuak egiaztatzea eta jarduera kontrolatzea

38. Estatuko Aldizkari Ofiziala (BOE) 2009ko abenduaren 23koa.

39. Omnibus legearen baitan txertatu ez bada ere, testuinguru honetan aipatu beharra dago 1/2010 Legea, martxoaren 1ekoa, gutxikako merkataritza antolatzeko legea aldatzen duena (Estatuko Aldizkari Ofiziala –BOE– 2010eko martxoaren 2koa).

40. Aitorpen arduratsua, berez, ez litzateke erabili beharko zerbitzu jarduerari ekiteko, izan ere dokumentu horren bitartez, interesdunak baldintzak betetzen dituela, datuak eta agirien jabe dela adierazi baino ez baitu egiten. Jarduera bati ekin ahal izateko aurretiazko komunikazioa baliatzea hobesten da, dokumentu honen bitartez administrazioari komunikatzen baitzaio jardueraren bati ekingo ziola. *Vid.* Mariola RODRÍGUEZ FONT (2009), “Declaración responsable y comunicación previa: su operatividad en el ámbito local” Tomás Font i Llovet eta Alfredo Galán Galán (zuz) *Anuario del Gobierno local 2009*. Institut de Dret Public, Bartzelona, 35 or..

izango du, baita jarduera ikuskatzea ere. Administrazio-kontrola burutzeko metodoa erabat aldatu da, zalantzagarrria izanik gure administrazioen gaitasun erreala *ex post* kontrolak burutzeko.

Administrazio eta Prozedura Legeko 71. bis 4 artikuluan xedatutakoarekin bat, funtsezkoa den daturen bat edo aitorten horietan adierazten dena zehatz ez emateak, faltsutzeak edo ez emateak jarduteko eskubidea izaten jarraitzeko ezintasuna ekarriko du horren berri jakiten den unetik aurrera, bidezko izan daitezkeen erantzukizun zibil edo administratiboak galarazi gabe.

5.3. Euskal Autonomia Erkidegoa eta Nafarroako Foru Erkidegoa

Zerbitzuen Zuzentzarauak ekarri dituen berrikuntzetara egokitzea Administrazio Publiko guztiei dagokie. Hori hala izanik, Autonomia Erkidegoek beren lege eta erregelamenduak Zerbitzu Zuzentzaruari egokitzeko beharrezkoak diren neurriak hartu behar dituzte. Erkidegoek zerbitzu jardueren gaineko eskumenak dituzten neurrian, beren prozedurak eta lege baldintzak egokitzera behartuta daude⁴¹. Euskal Autonomia Erkidegoan, Zerbitzuen Zuzentzaraua garatzeko prozesua oso berandu gauzatu da. Eusko Jaurlaritzako 2009ko azaroaren 17ko Akordioak IX legegintzaldiaren legegintza-egutegia finkatu zuen, eta bertan 2010rako Zerbitzu Zuzentzaruari

egokitzeko euskal lege omnibus bat onartzea aurreikusi zen. Edozelan ere, aipatu lege hori ez da oraindik onartu. Euskal omnibus lege aurreproiektuak hainbat lege aldatzea aurreikusi du, hamabi lege hain zuzen ere:

- 4/1991 Legea, ekainaren 18koa, Euskal Herriko Jokoarena⁴².
- 7/2006 Legea, abenduaren 1ekoa, Euskadiko Museoei buruzkoa⁴³.
- 8/2004 Legea, azaroaren 12koa, Euskal Autonomia Erkidegoko Industriakoa⁴⁴.
- 6/1994, martxoaren 16koa, turismoa antolatzen duena⁴⁵.
- 5/2004 Legea, maiatzaren 7koa, Mahastizaintza eta Ardogintza Antolatzeakoa⁴⁶.
- 3/1998 Legea, otsailaren 27koa, Euskal Autonomia Erkidegoko ingurugiroa babesten duena⁴⁷.
- 18/1997 Legea, azaroaren 21ekoa, tituludun lanbideei eta profesionalen elkargo eta kontseiluei buruzkoa⁴⁸.
- 12/1994 Legea, ekainaren 17koa, Euskal Autonomia Erkidegoko Fundazioei buruzkoa.
- 11/1994 Legea, ekainaren 17koa, Euskal Autonomia Erkidegoko Ordenazio Farmazeutikoari buruzkoa⁴⁹.

41. Sakontzeak ikus Neus PARÍS DOMÈNECH eta Merce CORRETJA TORRENS (2010), "Aproximació al procés de transposició de la Directiva de Serveis" *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 10 zbk, in totum; Iñigo URRUTIA LIBARONA (2010), *Marco jurídico del libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio en la CAPV*, IVAP, Bilbo, 69. or. eta hur.
42. Jokoari buruzko euskal legean proposatzen den aldaketa nagusia zenbait joko-makina ezartzeko gaur egun eskatzen den baimena aitorten arduratsuen bitartez ordezkatzean datza. Hots, sariak 10.000 euro baino txikiagoak baldin badira, doako ausazko konbinaketetarako ez da aurretiazko baimenik behar, eta haren orde, aitorten arduratsua eskatuko da.
43. Euskadiko Museoei buruzko Legeko 2. artikuluko 7. paragrafoan aurreikusitako baimena ezabatzea proposatzen da.
44. Proposatzen dena zera da: aurretiazko baimenak aitorten arduratsuen bitartez ordezkatzeko. Aitorten horietan aitortzaileek honako datu hauek jasotzeko behar dituzte: dena delako jardueran aritzeko legeko eta erregelamenduzko baldintzak betetzen dituztela, hala dela egiaztatzeko agiriak edonoren eskura edukiko dituztela, eta jarduera horretan ari diren bitarte osoan beteko dituztela agindu behar dute. Era berean, aurrerantzean ez da zertan, jarduerari ekin baino lehenago derrigor Industria Establezimenduen Erregistroan inskribatu beharrik izango. Orain arte interesdunak Erregistroan inskripzioa eskatu behar izaten zuten; aurrerantzean inskripzioa administrazioak berak egingo du, bere kasa egin ere. Azkenik, arau-hausteen eta zehapenetan berrikuntzarik ere bada. Aurrerantzean, erantzukizunpeko adierazpenean gezurra esatea, datu oker-antzekoak ematea edo derrigorrezko datuak eman gabe uztea zehapen-arabidean jasota egongo da, eta adierazpen hori ez aurkeztea ere bai. Zehapenaz gain, administrazioaren ebazpen bidez, interesatua behartuta izango da egoera juridikoa dena delako jarduera hasi baino lehenagora itzularaztera, eta urtebetez behintzat gauza berbererako beste prozedurarik eskatzen ez zaio utziko.
45. Turismo arloan hainbat aldaketa aurreikusi dira: jarduerari ekin baino lehenago ez da administrazio-baimena lortzeko beharrik izango, eta, horren orde, aitorten arduratsua eskatuko da; erregistrok inskripzioa ez da derrigorrezko inskripzioa izango; bidaia-agentzien arloan, aurrerantzean, alde batetik, ez da eskusibitaterik eskatuko (hala dio Zerbitzuen Zuzentzarauaren 25. artikulua, diziplina anitzetako jarduerak direla-eta); eta, beste alde batetik, ez da zertan gutxienezko kapital bat jarria eduki beharrik izango (hala dio Zerbitzuen Zuzentzarauak bere 15. artikuluan).
46. Euskal omnibus legeak 5/2004 Legeko 30 artikulua aldatzea proposatzen du.
47. Omnibus legearen indarrez jarduera sailkatuen erregimena aldatuko da. Jarduera bakoitzak ingurumenean eta pertsonengan zer-nolako eragina duen aztertu ondoren, eta administrazioak jarduera horietan esku hartzeko dituen baliabideak kontutan hartuz, eraginik txikiena dutenek bete behar duten araubidea komunikazioarena izatea proposatzen da. Horretarako, 3/1998 Legeko III. Tituluko III. Kapituluko hainbat artikulua aldatu behar dira, baita zehapen-arabideari buruzko artikulua egokitu ere.
48. Honako arlo hauetan, besteak beste, aldaketak izatea espero da: derrigor kolegiatu beharra lausotuko da, baita proiektuan elkargoaren bisatua lortzeko beharra lausotu ere; bestalde elkargoek ohiz onartzen dituzten gutxi gorabeherako baremoak mugatuko dira, eta, azkenik, informazio-leihatila bakarrean elkargoak sartzei buruzko ezarpenak aurreikusi dira.
49. Lege honetako 31. artikuluko 3. ataleko bigarren paragrafoa ezabatuko litzateke.

URRUTIA LIBARONA, Iñigo. Zerbitzuen merkatu berria: berrerautua edo araurik gabekoa? *Eleria*. 22, 2011, 51-70

- 12/2008 Legea, abenduaren 5ekoa, Gizarte Zerbitzuei buruzkoa⁵⁰.
- 1/2008 Legea, otsailaren 8koa, Familia Bitartekaritzakoa.
- 2/2006 Legea, ekainaren 30ekoa, Lurzoruari eta Hirigintzari buruzkoa. Hirigintza legediaren aldaketari jarraiki, aurrerantzean ez da irekierako lizentzia lortu beharrik izango. Irekitzeko nahikoa izango da ingurumenari buruzko arauetako baldintzak betetzea, eta, arau horiek direla-eta, establezimendua sustatu duenak adierazi beharko du baldintza horiek betetzen dituela.

Euskal Autonomia Erkideagoko merkataritza-guneen baimentze erregimena honako Lege honetan arautu da: 7/2008, ekainaren 25ekoa, Merkataritza Jardueraren Legearen bigarren aldaketarena. Lege hau Zerbitzu Zuzentzaruari egokitzeko asmoz onartu zen, eta neurri horretan "merkataritza frog" deritzona baztertu eta hirigintza eta lurralde antolamenduari (Merkatal Ekipamenduei buruzko Arloko Plangintzari) lotutako parametroen mendera eraman du merkataritza-guneak baimentzeko prozedura.

Nafarroan, berriki, honako lege hau onartu da: 6/2010 Foru Legea, apirilaren 6koa, barne merkaturako zerbitzuei buruzko 2006/123/EE Zuzentzura egokitzeko xedez zenbait foru lege aldatzen dituena. Foru Lege honek indarrean jarri dituen aldaketek norabide bikoitza dute: merkataritza gune handiak ezartzeko irizpide ekonomikoak kentzea eta izapidetze administratiboa erraztea. Legeak araubidea erroto aldatu du merkataritza-establezimenduei eta haien ezarpenari dagokienez, ingurumen-nahiz lurralde-antolamenduko irizpideetan oinarritua⁵¹. Foru Lege horrez gain, Nafarroan Zerbitzuen Zuzentzaruari egokitzeko 7/2010 Foru Legea, apirilaren 6koa (Nafarroako Toki Administrazioari buruzko Foru Legea aldatzen duena) onartu zen.

5.4. Toki Administrazioak

Toki-administrazioek ere Zerbitzuen Zuzentzarua agindua barneratu behar dituzte. Zerbitzu jarduerekin zerikusirik duten udal ordenantzak Zerbitzuen Zuzentzarua irizpide eta ezarpenetara egokitu behar izan dira. Izatez, Zerbitzuen Zuzentzura udal eskumeneko hainbat arlo ukitu ditu, honakoak besteak beste: merkataritza zerbitzuak (udal merkatuak, kaleko salmentak, kioskoak, egunkariak saltzeko tokiak, saltokiak...), osasun zerbitzuak (hileta zerbitzuak, haragiaren osasun baldintzen gaineko kontrola...), garraio zerbitzuak, ingurumenarekin zerikusia duten zerbitzuak (zabor bilketa, kutsadura, publizitatea...), ostalaritza zerbitzuak (terrazak eta abar)⁵². Arlo horiek guztiek arautzen dituzten udal ordenantza eta arauak egokitzeko beharra izan da, Zuzentzura ezarritakora egokitzuz.

Zuzenbide iturrien sisteman udal ordenantzek duten kokapena kontutan izanik, eta jakinik Erkidegoko Legeen menpe jarduten dutela askotan, Udalek burutu behar duten egokitzapen prozedura erabat baldintzatuta gera daiteke. Udal ordenantzen aldaketak Erkidegoko legeak aldatu ondoren gertatu beharko dira, legeei egokitu beharreko ordenantza betearazleak diren guztietan behinik behin.

6. Zerbitzu prestatzaileak ezartzeko askatasuna

6.1. Baimentze erregimena

Zerbitzu prestatzaileak ezartzeko askatasunak, funtsean, zerbitzu-prestatzaile diren enpresak, gure kasuan, EAE-n zein Nafarroako Foru Erkidegoan kokatzeko askatasuna dakar. Askatasun honen erregimena Zerbitzuen Zuzentzarua III. Idazpuruan jaso da, baita 17/2009 Legeko (aterki legeko) II Idazpuruan ere.

Oinarritzko askatasun hau eraginkorragoa bihurtzeko xedeari jarraiki, Zerbitzuen

50. Gizarte Zerbitzuei buruzko Legean honako hauek aldatuko lirateke: lehenik eta behin, aurrerantzean, gizarte-zerbitzuak bete eta eskaintzeko aurretiaz administrazio-baimena lortu beharko da, eta, gainera, aseguru-poliza bat hitzartu beharko da titularren erantzukizun zibila estalita edukitzeko. Bigarrenik, baimena emateko prozeduran, administrazio-isiltasunak ezetz esan nahiko du, hartara, gizarte zerbitzuak erabili behar dituztenak behar bezala babesteko. Hirugarrenik, baliteke dena delako zerbitzua eskaintzeko, establezimendu fisiko egonkor baten premia egotea. Halakoetan, zerbitzuak betetzeko eta eskaintzeko administrazio-baimen bakoitza establezimendu fisiko bakarrerako izango da, hartara, zerbitzuak erabili behar dituztenak behar bezala babesteko. Eta, azkenik, gizarte-zerbitzuak eskaintzen dituzten pertsona fisiko edo juridikoak Europar Batasuneko beste estatu batean kokaturik baldin badaude, aurrerantzean, libreki eskaini ahal izango dituzte zerbitzu horiek, erregistroan izena eman beharrik gabe, edo gizarte zerbitzuak betetzeko eta eskaintzeko aurretiazko administrazio-baimena lortu beharrik gabe.
51. Legedi berriak honako zehaztasunak jaso ditu: a) Merkataritza-establezimenduen definizioa. b) Merkataritza-establezimenduen kokatzeko printzipioak. c) Merkataritza-erabilera lurralde antolaketa- zein hirigintza antolaketa- gailuetan kategoriatan modura aurreikusi. Lurralde-antolamenduko planak zein udal planeamenduen merkataritza-erabilerak arautu behar dituzte, bereziki merkataritza-establezimenduen baimena behar duten establezimenduetarako merkataritza-erabilerak aurreikusi beharko dira aurrez. d) Kokapena baimentzeko prozedura erraztuko da udalez gaindiko plan sektorial bati jarraiki. e) Merkataritza-establezimenduen ezarpena baimentzeko irizpide objektiboak ezarri dira. Lege honen aurreko egoeraz jabetzeko *vid.* María Amparo SALVADOR ARMENDÁRIZ eta Helena VILLAREJO GALENDE (2007), "La Directiva de servicios y la regulación de los grandes establecimientos comerciales en Navarra", *Revista jurídica de Navarra* 44 zbk, 45-86 or. bitartekoan.
52. Sakontzeko Ferran TORRES COBAS (2009), "Premisas para una correcta transposición de la Directiva de Servicios al ordenamiento local" *Anuario del Gobierno Local*. Institut de Dret Public, Barcelona, 2009, 213-260 or. bitartekoan.

Zuzentzarauaren ekarpenik nagusia alde zuzentzarauaren sistema errotik aldatzea izan da. Zuzentzarauak legezko eta administrazio-erlako alferreko trabak bertatik kendu egin behar direla dio, hau da, beharrik gabe, neurri gabe edo bazterkeriaz Batasuneko Estatueta kokatzeko askatasunak oztopatu edo mugatzen dituzten trabak eraitsi egin behar direla. Baina, noski, baimen sistema berria ez zaie soilik Estatuaz kanpotik hurbiltzen zaizkigun zerbitzu prestatzaile edo enpresariei aplikatuko; hemengo zerbitzu enpresariei ere aplikagarri gertatuko zaie. Hori horrela izanik, ez dago esaterik Zerbitzu Zuzentzaraua barne protekzionismoaren aurkako arau soil bat denik, barne zuzentzarauak arautzen duen "enpresa askatasuna" bera ukitzen duen arau dela baizik⁵³. Enpresa askatasuna eskubide konstituzionala izanik, zalantza erantsiak sor dakizkiguke Zuzentzarauaren zilegitasunaz.

Zuzentzarauaren printzipio nagusia zerbitzu-enpresak kokatzeko baimenak kentzea da. Printzipio nagusia baimenak kentzea izanik, salbuespenezko kasuetan soilik da onargarri baimen-sistema. Hain zuzen ere, Zuzentzarauaren 9 artikulua arabera⁵⁴, baimenak soilik mantentzeko honako hiru baldintza hauek batera gertatzen direnean:

1. *Diskriminazio-eza*: baimen erregimenak ezin eragin dezake inolako diskriminaziorik. Hots, baimen erregimena mantentzekotan berdin aplikagarri izan beharko zaie bertako prestatzaileei zein kanpoko prestatzaileei.

2. *Nahitaezkotasuna*: baimen erregimena "interes orokorreko nahitaezko arazoien" batean oinarritu beharko da mantent dadin. Aurrerago, honetaz jardungo dugu.

3. *Proporzionaltasuna*: baimenarekin bermatu nahi den helburua, beste neurri arinagoren bat aplikatuz gero berdin gauzatzerik baldin badago, baimena mantentzerik ez legoke. Aldiz, Administrazioak bere kontrol sistemaren bitartez bermatu nahi duen helburua *ex-post* kontrolen bitartez ez dagoenean eraginkortasunez lortzerik (beranduegi gerta daitekeelako), *ex-ante* kontrola, baimen sistema alegia, mantentzerik izango da.

Hirugarren baldintza horri dagokionez, 17/2009 Legeak (aterki legeak) zehaztasun interesgarria jaso du: egungo lizentzia erregimenak ez du tokirik *aurretiazko komunikazioa* zein *aitorpen arduratsua* aurkeztearekin aski izan daitekeenean. Alegia, interesdunari (zerbitzu-establezimendua kokatu nahi duenari) ez zaio inolako baimenik eskatuko komunikazioa edo aitortzea nahikoa gerta daitekeenean⁵⁵. Kontrol sistemak bermatu nahi dituen interesak komunikazioz zein aitortzez gauzatzea dagoenean lizentzia sistema ez litzateke onargarri izango; beraz, halakorik ezarrita baldin badago, hura aldatu beharko da eta arinagoak diren sistema horien bitartez ordezkatu.

Zerbitzu-enpresak kokatzeko egun indarrean ditugun kontrol sistema guztiek test hirukoitz hori gaintu behar dute. Gaintu ezker, baimen erregimena mantentzerik izango da, ez bestela. Bi hitzetan, Zuzentzarauak alferrikakotzat jotzen dituen baimenak kendu behar dira, eta edozelan ere, ahal dela, horiek ordezkatu behar dira arinagoak diren beste sistemaren bitartez: aurretiazko komunikazioa zein aitortze arduratsuen bitartez, hain zuzen ere. *Ex ante* kontrolak, ahal dela, *ex post* kontrolen bitartez ordezkatzeko irizpide nagusia bihurtu da.

Azpitarratu behar da "ezinbestekotasun printzipioa" "interes orokorreko nahitaezko arazoiekin" lotu dela. Interes orokorreko nahitaezko arazoiak Batasun Europarreko Justizia Auzitegiak sortutakoak dira. Funtsean, "interes orokorreko nahitaezko arazoiak" Batasun Europarreko askatasunak mugatzeko pisuzko arazoiak dira. Hots, estatu-kideek beren barne arauen bitartez askatasun europarretan eragiten duten baldintza, muga edo oztopoak jartzerik izango dute baldin eta Batasun Europarreko Auzitegiak onartutako arazoien batean babesterik badute. Arrazoi horiek dira, hain zuzen ere, "interes orokorreko nahitaezko arazoiak". Zuzentzarauak modu honetan definitzen ditu: Justizia Auzitegiak aitortutako arazoiak dira, honako hauek barne hartuz: ordena publikoa, segurtasun publikoa, babes zibila, kontsumitzaileen babesa, merkataritza trukaketetan fede ona bermatzea, iruzurraren aurkako borroka, ingurumenaren zaintza eta hiri-

53. Vid. Antonio CIDONCHA MARTÍN (2010), "El impacto de la Directiva Bolkestein sobre la libertad de empresa" in *Impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla-León*. 251 or. Vid. Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI (2010): "La libre circulación de mercancías en los sistemas políticos descentralizados: ¿Garantía de la libertad económica o proscripción del proteccionismo?" *Revista Española de Derecho Europeo* 35 zbk, 2010, 406 or.
- Vid. Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI (2007), "¿Quo Vadis Bolkestein? ¿Armonización o mera desregulación de la prestación de servicios?" *Revista Española de Derecho Europeo* 22 zbk, 237-280 or. bitartekoan; Luciano PAREJO ALFONSO, "La desregulación de los servicios..." *op. cit.* 34 or. eta hurrengoak eta Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, "La Directiva de Servicios y la libertad de empresa" *op. cit.* 46 ss.
54. Vid. 17/2009 Legea, azaroaren 28koa, bere 5 artikuluan ezarritakoa.
55. Vid. 17/2009 Legea, azaroaren 28koa, bere 5.c) artikuluan. Artikulu horrek honako hau xedatu du hitzez-hitz "en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad". Sakontzeko Mariola.RODRÍGUEZ FONT, "Declaración responsable y comunicación previa..." *op. cit.*

gunearen zaintza, giza eta kultur politikaren helburuak...⁵⁶.

Auzitegiak egokitzat hartu dituen arrazoi horiek tarteko, baimen sistemak mantendu ahalko dira, ez bestela. Adibidez, merkataritza-gune handien kokapena mugatzeko ohiz halako azpiegiturek hiri- edo udalerrri-barneko merkataritza establezimendu txikietan izan dezaketen eragina neurtu da. Une honetan halakorik ez dago baliatzerik, merkataritza eragina ez baita interes orokorreko arrazoitzat jo. Gainera, Zuzentarauaren indarrez, irekitzeko baimenak lortzeko aurretiazko baldintza gisa “froga ekonomikoa” deritzona erabiltzea debekatu da; hots, soilik arrazoi objektiboetan egiaztatu daitezkeen murrizketak mantan litezke (hiri-gunearen babesa, gizarte politika, osasun publikoa...). Une honetan, merkataritza-gune handien kontrolrik gabeko ezarpena mugatzeko hirigintza- zein lurralde-antolamenduan oinarritutako arrazoiak soilik har daitezke kontutan⁵⁷.

Beraz, baimen erregimenek “interes orokorreko nahitaezko arrazoiren” bat izan beharko dute oinarri. Gainera, Zuzentarauaren 10.1 artikulua araberak, baimen erregimena irizpide argitan (objektibotan) oinarritu beharko da.

Zuzentaruak kontrol sistema bikoitzak ekidin behar direla dioen printzipioa barneratu du. Printzipioari jarraituz, prestatzaileak bere jatorrizko estatuan kontrol sistemak gainditu baditu, beste estaturen batean egoitza berria kokatu nahi badu, bigarren horretan kontrol sistemarik ez du gainditu beharko, beti ere kontrol sistemak parekotzat jo daitezkeenean (Zerbitzuen Zuzentarauaren 10.3 art.).

Neurri berean, baimenaren lurralde eraginkortasun orokorraren printzipioa ezarri da (10.4). Printzipio horren arabera, estaturen batean establezimenduren bat kokatzeko baimena lortuz gero, establezimendu berriak kokatzeko baimen berriak ez litzateke beharrezko. Edozelan ere, printzipio hori ez da modu absolutuan ezarri, eta Zuzentaruak berak salbuespenak aurreikusi ditu. Hain zuzen ere, “interes orokorreko nahitaezko arrazoiren” bat tarteko, zerbitzu-establezimendu bakoitza baimen singularren menpe egon daiteke. Gauza bera gerta daiteke baimenen lurralde

hedapenarekin. Hala izanik, “interes orokorreko nahitaezko arrazoiren” bat tarteko, baimenak lurralde jakin batera muga daitezke, lurralde horretaz kanpora eraginik sortu gabe.

Salbuespen horiek gurea bezalakoak diren sistema politiko deszentralizatueta erabateko aplikazioa dute, Autonomi Erkidego guztietan ez baita legedi berdina aplikagarri, beraz, zerbitzu-baimenak nekez izan daitezke orokorrak edo Estatu osoan baliagarriak⁵⁸. Ez litzateke eskumen banaketaren arabera izango Kantabriako edo Murtziako Erkidegoan zabalera handiko merkataritza-gunea jartzeko baimena lortu ondoren, merkataritza-gunea Euskal Autonomi Erkidegoan kokatzea. Argi dago, Zerbitzuei buruzko Zuzentarauaren pean ez dagoela eskumen banaketa aldatzerik, ezta ere Estatu zentralaren aldeko eskumen berzentralizaziorik onartzerik ere.

Horri lotuta azpimarra dezagun Zuzentarauaren 10.7 artikulua berariazko kautela bat barneratu duela, honakoa xedatuz: “artikulu honek ez du zalantzan jartzen toki- edo eskualde-agintarien eskumen banaketa”. Beraz, Erkidegoen eskumena izanik zerbitzu-establezimenduak zabaltzeko baimenak ematea, ez dago Zuzentaruaren oinarritzerik eskumen horiek kaltetu edo zokoratzeko. Zuzentarauaren aplikazioak Autonomia Erkidegoen arteko lankidetzara eragotzea eskatzen du⁵⁹.

6.2. Baimenak emateko prozedura

17/2009 Legea, establezimenduak ezartzeari zuzenduriko baimenak emateko prozeduraz arduratu da. Bere 6. artikulua araberak, zerbitzu establezimenduak kokatzeko baimenak eskuratzeko prozedurek eta izapideek ezaugarri hauek izan behar dituzte: araupeko izaera, argiak eta zalantzarik gabekoak, objektiboak eta inpartzialak, gardenak, interes orokorreko xedeei egokituak eta alde aurretik ezagutzera emango dira. Edonola ere, Administrazio Publikoen Erregimen Juridikoa eta Administrazio Prozedura Erkidea arautzen duen 30/1992 Legean, azaroaren 26koa, bildutako xedapenak errespetatutako dira. Era berean, administrazio isiltasunak, oro har, eragin

56. Vid. Zerbitzuen Zuzentarauaren 46, 40 eta 56 oinarriak.

57. Izan ere, Zuzentarauaren 9. oinarriak adierazten du hirigintza eta lurraldearen antolamendua ez daudela barneko merkatuko zerbitzuei buruzko Zuzentarauaren mende. Zuzentaruak 40, 41 eta 47 oinarriak, halaber, dira merkataritza-gune bakoitzarentzat baimen bat eskatzea objektiboki justifikatuz jotzen dutenak, merkataritza-gune handien ezarpena jarraibidetzat ipinita. Honetaz sakontzeko vid. Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2008), “De criterios económicos a urbanísticos” *Revista APD: Asociación para el progreso de la Dirección* 231 zbk, 23 eta hur. Fernando LÓPEZ PÉREZ (2009), *El impacto de la Directiva de Servicios sobre el urbanismo comercial*. Atelier, Bartzelona, 2009, 141 or..

58. Vid. Iñigo URRUTIA LIBARONA (2010), *Marco Jurídico del libre acceso ... op cit*, 189-197 bitartekoan.

59. Vid. Alba NOGUEIRA LÓPEZ (2009), “Entidades colaboradoras con la Administración, libre prestación de servicios y régimen de control preventivo de actividades” *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* 16, 2, 82 or. Ikus autore bereko “¿Reactivación económica o pretexto desregulador?: Cambios en el control del acceso y ejercicio de Actividades económicas y crisis” (argitaratu gabea) 23 or.

Argi dago baimenei aitortu zaien lurralde hedapen orokorraren itzalpean ez dagoela Erkidegoen eskumen eskusiboak zokoratzerik. Erkidegoetako araubide propioa, eskumen esparruari egokitutakoa izanik, ez dago saihesterik. Edonola ere, Legeak lurralde jakin batera heda litezkeen baimenak aintzat hartzen ditu, beti ere honako interes orokorreko nahitaezko arrazoirik tartean dela: ordena publikoa, segurtasun publikoa, osasun publikoa edo ingurumenaren babesa⁶⁴. Honetan ere 17/2009 Legea kritikagarria da, Zerbitzuen Zuzentzaraua mugatu baitu. Zerbitzu Zuzentzarauaren 10.4 artikulua lurralde-hedapen zehatzak dituzten baimenak bidezko bihurtzen ditu “interes orokorreko nahitaezko arrazoirien bat” gertatzen bada; aldiz, “aterki legeko” 7.3 artikulua soilik lau interes orokorreko nahitaezko arrazoi aipatzen ditu, gainerakoak baztertuz. Zuzentzarauak aintzat hartzen dituen salbuespenak “aterki legeak” mugatu ditu, gure ustez modu ez-zilegian mugatu ere, Erkidegoek dituzten eskumenak kaltetuz.

7. Ondorioak

Europar Batasunak zerbitzuen barne merkatua eraikitzeri ekin dio estatu-kideei esku-hartzeko ahalmenak errotik mugatuz. Orain artekoan, Batasunak bere barne merkatua osatzeko estatueta protekzionismoa mugatzeko helburua ardatz hartuta jardun badu ere (berdintasun printzipioa bermatze aldera), azken aldian jauzi kualitatiboa eman nahi izan du, estatu-arauak zokoratzeko bidea hartuta. Helburua ez dirudi merkatu europarra oztopatzen edo mugatzen dituzten estatu-arauen aurka egitea denik, ezta horiek deuseztatzerik ere, araurik gabeko merkatu europarra ezartzea baizik, hots, *desarauketa*.

Norabide horretan, Zerbitzuen Zuzentzaraua dugu tresna. Zuzentzarauaren ekarpenik nagusia zerbitzuen merkatuan eragiten dituzten lege baldintzak eta administrazio praktikak errotik aldatzea izan da. Zerbitzuen Zuzentzarauak administrazio-zuzenbidearen mundura benetako iraultza ekarri duela esan daiteke. Berez, zerbitzu-prestatzaileak ezartzeko (hots zerbitzu-establezimenduak kokatzeko), orain arte bermatu nahi izan diren interes publikoak berrikustera eraman ditu administrazio publiko guztiak. Erregimen juridiko berriari jarraiki, ez

dago baimenik (lizentziarik) exijitzerik. Baimen erregimena soilik mantentzeko sistema horrek Batasuneko zuzenbidearen arabera azterketa zorrotza gainditzen badu. *Ex ante*-ko kontrolak desagertzeko bidean daude. Horrek honako galdera hau egitera eraman gaitu: kontrol horiek oinarritzat hartzen zituzten interes publikoak, nork eta nola bermatuko ditu aurrerantzean? *Ex ante*-ko kontrolak *ex post* kontrolen bitartez ordezkatu daitezke gurea bezalako administrazio sistema batean? Zehazkiago, gure administrazioek (udalek bereziki) ba al dute bitarteko nahikorik halako kontrol operatiboak burutzeko? Zerbitzu operadoreek izango al dute ziurtasun juridiko nahikorik deklarazio edo aitopen huts bat aurkeztu eta jarduerari ekiteko inolako titulu juridikorik (baimen administratiborik) eskuratu gabe (kasu askotan zerbitzu enpresen jarduerak eskatzen dituzten inbertsio handiak kontutan izanik)? Eta kontsumitzaileek berme juridiko nahikorik izango dituzte administrazioaren esanbidezko baimenik lortu gabe zerbitzuak eskaintzen dituzten enpresen aurrean?

Galdera horien harira, gauza argia dirudi zerbitzu-prestatzaileen gaineko kontrol sistemak *privatizatzearen* aldeko norabidea hartuko duela. Zenbait herrialdeetan gertatzen ari denari jarraiki (Estatu Batuetan bereziki), zerbitzu jardueren gaineko kontrolak agentzia edo kontrolerako enpresa pribatu baimenduen esku uzteko aukerak zabaltzen ari dira, baita aseguru pribatuen esku geratu ere zerbitzu-prestatzaileek eragin ditzaketen balizko kalteen gaineko erantzukizuna. Administrazioaren rola zalantzan jartzen ari da, eragile pribatuak merkatua antolatzeke erantzukizuna hartzen ari diren neurrian. Egin-eginean ere, ingurumenaren arloan (kalitate eta kontrol enpresa pribatuekin), industria arloan (Ibilgailuen Azterketa Teknikoa – ITV kasu) eta beste hainbatetan gertatzen ari diren norabide privatizatzaileak zerbitzuen esparruan ere errotzea litekeena da.

Zerbitzuen Zuzentzarauaren transposizio prozesuak ez du inolako begirunerik izan Autonomia Erkidegoekin. Lan honetan agertu ditugun arazoietan oinarrituz, bada ondorioztatzerik “aterki legeak” Autonomi Erkidegoei berez dagozkien hainbat eskumen eskusibo mugatu dituela. Emaizta ezin zitekeen bestelakorik izan: Zerbitzu Zuzentzarauaren transposizio prozesuaz baliatuz, Autonomia Erkidegoen eskumen eskusiboen *berzentralizazioa*.

64. Vid. 17/2009 Legea, azaroaren 23koa, 7.3 artikuluan. Artikulu horri jarraiki “*La realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirá al prestador acceder a la actividad de servicios y ejercerla en la totalidad del territorio español, incluso mediante el establecimiento de sucursales. No obstante lo anterior, las Administraciones Públicas podrán otorgar autorizaciones o solicitar comunicaciones o declaraciones responsables a los prestadores cuya eficacia esté limitada a una parte específica del territorio cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente, resulte proporcionado y no discriminatorio y de forma suficientemente motivada*”.

Zerbitzuen barne merkatuaren eraberritze prozesua, egun bizi dugun krisi ekonomikoa gainditzeko bitarteko modura ezinbestekotzat jo izan da. Lan honetan aipatu ditugun zioetan oinarri hartuz, krisia gainditzeko bitartekoa baina, zerbitzuen merkatua araurik gabe utzi eta Autonomia Erkidegoen botere eta eskumenak mugatzeko urrats berri baten atarian ez ote garen egongo pentsatzerik bada.

8. Bibliografia

- AZPITARTE SANCHEZ, Miguel (2009): "El Estado autonómico unitario y el informe del Consejo de Estado sobre la inserción del derecho europeo en el ordenamiento español" *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 9 zbk, 129-164.
- BAÑO LEÓN, José María (1989): "La ejecución autonómica del Derecho comunitario ante el Tribunal Constitucional (Comentario a la STC 258/1988, de 20 de diciembre)", *Revista Española de Derecho Administrativo*, 62 zbk, 250-268.
- BATZORDEA (EB) (1985): *Completing the Internal Market: White paper from the Commission to the European Council*, 1985.06.14 COM (85) 310 final
- BATZORDEA (EB) (2000): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: una estrategia para el mercado interior de servicios*, 2000.12.29 COM (2000) 888 final
- BATZORDEA (EB) (2002): *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Estado del mercado Interior de Servicios*. Bruselas 2002.07.30 COM (2002) 441 final
- BATZORDEA (EB) (2004): *Propuesta de la Comisión de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior* COM (2004)2 final/3
- BATZORDEA (EB) (2007): *Manual sobre la transposición de la Directiva de Servicios*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- BERNARD, Catherine (2008): "Unravelling the Services Directive" *Common market law review*, Vol. 45, 2 zbk, 323-394.
- CHITI, Edoardo (2009): "The administrative implementation of European Union Law. A taxonomy and its implications" in Herwig C.H. HOFMANN eta Alexander J. TÜRK, *Legal challenges in EU Administrative Law*. Edward Elgar Publishing Limited, Gloss.
- CIDONCHA MARTÍN Antonio (2010): "El impacto de la Directiva Bolkestein sobre la libertad de empresa" *Impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla-León Colección de estudios (Consejo Económico y Social de Castilla y León)*, 13, 241-277.
- CUBERO MARCOS, José Ignacio (2010): "Derechos sociales y la libertad de establecimiento y prestación de servicios" *Revista Vasca de Administración Pública* 88 zbk.
- DAVIES, Philip (1997): "Posted workers: Single Market or Protection of National Labour Law Systems?" *Common Market Law Review* 34 zbk, 1997, 571-596.
- DE LA QUADRA-SALCEDO FERNANDEZ DEL CASTILLO, Tomás (2009): "La Directiva de Servicios y la libertad de empresa" *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* 7 zbk, 46-61.
- DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás (2010): "Libertad y establecimiento y de servicios: ¿reconocimiento o país de origen?" *Revista Española de Derecho Administrativo*, 146 zbk, 221-263.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás (2007): "¿Quo Vadis Bolkenstein? ¿Armonización o mera desregulación de la prestación de servicios?" *Revista Española de Derecho Europeo* 22 zbk, 237-280;
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás (2010): "La libre circulación de mercancías en los sistemas políticos descentralizados: ¿Garantía de la libertad económica o proscripción del proteccionismo?" *Revista Española de Derecho Europeo* 35 zbk, 365-408.
- DE WITTE, Bruno (2007) "Setting the Scene— How did Services get to Bolkenstein and Why?" *EUI Working Paper Law No. 2007/20*, 1-20.
- ESTELLA DE NORIEGA, Antonio (2009): "El principio del país de origen en la propuesta de Directiva Bolkestein" en T. de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo (dir), *El mercado interior de servicios en la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid/Bartzelona/ Buenos Aires.
- FAIRHURST, John (2010): *Law of the European Union*. Pearson. Essex.

- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2009): “Transposición de la Directiva de Servicios al Estado de las Autonomías”, *Retos y oportunidades para la transposición de la Directiva de Servicios: Libro Marrón*, Madrid.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (2008) “De criterios económicos a urbanísticos” *Revista APD: Asociación para el progreso de la Dirección* 231 zbk, 23-35.
- GEBHARDT Evelyne “Informe sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior (Barne Merkatua eta Kontsumitzaileen babesari buruzko Batzordea) A6-0409/2005 Final.
- GONZÁLEZ BUSTOS, María Ángeles (2009): “La cooperación administrativa como mecanismo de funcionamiento del mercado interior de servicios a la luz de la Directiva Bolkestein” in R. Rivero Ortega (dir), *Mercado Europeo y reformas administrativas: la transposición de la Directiva de servicios en España*, Thomson Reuters, Cizur Menor.
- HATZOPOULOS Vassilis eta Thien Uyen DO (2006): “The Case Law of the ECJ concerning the Free Provision of Services: 2000-2005” *Common Market Law Review* Vol 43, 4 zbk, 923-991.
- HATZOPOULOS, Vassilis (1999): *Le principe communautaire d'équivalence et de reconnaissance mutuelle dans la libre prestation de services*. Bruylant, Bruxelles.
- HATZOPOULOS, Vassilis (2007) : “Que reste-t-il de la Directive sur les Services?” *Cahiers de droit européen*, 43 bol, 3-4 zbk. 299-358.
- KACZOROWSKA, Alina (2008): *European Union Law*. Routledge-Cavendish, Oxon.
- LAGUNA DE PAZ José Carlos (2009): “Directiva de Servicios: el estruendo del parto de los montes” *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 6 zbk, 42-51.
- LÓPEZ PÉREZ, Fernando (2009): *El impacto de la Directiva de Servicios sobre el urbanismo comercial*. Atelier, Barcelona.
- MANGIAMELI Stelio (2007) “La liberalización de los Servicios en la Unión Europea” *Revista Española de Derecho Comunitario Europeo* 8 zbk, 2007, 75-93.
- MONTILLA MARTOS, José Antonio (2004): “La articulación normativa bases-desarrollo al incorporar el Derecho europeo en el Estado autonómico”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 2 zbk, 207-264.
- MONTILLA MARTOS, José Antonio (2004): “La participación de las regiones en la fase descendente de aplicación del Derecho europeo” *Revista de Estudios Autonómicos* 4 zbk., 207-231.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (2010): “Las regulaciones por silencio: cambio de paradigmas en la intervención administrativa en los mercados” *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* 9 zbk, 70-79.
- NOGUEIRA LÓPEZ Alba “¿Reactivación económica o pretexto desregulador?: Cambios en el control del acceso y ejercicio de Actividades económicas y crisis” (argitaratu gabea).
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2009) “Entidades colaboradoras con la Administración, libre prestación de servicios y régimen de control preventivo de actividades” *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* 16 zbk., 2 bol, 77-88.
- PADROS REIG, Carlos (2007): “La competència autonòmica sobre el regime administratiu de les activitats s'inspecció tècnica” *El Clip* 40, 2-34.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (2009): “La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkestein: la interiorización, con paraguas y en ómnibus, de su impacto en nuestro sistema” *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* 6 zbk, 2009, 34-41.
- RODRÍGUEZ FONT, Mariola (2009): “Declaración responsable y comunicación previa: su operatividad en el ámbito local” Tomàs Font i Llovet y Alfredo Galán Galán (zuz) *Anuario del Gobierno local 2009*. Institut de Dret Public, Barcelona.
- ROTH, Wulf-Henning (2004): “Export of goods and services within the single market: Reflections on the scope of Articles 29 and 49 EC” in Takis Tridimas Paolissa Nebia (eds) *European Union Law for the twenty-first Century*, Hart Publishing, Portland.
- SALVADOR ARMENDÁRIZ, María Amparo VILLAREJO GALENDE, Helena (2007): “La Directiva de servicios y la regulación de los grandes establecimientos comerciales en Navarra”, *Revista jurídica de Navarra* 44 zbk, 45-86.

TORRES COBAS, Ferran (2009): "Premisas para una correcta transposición de la Directiva de Servicios al ordenamiento local" *Anuario del Gobierno Local*. Institut de Dret Public, Bartzelona. 213-260.

URRUTIA LIBARONA, Iñigo (2010): *Marco Jurídico del libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio en la CAPV*. IVAP, Bilbo.

VILLAREJO GALENDE, Helena (2009): "La directiva de servicios en el Mercado Interior: Una perspectiva general" In Ricardo Rivero Ortega (koor) *Mercado europeo y reformas administrativas: la transposición de la Directiva de servicios en España*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 21-58.

