

Las enmiendas o proposiciones de ley que afectan al acceso al mercado (Directiva Servicios, 2006/123/CE): el cumplimiento de la obligación de notificación a la Comisión Europea

Sumario: RESUMEN.—I. INTRODUCCIÓN.—II. LA OBLIGACIÓN DE NOTIFICAR LAS NORMAS QUE ENTRAN DENTRO DEL ÁMBITO DE LA DIRECTIVA SERVICIOS Y LOS PROCEDIMIENTOS EU PILOTS.—2.1. Ámbito objetivo de aplicación de la Directiva.—2.2. La obligación de notificar cualquier nueva disposición legal, reglamentaria o administrativa.—2.3. La obligación de comunicar aquellos elementos que han justificado la adopción de la nueva disposición legal, reglamentaria o administrativa.—III. CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE NOTIFICACIÓN.—IV. LA AUSENCIA DE PREVISIÓN REGLAMENTARIA PARA LA NOTIFICACIÓN DE ENMIENDAS O PROPOSICIONES DE LEY DENTRO DEL ÁMBITO DE LA DIRECTIVA SERVICIOS.—4.1. Las proposiciones de ley.—4.2. Las enmiendas.—V. LA SOLUCIÓN TÉCNICA ACORDADA EN LES CORTS VALENCIANES.—VI. CONCLUSIÓN.

RESUMEN

La notificación obligatoria de enmiendas o proposiciones de ley a la Comisión Europea cuando la norma afecta al acceso al mercado no está prevista reglamentariamente y ha provocado cambios en la tramitación de iniciativas legislativas.

PALABRAS CLAVE: Enmiendas, notificación obligatoria, Directiva Servicios, Procedimiento legislativo.

* Letrado de Les Corts Valencianes. Doctor en Derecho. Profesor asociado del Departamento de Derecho Mercantil “Manuel Broseta Pont”, Universitat de Valencia.

ABSTRACT

Compulsory notification to the European Commission of amendments to rules related to Access to Markets is not foreseen by the Statutory Regulations and provoked changes in legislative proceedings.

KEY WORDS: Amendments, Compulsory Notification, Services Directive, Legislative proceedings.

I. INTRODUCCIÓN

En estas líneas se aborda un problema técnico-jurídico que surge en las Asambleas Legislativas, y que no resuelven los reglamentos parlamentarios, en relación con el Derecho de la UE: el de la notificación obligatoria de enmiendas o proposiciones de ley a la Comisión Europea cuando la norma afecta al acceso al mercado o supone una norma técnica o conlleva una subvención catalogable como ayuda de estado.

En teoría, estas notificaciones deben ser realizadas por los Ejecutivos que cuentan con los medios para analizar las normas y fundamentar las mismas en el marco de los principios de proporcionalidad y reconocimiento mutuo, así como los mecanismos de comunicación informáticos para poder efectuar las mismas. Así lo hacen cuando se trata de un proyecto de ley o de cualquier otra norma.

En estas líneas, se aborda la cuestión de la incorporación de la norma en trámite parlamentario, vía enmienda, o por medio de una proposición de ley. En concreto, esta cuestión es de gran trascendencia por las consecuencias jurídicas y económicas que conlleva la ausencia de notificación a la Comisión Europea de un precepto en tramitación parlamentaria que se encuadre, en primer lugar, en aquellos supuestos de obligada notificación en el marco de la Directiva Servicios¹; y en segundo lugar, en aquellos casos cuyo contenido pueda resultar de notificación obligatoria bien por la normativa de ayudas de estado², bien por la de normas técnicas³.

En suma, esta es una cuestión no prevista en los reglamentos parlamentarios y sobre la que no se ha ocupado hasta ahora la doctrina académica y

¹ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO L 376 de 27.12.2006, p. 36).

² Artículos 107, 108, 109 TFUE y Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Texto pertinente a efectos del EEE), DO L 248 de 24.9.2015, p. 9/29, así como la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del TFUE (2016/C 262/01 DOUE 19.7.2016)

³ Una situación similar a la que se da en el marco de la Directiva Servicios ocurre en el marco del procedimiento de notificación de normas técnicas de la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (DO L 241, 17.9.2015).

su análisis invita a situar en las Cámaras Legislativas en el centro del debate político y de la toma de decisión en las materias que conforman el núcleo central del Mercado Interior en la Unión Europea, acrecentando el rol que se le atribuye a las mismas por las normas institucionales básicas en las sociedades democráticas modernas.

II. LA OBLIGACIÓN DE NOTIFICAR LAS NORMAS QUE ENTRAN DENTRO DEL ÁMBITO DE LA DIRECTIVA SERVICIOS Y LOS PROCEDIMIENTOS EU PILOTS

La Directiva servicios nace en el contexto del informe Bolkestein con dos principios básicos en materia de acceso al mercado de los prestadores de servicios: el reconocimiento mutuo y Estado de origen como responsable de las certificaciones⁴.

Esta norma europea supone un punto de inflexión sobre el desarrollo del mercado interior en la UE. Desde el inicio de este proceso, el mercado interior se ha configurado como uno de los elementos claves de dicho proceso, así ya el Tribunal de Justicia afirmó “*la noción de Mercado Común ... persigue la eliminación de todas las barreras a los intercambios de la UEs con el fin de lograr la fusión de los mercados nacionales en un mercado único que garantice unas condiciones lo más cercanas posibles a aquellas de un verdadero mercado interior*”⁵.

Es sabido que el Mercado Interior descansa sobre cuatro ejes, que son las libertades de circulación de personas, movimiento de mercancías y capitales y establecimiento y prestación de servicios, y los principios de no discriminación, reconocimiento mutuo y equivalencia⁶. En este contexto, una regulación competitiva parte de la afirmación del derecho de la libre empresa como principio informador de la actividad de los poderes públicos en la economía. Este debate se puso de manifiesto en el marco del procedimiento de adopción Directiva 2006/123/CE de Servicios en el Mercado Interior. El fomento del mercado interior y la adopción de precauciones necesarias para evitar efectos anticompetitivos constituyen elementos claves de la revisión que, a escala comunitaria, se ha realizado del marco normativo del Mercado Interior⁷.

⁴ COM (2002) 441 final.

⁵ Sentencia del TJCE de 5.5.1982, 15/81, Schul, Rec. 1409.

⁶ Al respecto de esta Directiva, entre otros, véase DE LA CUADRA SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T.: *El mercado interior de servicios en la Unión Europea: estudios sobre la Directiva 123/2006/CE relativa a los servicios en el mercado interior*, Madrid: Marcial Pons, 2009; REICH N., NORDHAUSEN SCHOLLS A., SCHOLLS J.: *Understanding EU internal market law* -Third edition, INTERSENTIA UITGEVER, 2015; SAYDE, A.: *Abuse of EU Law and Regulation of the Internal Market*, Hart Publishing, 2014; y VOGEL, L: *Internal Market Law*, Bruylant, 2017.

⁷ Aun a riesgo de banalizar los fines del debate, se puede resumir que el sistema propuesto por esta nueva línea de entender el ejercicio del poder normativo pretende por encima de todo aumentar la competitividad. La consecución de este objetivo garantiza el dinamismo económico en un territorio y se concreta en la reducción de las cargas que el sistema administrativo repercute en las empresas y en el ciudadano, de los efectos indirectos no deseados y de los efectos anticompetitivos.

Adoptada sobre la base del artículo 53, apartado 1, y sus artículos 62 y 114, del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE)⁸, la Directiva 2006/123/CE, en adelante Directiva Servicios, estableció la obligación de que los Estados miembros evalúen y adapten su legislación en materia de regímenes de autorización y de determinados requisitos relacionados con los servicios, a fin de que se ajuste a las normas establecidas en dicha Directiva.

Conforme indica el considerando 42 de la Directiva de Servicios, en los Estados miembros, las normas relativas a los procedimientos administrativos no deben tener por objeto la armonización de dichos procedimientos, sino suprimir los regímenes de autorización, procedimientos y formalidades excesivamente onerosos⁹, que obstaculizan la libertad de establecimiento y la creación de nuevas empresas de servicios que esta comporta¹⁰.

Además, para facilitar la verificación del futuro cumplimiento por parte de los Estados miembros, la Directiva Servicios contempla la obligación de que los Estados miembros notifiquen las nuevas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que establezcan determinados requisitos nuevos que entren dentro del ámbito de aplicación de dicha Directiva, o cualquier modificación de fondo de dichos requisitos.

En este marco de la Directiva Servicios, la Comisión recibe un gran número de notificaciones efectuadas por los Estados miembros. Sin embargo, no todos esos nuevos requisitos nacionales cumplen las condiciones de no ser discriminatorios por razón de la nacionalidad o la residencia, o de ser justificados y proporcionados, lo que ha hecho que la Comisión haya enta-

⁸ El artículo 53, apartado 1, y los artículos 62 y 114 del TFUE conceden a la UE la competencia de actuar en lo que respecta al mercado único de servicios. Las normas de la UE que se adopten en virtud del artículo 53, apartado 1, y el artículo 62 del TFUE deben tener el objetivo de coordinar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al acceso a las actividades como trabajadores por cuenta propia y al ejercicio de las mismas, a fin de facilitar dichas actividades. El artículo 114 del TFUE concede a la UE, en determinadas condiciones, la competencia de adoptar legislación de la UE para el establecimiento y el funcionamiento del mercado único.

⁹ Por ejemplo, en cuanto a la reducción de las cargas administrativas, conviene identificar el “red tape” en sentido amplio. Tanto el llamado *hard law* del Derecho regulatorio (Acervo comunitario y Derecho estatal y autonómico) como el *soft law* (guías obligatorias de Departamentos autonómicos, administraciones locales y sector público en general; códigos de conducta obligatorios y otros requisitos de colegios profesionales o sectores específicos como el de seguros; opiniones o recomendaciones de los responsables administrativos que se aplican como si fueran normas vinculantes).

¹⁰ Por ejemplo, respecto a la autorización, el considerando 43 de la Directiva Servicios establece: “Por este motivo, y a semejanza de otras iniciativas de modernización y de buenas prácticas administrativas a nivel comunitario o nacional, procede establecer principios de simplificación administrativa, en concreto limitando la autorización previa obligatoria a aquellos casos en que sea indispensable e introduciendo el principio de autorización tácita de las autoridades competentes una vez vencido un plazo determinado. El objetivo de este tipo de acción de modernización es, aparte de garantizar los requisitos de transparencia y actualización de los datos relativos a los operadores, eliminar los retrasos, costes y efectos disuasorios que ocasionan, por ejemplo, trámites innecesarios o excesivamente complejos y costosos, la duplicación de operaciones, las formalidades burocráticas en la presentación de documentos, el poder arbitrario de las autoridades competentes, plazos indeterminados o excesivamente largos, autorizaciones concedidas con un período de vigencia limitado o gastos y sanciones desproporcionados. Este tipo de prácticas tienen efectos disuasorios especialmente importantes para los prestadores que deseen desarrollar sus actividades en otros Estados miembros y requieren una modernización coordinada en un mercado interior ampliado a veinticinco Estados miembros”.

blado numerosos diálogos estructurales, los conocidos como *EU Pilot*, con los Estados miembros. En el curso de estos diálogos estructurales o *EU Pilots*, los Estados miembros pueden proporcionar más información objetiva o jurídica sobre la posible infracción del Derecho de la Unión, con vistas a encontrar una solución rápida y conforme a la legislación de la UE y evitar así la necesidad de un procedimiento formal de infracción¹¹.

Esta colaboración tiene su base jurídica en el principio de cooperación leal (artículo 4 del TFUE) por el que se establece que los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.

En el caso de las notificaciones en el marco de la Directiva Servicios, la Comisión, a la luz de las informaciones recibidas del Estado miembro puede bien considerar la norma conforme con la libre prestación de servicios, bien proponer al Estado miembro modificaciones de la misma. Llegado el caso y si el Estado no pusiera en práctica las modificaciones propuestas por la Comisión, ésta puede decidir la apertura de un procedimiento de infracción contra el Estado miembro de conformidad con el artículo 258 TFUE y el envío de un dictamen motivado¹².

En síntesis, el diálogo entre la Comisión y los Estados miembros en el marco del EU Pilot se introdujo para poner fin rápidamente, en una fase temprana, a potenciales infracciones al Derecho de la UE en casos apropiados. Como señala la propia Comisión debe evitarse que el recurso a EU Pilot añada una larga etapa al procedimiento de infracción, que es en sí mismo un medio para entablar un diálogo con un Estado miembro con el fin de resolver un problema¹³.

En este contexto, el propio Tribunal de Cuentas Europeo realizó un informe específico sobre la obligatoriedad de la notificación citada como parte de su evaluación de la aplicación efectiva de la Directiva de servicios y cuestionó la efectividad del sistema¹⁴.

En una reciente Comunicación, la Comisión asevera que esto demuestra que el procedimiento de notificación vigente no basta para evitar la

¹¹ Al respecto, véase las estadísticas por Estados miembros y materias, accesibles en http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm

¹² Como consecuencia, el 40 % de los diálogos estructurados que la Comisión tuvo que entablar en 2015 con los Estados miembros para garantizar el cumplimiento de la Directiva de servicios se referían a medidas nacionales recientemente introducidas. Por tanto, parece que el procedimiento de notificación vigente no ha contribuido adecuadamente a una aplicación correcta y completa de la Directiva de servicios.

¹³ De conformidad con la Comunicación titulada «Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación»¹²⁵, la Comisión incoará procedimientos de infracción, sin utilizar EU Pilot, a menos que el recurso a este mecanismo se considere de utilidad en un caso determinado [C(2016) 8600, DO C 18 de 19 de enero de 2017]

¹⁴ Se detectaron varias deficiencias, como la falta de claridad del procedimiento vigente, la ausencia de la obligación de notificar una medida en la fase de proyecto y la falta de transparencia de las notificaciones. Véase, el Informe especial n.º 5/2016: ¿Ha garantizado la Comisión la aplicación efectiva de la Directiva de servicios? <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=35556>

discriminación por motivos de nacionalidad o residencia ni los requisitos injustificados o desproporcionados, lo cual va en detrimento de los ciudadanos y las empresas en el mercado interior de servicios. Además, parece que, con carácter general, algunos requisitos nuevos o modificados relacionados con los servicios que entran dentro del ámbito de aplicación de la Directiva Servicios no se han notificado en absoluto¹⁵.

En respuesta al cuestionamiento de la efectividad del sistema, la Comisión ha presentado en 2017 una propuesta de Directiva, como instrumento legislativo autónomo, que está llamada a modernizar el actual procedimiento de notificación en virtud de la Directiva de servicios¹⁶.

2.1. **Ámbito objetivo de aplicación de la Directiva**

De conformidad con los artículos 43 y 49 del TFUE y la jurisprudencia relacionada del Tribunal de Justicia de la UE, la Directiva de servicios distingue claramente entre las normas aplicables al establecimiento y las aplicables a la prestación transfronteriza de servicios. Mientras que los artículos 9 a 15 de la misma atañen al establecimiento de los prestadores, los artículos 16 a 21 se ocupan de la prestación transfronteriza de servicios, es decir, de los casos en los que el prestador no se encuentra establecido en el Estado miembro en el que presta sus servicios. La distinción entre establecimiento y prestación transfronteriza es, por tanto, fundamental para determinar a qué normas de la Directiva deben atenerse los prestadores.

Como norma básica, la Directiva de servicios se aplica a todos los servicios que no se excluyan explícitamente de su ámbito¹⁷. Es importante comprender el concepto de «servicio» y el alcance de las actividades que

¹⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas» [COM(2015) 550 final].

¹⁶ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación efectiva de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, por la que se establece un procedimiento de notificación para los regímenes de autorización y los requisitos relacionados con los servicios, y por la que se modifican la Directiva 2006/123/CE y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012, relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior, Bruselas, 10.1.2017, COM(2016) 821 final, 2016/0398 (COD).

¹⁷ Sin ánimo de exhaustividad, pueden mencionarse como ejemplos de servicios contemplados en la Directiva los siguientes: las actividades de la mayoría de las profesiones reguladas (como asesores jurídicos y fiscales, arquitectos, ingenieros, contables, peritos), los servicios de los artesanos, los servicios a empresas (como los de mantenimiento de oficinas, consultoría de gestión, organización de eventos, cobro de deudas, publicidad y selección de personal), las tareas de distribución (incluido el comercio minorista y mayorista de bienes y servicios), los servicios en el campo del turismo (como los que prestan las agencias de viaje), los servicios de ocio (como los que prestan centros deportivos y parques de atracciones), los servicios de construcción, los de instalación y mantenimiento de equipos, los servicios de información (como portales de Internet, agencias de noticias, editoriales, actividades de programación informática), los servicios de alojamiento y restauración (como los que prestan hoteles, restaurantes, empresas de comidas a domicilio), los servicios en el área de la formación y la educación, los servicios de alquiler (incluido el alquiler de automóviles) y de leasing, los servicios inmobiliarios, los de certificación y verificación, los servicios domésticos (como los de limpieza, cuidadores de menores y jardinería), etc.

engloba. Dicho concepto, de conformidad con el TFUE y la jurisprudencia europea, se define de un modo amplio¹⁸. El concepto de servicio engloba toda actividad económica por cuenta propia realizada normalmente a cambio de una remuneración, como se recoge en los artículos 43 y 49 del TFUE aunque el sector bancario, los seguros, los servicios financieros y los servicios de interés general disfrutan de regímenes especiales en el marco de la libre prestación de servicios¹⁹.

Así, con arreglo al significado previsto en el TFUE y en la Directiva de servicios, para que una actividad constituya un «servicio» ha de realizarse por cuenta propia, es decir, ha de ser realizada por un prestador (que puede ser persona física o jurídica) al margen de un contrato de trabajo²⁰. Además, debe realizarse normalmente a cambio de una remuneración; en otras palabras, ha de ser de naturaleza económica²¹.

Estas condiciones deben evaluarse caso por caso en cada actividad. El mero hecho de que una actividad sea realizada por el Estado, por un órgano de éste o por una organización sin ánimo de lucro no significa que no constituya un servicio conforme al significado recogido en el TFUE y en

¹⁸ La prestación del servicio debe ser limitado en el tiempo y autorizado para ello en su EM de origen (principio de reconocimiento mutuo) (Sentencia de 23.7.1991, asuntos C-288/89 y C-353/89, Rec. 1991 I- 4007 y 4069). En todo caso, no es necesario que el proveedor o el receptor del servicio cruce la frontera (venta por correspondencia, comercio electrónico, etc.).

¹⁹ Este precepto del TFUE (el artículo 49) es de aplicabilidad directa (asunto Van Binsbergen, Sentencia de 3.12.1974, asunto 33/74, Rec 1974, 1299) aunque existen excepciones justificadas en el principio de interés público como por ejemplo la salvaguarda de la reputación de sector financiero (Sentencia de 10.5.1995, asunto C- 384/93, *Alpine vs. Minister van Financiën*, Rec. 1995, I-1141) o el de evitar el de evitar la explotación de actividades con fines delictivos. Por ejemplo, en el caso de las concesiones para los juegos de azar, el TJCE ha solicitado a los órganos jurisdiccionales nacionales que comprueben si, al limitar el número de operadores en el sector de los juegos de azar, la normativa nacional responde verdaderamente al objetivo invocado, que consiste en evitar la explotación de las actividades en dicho sector con fines delictivos o fraudulentos (Sentencia de 6.3.2007, asuntos C-338/04, C-359/04 y C-360/04, *Procesos penales contra Massimiliano Placanica y otros*, Rec. 2007, TOL 1.083.179).

²⁰ Sentencia de 12 de diciembre de 1974, *Walrave*, asunto 36/74.

²¹ Cuando se habla de libre prestación de servicios en Derecho de la UE, se debe tratar de una actividad con remuneración. En todo caso, la libre prestación de servicios abarca todo tipo de actividad desde la comercial hasta la artesanía. Por ejemplo, la práctica del deporte sólo está regulada por el Derecho de la UE en la medida en que constituya una actividad económica en el sentido del artículo 2 CE (véanse las sentencias de 12 de diciembre de 1974, *Walrave y Koch*, 36/74, Rec. p. 1405, apartado 4; de 14 de julio de 1976, *Donà*, 13/76, Rec. p. 1333, apartado 12; de 15 de diciembre de 1995, *Bosman*, C 415/93, Rec. p. I 4921, apartado 73, op. cit.; de 11 de abril de 2000, *Deliège*, C 51/96 y C 191/97, Rec. p. I 2549, apartado 41, y de 13 de abril de 2000, *Lehtonen y Castors Braine*, C 176/96, Rec. p. I 2681, apartado 32, TOL 105.307). De este modo, cuando una actividad deportiva tiene carácter de actividad por cuenta ajena retribuida o de prestación de servicios retribuida, que es el caso de los deportistas semiprofesionales o profesionales (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, *Walrave y Koch*, apartado 5; *Donà*, apartado 12, y *Bosman*, apartado 73), entra, en particular, en el ámbito de aplicación de la libertad de establecimiento o la libre prestación de servicios. Estas disposiciones comunitarias en materia de libre circulación de personas y de libre prestación de servicios no rigen solamente la actuación de las autoridades públicas, sino que se extienden asimismo a las normativas de otra naturaleza que tengan por finalidad regular colectivamente el trabajo por cuenta ajena y las prestaciones de servicios (sentencias, antes citadas, *Deliège*, apartado 47, y *Lehtonen y Castors Braine*, apartado 35). Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha declarado que las prohibiciones establecidas en esas disposiciones del Tratado no afectan a las normas relativas a cuestiones de índole exclusivamente deportiva y, en cuanto tales, ajenas a la actividad económica (véase, en este sentido, la sentencia *Walrave y Koch*, antes citada, apartado 8).

la Directiva de servicios²². Más bien, de conformidad con la jurisprudencia europea, «*la característica esencial de la remuneración reside en el hecho de que esta última constituye la contrapartida económica de la prestación que se discute*»²³.

Por otro lado, el establecimiento conlleva la realización en la práctica de una actividad económica a través de un establecimiento fijo y durante un período indeterminado²⁴. Como ha sostenido de manera sistemática la jurisprudencia europea, la distinción entre establecimiento y prestación de servicios ha de efectuarse caso por caso, teniendo en cuenta no solo la duración, sino también la regularidad, periodicidad y continuidad de la prestación de servicios²⁵.

De esto se infiere, como concluye el Tribunal de Justicia, que no puede haber límites temporales generales para distinguir entre establecimiento y prestación de servicios²⁶. Tampoco es decisivo el hecho de que el prestador utilice una determinada infraestructura, ya que el prestador puede servirse de la infraestructura en el Estado miembro de acogida para la prestación transfronteriza de servicios sin estar establecido en el mismo²⁷.

En el asunto Schnitzer, el Tribunal de Justicia explicó que incluso una actividad realizada durante varios años en otro Estado miembro, dependiendo de las circunstancias del caso, puede considerarse una prestación de servicios en el sentido recogido en el entonces vigente artículo 49 del TFUE, al igual que las prestaciones de servicios reiteradas a lo largo de un período amplio, como en el caso de actividades de consultoría o de asesoramiento. El establecimiento requiere la integración en la economía del Estado miembro, lo que conlleva la adquisición de una clientela en el mismo a partir de un domicilio profesional estable²⁸.

En relación con la libertad de establecimiento, las disposiciones de la Directiva se aplican a todos los requisitos relativos al establecimiento de un prestador de servicios, independientemente de que se impongan a escala nacional, regional o local. Se aplican asimismo a las normas promulgadas por órganos profesionales y otras asociaciones profesionales u organizaciones a que se refiere el artículo 4, apartado 7, que, en el ejercicio de su autonomía jurídica, regulen de manera colectiva el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio²⁹.

Entre otros casos, los regímenes de autorización constituyen uno de los trámites más comunes aplicados a los prestadores de servicios en los Estados

²² Sentencia de 11 de abril de 2000, Deliège, asuntos acumulados C-51/96 y C-191/97.

²³ Sentencia de 27 de septiembre de 1988, Humbel, asunto 263/86.

²⁴ Sentencia de 25 de julio de 1991, Factortame, asunto C -221/89, apartado 20.

²⁵ Sentencia de 30 de noviembre de 1995, Gebhard, asunto C -55/94, apartado 39; sentencia de 11 de diciembre de 2003, Schnitzer, asunto C-215/01, apartado 28.

²⁶ Sentencia de 11 de diciembre de 2003, Schnitzer, asunto C-215/01, apartado 31.

²⁷ Sentencia de 30 de noviembre de 1995, Gebhard, asunto C -55/94, apartado 27; sentencia de 11 de diciembre de 2003, Schnitzer, asunto C-215/01, apartado 28.

²⁸ Sentencia de 11 de diciembre de 2003, Schnitzer, asunto C-215/01, apartado 29.

²⁹ Véase la definición de «requisito» en el artículo 4, apartado 7, y la de «autoridad competente» en el artículo 4, apartado 9. Para más información sobre la jurisprudencia del TJCE sobre esta cuestión, véase, por ejemplo, la sentencia del 15 de diciembre de 1995, Bosman, asunto C-415/93, y la jurisprudencia citada en ella.

miembros, así como una restricción a la libertad de establecimiento, como se reconoce de manera permanente en la jurisprudencia del TJUE³⁰.

De este modo, la Directiva contiene una lista de requisitos prohibidos en su artículo 15. Entre ellos, cabe destacar no se pueden establecer límites cuantitativos o territoriales y, concretamente, límites fijados en función de la población o de una distancia geográfica mínima entre prestadores; requisitos que obliguen al prestador a constituirse adoptando una forma jurídica particular; requisitos relativos a la posesión de capital de una sociedad; requisitos distintos de los relativos a las materias contempladas en la Directiva 2005/36/CE o de los previstos en otros instrumentos comunitarios; prohibición de disponer de varios establecimientos en un mismo territorio nacional; requisitos que obliguen a tener un número mínimo de empleados; tarifas obligatorias mínimas y/o máximas que el prestador debe respetar; obligación de que el prestador realice, junto con su servicio, otros servicios específicos.

2.2. La obligación de notificar cualquier nueva disposición legal, reglamentaria o administrativa

En cuanto a la obligación de notificar cualquier nueva disposición legal, reglamentaria o administrativa, la Directiva 2006/123/CE dispone en su artículo 15.7 lo siguiente:

“7. Los Estados miembros notificarán a la Comisión cualquier nueva disposición legal, reglamentaria o administrativa en la que se prevean requisitos contemplados en el apartado 6, motivándolos. La Comisión comunicará dichas disposiciones a los demás Estados miembros. Esta notificación no impedirá a los Estados miembros adoptar las disposiciones en cuestión.

....

La notificación de un proyecto de ley nacional de acuerdo con la Directiva 98/34/CE cumplirá a la vez con la obligación de notificación establecida en la presente Directiva”

Hay que subrayar, como se acaba de transcribir, que la notificación no impedirá a los Estados miembros adoptar las disposiciones en cuestión.

De este modo, la obligación de notificación establecida mediante la Directiva debe aplicarse a las medidas reglamentarias de los Estados miembros, como las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de carácter general o cualquier otra norma vinculante de carácter general, incluidas las adoptadas por organizaciones profesionales para regular de forma colectiva el acceso a las actividades de servicios o el ejercicio de dichas actividades. Por otra parte, la obligación de notificación no debe aplicarse a las decisiones individuales emitidas por las autoridades nacionales. En el citado precepto se dispone que la Comisión comunicará dichas disposiciones a los demás Estados miembros.

³⁰ Sentencia de 22 de enero de 2002, Canal Satélite, asunto C-390/99.

Una vez recibida la notificación, en el plazo de tres meses a partir de la misma, la Comisión examinará si estas nuevas disposiciones son compatibles con el Derecho europeo y, si procede, adoptará una decisión en la que solicite al Estado miembro de que se trate que no las adopte o que las derogue. Señala la Comisión Europea, en la propuesta presentada para la aplicación efectiva de la Directiva Servicios, que para que el procedimiento de notificación sea eficaz, debe realizarse una consulta sobre las medidas notificadas con una antelación suficiente para su adopción.

Esto es, cuando, a raíz de la consulta, la Comisión siga teniendo dudas sobre la compatibilidad del proyecto de medida notificado con la Directiva Servicios, podrá alertar al Estado miembro notificante, dándole la oportunidad de que ajuste su proyecto de medida al Derecho de la UE. En dicha alerta debe incluirse una explicación de las dudas jurídicas identificadas por la Comisión. La emisión de una alerta implica que el Estado miembro notificante no adoptará la medida notificada en un plazo de tres meses.

2.3. La obligación de comunicar aquellos elementos que han justificado la adopción de la nueva disposición legal, reglamentaria o administrativa

La obligación de notificación exige a los Estados miembros que informen a la Comisión y a los demás Estados miembros sobre los requisitos contemplados en el artículo 15, apartado 2, el artículo 16, apartado 1, párrafo tercero, y el artículo 16, apartado 3, primera frase, de la Directiva Servicios.

En concreto, los Estados miembros tienen la obligación de analizar si en sus respectivos ordenamientos jurídicos supeditan el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio al cumplimiento de una serie de requisitos no discriminatorios: a) límites cuantitativos o territoriales y, concretamente, límites fijados en función de la población o de una distancia geográfica mínima entre prestadores; b) requisitos que obliguen al prestador a constituirse adoptando una forma jurídica particular; c) requisitos relativos a la posesión de capital de una sociedad; d) requisitos distintos de los relativos a las materias contempladas en la Directiva 2005/36/CE o de los previstos en otros instrumentos comunitarios y que sirven para reservar el acceso a la correspondiente actividad de servicios a una serie de prestadores concretos debido a la índole específica de la actividad; e) prohibición de disponer de varios establecimientos en un mismo territorio nacional; f) requisitos que obliguen a tener un número mínimo de empleados; g) tarifas obligatorias mínimas y/o máximas que el prestador debe respetar; h) obligación de que el prestador realice, junto con su servicio, otros servicios específicos.

Si la norma a adoptar afecta a alguno de los requisitos enumerados en el párrafo anterior, el Estado miembro deberá hacerlo constar en el formulario de notificación que a tal efecto ha diseñado la Comisión Europea.

En todo caso, desde el 28 de diciembre de 2006, los Estados miembros únicamente han podido introducir nuevos requisitos del tipo referido cuando reúnen las siguientes condiciones.

- a) el respeto al principio de no discriminación: que los requisitos no sean discriminatorios, ni directa ni indirectamente, en función de la nacionalidad o, por lo que se refiere a las sociedades, del domicilio social;
- b) el informe de necesidad: que los requisitos estén justificados por una razón imperiosa de interés general;
- c) proporcionalidad: que los requisitos sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no vayan más allá de lo necesario para conseguir dicho objetivo y que no se puedan sustituir por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado.

Por ello, el Estado miembro deberá hacer constar claramente la justificación de la norma y toda la información adicional sobre la misma, así como el análisis de la proporcionalidad de la misma.

III. CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE NOTIFICACIÓN

El incumplimiento de la obligación de notificación de las normas técnicas tiene unas consecuencias jurídicas que han sido nítidamente definidas por la jurisprudencia europea y es de aplicación analógica a los casos de la Directiva servicios, que no contiene un precepto nítido al respecto.

De acuerdo con la doctrina jurisprudencial sentada en el asunto CIA Security, los tribunales nacionales pueden declarar inaplicable a los particulares una disposición nacional que no haya sido notificada de conformidad con el «procedimiento 98/34 (ahora 2015/1535)» cuando debía haberse notificado. Asimismo, la sentencia «Unilever» de 26 de septiembre de 2000 especifica que los tribunales nacionales también podrán declarar inaplicable a los particulares una reglamentación técnica que haya sido adoptada sin respetar la obligación de posponer la adopción de un texto legislativo nacional notificado, es decir, de respetar el periodo de statu quo³¹.

³¹ Jurídicamente, las directivas son actos de carácter individual que obligan al Estado o Estados Miembros destinatarios. En la práctica, las directivas se dirigen a todos los Estados Miembros, por lo que han de producir sus efectos en el conjunto del territorio de la UE, hasta el punto que la jurisdicción comunitaria les ha reconocido la calidad de acto con efectos generales por la vía de la teoría de los actos de efecto general normativo. La transposición de la Directiva consiste en la adopción de las medidas nacionales necesarias para la realización de los objetivos fijados por la misma y puede traducirse en una obligación de hacer de carácter positivo, que haga necesaria la adopción de reglas indispensables para la realización de los objetivos de la Directiva, o en una obligación de hacer negativa, que determine la necesidad de derogar o modificar una norma nacional. Las medidas de transposición han de ser comunicadas a la Comisión y, en todo caso, deben traducirse en un acto obligatorio

Es decir, cuando no se haya notificado una norma en el ámbito de la Directiva, el particular al que se le tuviera que aplicar podría alegar esta jurisprudencia para defender su no aplicabilidad a su caso.

En apoyo a esta tesis que aboga por la aplicación analógica de la doctrina jurisprudencial citada, hay que referir el artículo 3.4 de la propuesta de Directiva, en el que se aclaran las consecuencias jurídicas del incumplimiento del deber de notificación al establecer nítidamente que el incumplimiento de una de las obligaciones establecidas en el artículo 3, apartados 1, 2 y 3, o en el artículo 6, apartado 2, constituirá un vicio sustancial de procedimiento de carácter grave por lo que se refiere a sus efectos sobre los particulares.

En todo caso, la ausencia de notificación conlleva que los operadores económicos afectados pueden solicitar la inaplicación de la norma, además de las posibles multas derivadas del incumplimiento del deber de notificación.

Esto es, a fin de garantizar la eficacia del procedimiento de notificación, debe considerarse que incumplir la obligación de notificar una medida notificada o abstenerse de adoptarla, incluso durante el período siguiente a la recepción de una alerta, es un vicio sustancial de procedimiento de carácter grave por lo que se refiere a sus efectos sobre los particulares, como ha señalado la Comisión Europea³².

IV. LA AUSENCIA DE PREVISIÓN REGLAMENTARIA PARA LA NOTIFICACIÓN DE ENMIENDAS O PROPOSICIONES DE LEY DENTRO DEL ÁMBITO DE LA DIRECTIVA SERVICIOS

El conjunto de reglamentos parlamentarios de nuestro ámbito no contemplan precepto específico alguno que pueda resolver la necesaria notificación de una propuesta de norma en el marco de la Directiva Servicios

y normativo en el plazo fijado por la Directiva, aunque si el Estado Miembro prevé que va a tener dificultades para adaptar la Directiva dentro del plazo establecido, la Comisión puede concederle un plazo especial. No obstante, la tendencia generalizada del Consejo y la Comisión es que el grado de precisión de las directivas deje escaso margen de apreciación a los Estados Miembros en cuanto a los medios a utilizar pues se utiliza como instrumento legislativo de gran utilidad cuando el objetivo es armonizar la legislación nacional en una cierta área. La potencialidad de este instrumento legislativo se ha incrementado por vía de las resoluciones de la jurisprudencia comunitaria. En ocasiones, el TJUE ha reconocido a los particulares la posibilidad de solicitar la protección de sus tribunales nacionales en los casos en los que el Estado no ha cumplido con su obligación de transponer una directiva y además incumple con el mandato material contenido en esa directiva (STJCE de 30.4.1996, asunto CIA Security Internacional C-194/94, Rec. I-2201 y de 27.6.2000, asunto Océano Grupo Editorial y Salvat editores, asuntos acumulados C-240 a C-244/98, Rec. I-4941). Asimismo, se ha resuelto que no se puede impugnar por un particular un procedimiento de otro particular, aunque se reconoce de manera indirecta las Directivas pueden afectar a los particulares. De modo similar, en la STJCE de 26.9.2000, Unilever Italia SpA contra Central food SpA (asunto C 443/98, TOL 105.566) sobre el proceso de producción del aceite de oliva, se estudia el problema de una directiva que excepcionalmente es oponible a los particulares (GUILLEM CARRAU, J.: El derecho de la UE para empresarios, Tirant lo Blanch, 2007, p. 52.)

³² COM(2016) 821 final, 2016/0398 (COD), p.

que se encuentre en tramitación parlamentaria fruto de una enmienda o contenida en una proposición de ley. Tampoco para el caso de las normas técnicas o de las ayudas de estado.

En función de ello, en interés del cumplimiento del Derecho de la Unión y del cumplimiento del deber de colaboración y lealtad de la Generalitat con el Reino de España y con la Comisión Europea, conviene explorar los cauces más adecuados para poner en conocimiento de los poderes ejecutivos, que son quien “conectan” con la Institución europea, las enmiendas y las proposiciones de ley que puedan encontrarse en el marco de las Directivas referidas para que se pueda realizar dichas notificaciones.

En primer lugar, en cuanto a la vía de comunicación, lo plausible es que la notificación se realice vía el ejecutivo cuya Presidencia, ostenta la más alta representación del Reino de España o de la Comunidad Autónoma, en función del ámbito territorial de la norma.

En segundo lugar, es preciso determinar el órgano de la Cámara parlamentaria que debe decidir que se proceda a la notificación al Ejecutivo y sobre la base de que fundamento se realizaría la misma o que información se ha de adjuntar a la misma para que el ejecutivo en cuestión pueda completar los campos informativos requeridos en la aplicación informática puesta a disposición por la Administración europea a tal efecto.

Como esta determinación puede depender de si la norma se encuentra inserta en una proposición de ley o forma parte de una enmienda aprobada durante la tramitación de una iniciativa legislativa, procede distinguir ambos casos a continuación.

4.1. Las proposiciones de ley

Cuando se trate de una proposición de ley, el conjunto de reglamentos parlamentarios contemplan que las mismas se deben remitir al Ejecutivo para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación.

En dicho trámite, quedaría bajo las competencias del Ejecutivo la decisión de notificación a la Comisión y la justificación preceptiva. En el momento inicial de remisión al Ejecutivo, la Cámara parlamentaria habitualmente no dispone de elementos adicionales de información al propio texto de la proposición de ley y su propia exposición de motivos.

4.2. Las enmiendas

Cuando se trate de una norma que se incorpora vía enmienda a un proyecto de ley o una proposición de ley, o como una enmienda de aproximación o transaccional en la Comisión o en el Pleno, la articulación de la notificación deberá iniciarse igualmente desde la Cámara parlamentaria.

En estos casos, debería procederse a la notificación sistemática al Ejecutivo de toda enmienda aprobada que contenga una norma que pueda encontrarse en el ámbito de aplicación de la Directiva servicios tras su aprobación en el debate en Comisión o cuando las citadas enmiendas sean mantenidas para su debate en Pleno y sean aprobadas en el mismo.

Con carácter previo, respecto a los proyectos de ley y a los decretos leyes que se remitan para su convalidación, se debería requerir del Ejecutivo la identificación de aquellos preceptos que entren dentro del ámbito de las referidas Directivas y que compruebe que la justificación de la proporcionalidad de los mismos figura en las exposiciones de motivos del texto remitido. De este modo, cualquier enmienda que afectara a los preceptos señalados por el Ejecutivo podría ser puesta en conocimiento del mismo.

Igualmente, debería realizarse dicha notificación respecto de las enmiendas transaccionales o de aproximación que son aprobadas e incorporadas al texto legal en Comisión o en Pleno.

En todos los casos señalados el órgano adecuado para adoptar la decisión de comunicar la norma al Ejecutivo para su notificación a la Comisión Europea debería ser la propia Presidencia de la Cámara, a instancia del Secretario de la Mesa de la Comisión en el caso de las enmiendas aprobadas en Comisión y del Secretario de la Mesa de la Cámara en el caso de las enmiendas aprobadas en Pleno.

La Mesa de la Comisión, o en su caso la de la Cámara en el caso de las enmiendas aprobadas en Pleno, debe comprobar que la justificación relativa a la proporcionalidad de la misma consta en la exposición de motivos del texto en tramitación.

A estos efectos, será de gran utilidad el hecho de que se haya constituido una ponencia de trabajo para cada iniciativa legislativa ya que la propia Mesa de la Comisión puede proceder a la designación de uno o varios ponentes, de acuerdo con las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios. La Mesa podrá designar la ponencia y la convocará para su constitución y podrá proponer modificaciones por unanimidad al proyecto de ley. En el informe que contendrá las enmiendas que deben ser aceptadas o rechazadas, las enmiendas transaccional el texto del proyecto, podrá proponer modificaciones por unanimidad al proyecto de ley.

Si la Mesa de la Comisión decide no constituir ponencia, se procederá a la ordenación de las enmiendas para su debate y deberá realizarse un pronunciamiento expreso sobre la notificación del contenido de la enmienda.

Junto a la remisión del texto de la enmienda, deberá adjuntarse tanto los diarios de sesiones correspondientes, si los hubiere, como los enlaces a las grabaciones de las sesiones de Comisión o Pleno del archivo audiovisual de la Cámara en las que se hayan aprobado las citadas enmiendas, así como de los informes de los servicios jurídicos de la Institución si se hubiesen requerido. De este modo, el Ejecutivo dispondrá de todos los elementos para efectuar la comunicación a la Comisión, la justificación de la norma y de su proporcionalidad.

Además, en este trámite, existe la posibilidad de que, para completar la justificación requerida y el juicio de proporcionalidad preceptivo, se requiera de los servicios de la Institución el asesoramiento necesario en el marco de sus funciones, siendo un servicio de la Institución parlamentaria, de creación ad hoc o preexistente, quien suministraría la información relevante para el análisis requerido en el formulario que debe remitir el Ejecutivo a la Comisión europea. No puede ser responsabilidad automática de los servicios jurídicos de las Cámaras el análisis sustantivo del principio de proporcionalidad, al igual que no es responsabilidad de la Abogacía del Ejecutivo sino de la Unidad administrativa responsable de estas notificaciones en la Dirección General de Asuntos Europeos correspondiente. Además, esto exigiría la creación de una estructura organizativa paralela a la existente en el Ejecutivo para estas cuestiones. Dicha duplicidad no encuentra justificación en los principios de buen gobierno y eficacia administrativa por lo que, para cumplir de la manera más eficiente la obligación de notificación debe ser la unidad del Ejecutivo competente, que ya cumple esa función con los proyectos de ley y otras normas, quien lleve a cabo el análisis y complemente los campos obligatorios de la notificación.

La mencionada notificación, a realizar en todo caso por el Ejecutivo, conforme a la información de la que se disponga, consistirá en los siguiente:

- La identificación de la actividad o actividades de servicios a que se refiere el requisito notificado (o en su caso, indicación de que el requisito notificado es de carácter (horizontal), esto es, se aplica con carácter general a una serie de actividades de servicio)
- La identificación del tipo de detalles del requisito de entre los de la siguiente lista:
 - Los límites cuantitativos o territoriales y concretamente límites fijados en función de la población o de una distancia geográfica mínima entre prestadores.
 - La obligación de que el prestador se constituya adoptando una forma jurídica particular.
 - Las exigencias relativas a la posesión de capital de una sociedad.
 - Las exigencias distintas de las relativas a las materias contempladas en la Directiva 2005/36/CE o de las previstas en otros instrumentos comunitarios y que sirven para reservar el acceso a la correspondiente actividad de servicios a una serie de prestadores concretos debido a la índole específica de la actividad.
 - La prohibición de disponer de varios establecimientos en el territorio de este Estado miembro.
 - La obligación de tener un número mínimo de empleados.
 - La fijación de tarifas obligatorias mínimas y/o máximas que el prestador debe respetar.
 - Obligación de que el prestador realice, junto con su servicio, otros servicios específicos.

- La identificación de si se trata de un servicio de interés económico general
- La descripción del servicio y de la tarea asignada al mismo, así como de su justificación y de la proporcionalidad de la misma.

La revisión de los datos a analizar y suministrar a la Comisión Europea invita de nuevo a repetir que debe ser el Ejecutivo con los medios humanos y materiales de que disponen sus unidades administrativas, y que no se dan en las Asambleas Legislativas, quien conozca a la mayor brevedad las enmiendas a las proposiciones de ley, incluso las enmiendas a los proyectos de ley para concluir los casos en los que proceda la notificación y los términos de la misma.

V. LA SOLUCIÓN TÉCNICA ACORDADA EN LES CORTS VALENCIANES

Dado que los reglamentos parlamentarios no contienen precepto específico que pueda resolver la necesaria notificación de una norma aprobada vía enmienda y cuya notificación sea preceptiva en el marco de las Directiva servicios o de la Directiva normas técnicas, o normas vigentes en materia de ayudas de estado, se debería completar la laguna reglamentaria con la adopción de una Resolución de Presidencia de la Asamblea o un acuerdo de la Mesa de la misma, preferentemente lo primero.

En el caso de Les Corts Valencianes, se ha adoptado un acuerdo de Mesa que pretende solucionar el problema descrito porque el Reglamento parlamentario no contiene precepto alguno que pueda. En concreto, el acuerdo contempla, en primer lugar, solicitar al Consell que, cuando remita a Les Corts un proyecto de ley o un decreto ley para su convalidación, realice la identificación de aquellos preceptos de los mismos que se encuentren dentro del ámbito de obligada notificación en el marco la directiva de normas técnicas (Directiva (UE) 2015/1535), de la directiva de servicios [Directiva 2006/123/CE] o del artículo 107 TFUE cuando se trate de los proyectos para el establecimiento, la concesión o la modificación de ayudas públicas o de cualquier otra cuya notificación fuera obligatoria por razones análogas; así la identificación de los preceptos referidos debe comprender también la de la justificación de la proporcionalidad de los mismos.

En segundo lugar, cuando dicha identificación se haya producido, se remitirá al Consell el texto de las enmiendas que resulten aprobadas y que afecten a los citados preceptos junto con los diarios de sesiones o los enlaces a las grabaciones de las sesiones de Comisión o Pleno del archivo audiovisual de Les Corts en las que se hayan aprobado las citadas enmiendas. De este modo, la remisión de la enmienda aprobada al Consell se realizará por la Presidencia de Les Corts a instancia del secretario de la Mesa de la comisión en el caso de las enmiendas aprobadas en comisión, y de uno de los

secretarios de la Mesa de Les Corts en el caso de las enmiendas aprobadas en Pleno³³.

De este modo, este acuerdo permite articular la posibilidad de notificar al Ejecutivo toda enmienda aprobada en el procedimiento legislativo que contenga una norma que pueda encontrarse en el ámbito de aplicación de las notificaciones obligatorias derivadas de la Directiva 2006/123/CE, de la Directiva (UE) 2015/1535 o de las normas vigentes en materia de ayudas de estado.

Asimismo, es de gran utilidad que, en dicha resolución o acuerdo, se requiere al Ejecutivo para que, con carácter general, proceda a la identificación de aquellos preceptos de los proyectos de ley que entren dentro del ámbito de las referidas Directivas. En este contexto, es destacable que la decisión de comunicar la enmienda al Ejecutivo debería ser la propia Presidencia de la Asamblea Legislativa, a instancia del Secretario de la Mesa de la Comisión en el caso de las enmiendas aprobadas en Comisión y del Secretario de la Mesa de la Asamblea en el caso de las enmiendas aprobadas en Pleno.

En todo caso, salvo que la propia Mesa de la Comisión, o en su caso la de la Asamblea para las enmiendas aprobadas en Pleno, disponga de medios para comprobar que la justificación relativa a la proporcionalidad de la misma consta en la exposición de motivos del texto en tramitación, lo plausible debe ser remitir la misma al Ejecutivo.

Junto a la remisión del texto de la enmienda, al efecto de que el Ejecutivo pueda completar los campos informativos requeridos por la Comisión Europea en relación con la justificación de la norma y el juicio de proporcionalidad, la notificación se realizará junto a todos los elementos de información y documentación relevantes. En particular, junto a la remisión del texto de la enmienda, deberán trasladarse, en todo caso, tanto los diarios de sesiones correspondientes, si los hubiere, como los enlaces a las grabaciones de las sesiones de Comisión o Pleno del archivo audiovisual de la Asamblea en las que se hayan aprobado las citadas enmiendas, así como del informe de ponencia, o de no constituirse ponencia, el pronunciamiento expreso sobre el hecho de que la justificación de la proporcionalidad de la misma consta en la exposición de motivos del texto en tramitación.

VI. CONCLUSIÓN

La cuestión de las notificaciones en materia de la Directiva servicios o análogas, pone de manifiesto la importancia de la coordinación del poder ejecutivo y el poder legislativo en estas materias europeas, pues la norma se genera directamente en el Parlamento vía enmienda o vía una proposición

³³ Acuerdo de Mesa núm. 2236/IX adoptado por la Mesa del 19 de diciembre de 2017, sobre el cumplimiento de las prescripciones contenidas en las Directivas europeas de Normas Técnicas (Directiva 2006/123/CE) o de Servicios (Directiva (UE) 2015/1535).

de ley pero es el gobierno el que tiene la obligación de comunicar la misma a la Comisión europea.

La gravedad de las consecuencias jurídicas atribuidas al incumplimiento de la notificación o a una justificación suficiente de las mismas pone el acento sobre la relevancia del cumplimiento de los deberes en estas materias de acceso a servicios, normas técnicas y ayudas de estado.

Asimismo, supone una llamada a la necesidad de la mejora en medios y estructuras de la Administración parlamentaria para dar respuesta a las necesidades del respeto al Derecho de la UE que surgen durante la tramitación de las iniciativas legislativas.

En definitiva, aunque es una cuestión sobre la que no se ha ocupado hasta ahora la doctrina académica, su análisis invita de nuevo a situar en las Cámaras Legislativas en el centro del debate político y de la toma de decisión, en consonancia con el rol que se le atribuye a las mismas las normas institucionales básicas en las sociedades democráticas modernas.