

LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO Y LIBRE PRESTACION DE SERVICIOS DE LAS PERSONAS FISICAS EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

Por LUIS FERNANDEZ DE LA GANDARA

Sumario: I. PRECISIONES TERMINOLÓGICAS Y CONCEPTUALES.—II. OBSTÁCULOS Y DISCRIMINACIONES A LA LIBERALIZACIÓN DEL ESTABLECIMIENTO Y DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS: MÉTODOS, MEDIOS Y ETAPAS PREVISTOS PARA SU ELIMINACIÓN: 1. Progresiva realización de la libertad de establecimiento. 2. Instrumentos técnico-jurídicos de carácter comunitario. 2.1. Programas generales. 2.2. Directivas. 3. Etapas previstas para la realización de la libertad de establecimiento. 3.1. Período de transición y mantenimiento del statu quo. 3.2. El derecho de establecimiento con posterioridad al período de transición.—III. AMBITO DE APLICACIÓN «RATIONAE MATERIÆ» DE LA NORMATIVA COMUNITARIA: 1. Actividades exceptuadas por motivos de orden público, seguridad pública o salud pública. 2. Actividades que participan en el ejercicio de la autoridad pública. 3. Excepciones temporales previstas por los Programas Generales o la ejecución de Tratados. 4. Cláusula general de salvaguardia.—IV. AMBITO DE APLICACIÓN PERSONAL: LOS BENEFICIARIOS.—V. PROBLEMAS FUNDAMENTALES DE RÉGIMEN JURÍDICO: 1. Normas reguladoras de la entrada, residencia y desplazamiento. 2. Disciplina aplicable en materia de acceso a las actividades profesionales y su ejercicio. 2.1. Eliminación de restricciones, coordinación de disposiciones y reconocimiento de títulos. 2.2. La profesión de abogado en particular.

I. PRECISIONES TERMINOLÓGICAS Y CONCEPTUALES

El *derecho de establecimiento* se encuentra recogido en el capítulo 2 del título III de la segunda parte del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, título consagrado a «la libre circulación de personas, servicios y capitales». El artículo 52 del Tratado establece con carácter general la progresiva supresión, a lo largo del período de transición, de las restricciones a la libertad de establecimiento de los ciudadanos procedentes de un Estado miembro en el territorio de cualquiera otro de los Estados miembros de la Comunidad. El segundo párrafo de este artículo puntualiza que «la libertad de establecimiento comporta el acceso a las actividades no asalariadas

y a su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas y en particular de sociedades en el sentido del artículo 58, párrafo 2, en las condiciones establecidas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales, sin perjuicio de las disposiciones del capítulo relativo a los capitales».

El texto del artículo 52 suministra, por consiguiente, importantes indicaciones en orden a la definición del derecho comunitario de establecimiento. Se trata del derecho a obtener un tratamiento nacional —análogo al de los súbditos del país de establecimiento— en todo lo concerniente al acceso a actividades no asalariadas y a su ejercicio, así como a la participación en la constitución y gestión de toda clase de empresas (1).

Esta caracterización jurídico-positiva del derecho de establecimiento permite no sólo referir esta noción a actividades (2) no asalariadas, sino que contempla el elemento de instalación duradera, sea de carácter principal o accesorio (agencias, sucursales, filiales), configurándose en cualquier caso como concesión de un trato nacional.

Desde este prisma ha de abordarse la distinción entre derecho de establecimiento y libre circulación de trabajadores—aunque sean numerosos los aspectos comunes a las actividades independientes y a las

(1) La prohibición de practicar cualquier tipo de discriminación por razones de nacionalidad establecida con carácter general en el artículo 7 del Tratado implica la obligación a cargo de cada Estado miembro de tratar a los súbditos de los restantes Estados miembros de la misma forma que a sus propios nacionales. Este principio de *égalité de traitement* o *assimilation au national* encuentra su más amplia formulación justamente en el sector de libre circulación de personas y servicios. A título puramente indicativo cabe mencionar en este sentido el artículo 48.2 y ciertas disposiciones del Reglamento 1612/68 (JOCE L 257/2, de 19.10.1968), así como la Directiva 68/360/CEE, de 15.10.1968 (JOCE L 257, de 19.10.1968, p. 13), arts. 52.2 y 60.3 del Tratado, Programa General para la supresión de restricciones a la libre prestación de servicios (JOCE 2, de 15.1.1962, p. 32), Programa General para la supresión de restricciones a la libertad de establecimiento (JOCE 2, de 15.1.1962, p. 36) y la importante sentencia de 4.4.1974, Commission République Française, *aff. 167/73, Rec. 1974, p. 359*. Con carácter general vid. AUDINET: *Le droit d'établissement dans la Communauté Economique Européenne*. Clunet 1959, p. 982 y ss.; BARTOLINI: «Il diritto di stabilimento nella Comunità Europea: significato, programmi e attuazioni», en *Il Diritto negli scambi Internazionali* 1965 (1-2), p. 5 y ss.; BONGEN: *Schranken der Freizügigkeit aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Berlin, 1975, *passim*; BRONKHORST: *Freedom of Establishment and freedom to provide services under the EEC treaty*, CMLR 12 (1975), 245 y ss.; GOLDSCHMIDT, SONDERKOTTER: «Equality and discrimination in International Economic Law», IV: *The European Communities*, YWA 28 (1974), pp. 282 y ss.; VIGNES: *Etablissement et services* en Louis, VIGNES, WÆLBROECK, DOUSSET, SARMET: *Le droit de la Communauté Economique Européenne*, obra dirigida por MEGRET, III: *Libre circulation des travailleurs. Etablissement et services. Capitiaux, Transports*, 2.^a ed., Bruxelles, 1971, pp. 87 y ss. (67-88).

(2) Sobre este tema especialmente GOLDMAN: *Droit commercial européen*, 3.^a ed. Dalloz, Paris, 1975, p. 166; BONTEMPS: *Liberté d'établissement et libre prestation des services dans le Marché Commun*, Bruxelles, 1968; LOY: «Le dynamisme de la Cour de Justice des Communautés européennes dans la libération de l'établissement et des prestations de services», *Journal du Droit International* 102 (1975), pp. 728 y ss. (741-742); EVERLING: *Das Niederlassungsrecht im Gemeinsamen Markt*, Berlin/Frankfurt, 1963.

asalariadas (régimen de entrada, residencia y desplazamiento de extranjeros, derecho a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber desempeñado en él una actividad asalariada —artículo 48, párrafo 3, d)—, posibilidad para determinadas profesiones de ser ejercidas en régimen salarial o como actividad independiente —médicos—, sumisión a idénticas restricciones derivadas de exigencias de orden público, seguridad pública o salud pública —artículos 48.3 y 56.1)— y la distinción entre derecho de establecimiento y libre circulación de capitales. En este último sentido, para poder precisar en qué medida el derecho de establecimiento se encuentra condicionado por la realización de la libre circulación de capitales, es preciso partir de la separación entre inversiones que implican movimientos internacionales de capital de aquellas desprovistas de esta consideración. Cuando la inversión no lleva consigo la transferencia de capitales de un Estado miembro a otro, el derecho a invertir ha de considerarse como elemento de la libertad de establecimiento. Cuando la inversión requiera, por el contrario, una transferencia internacional de capitales, el ejercicio del derecho de establecimiento se encuentra subordinado a la liberalización de los movimientos intercomunitarios de capitales.

El *derecho a la libre prestación de servicios* pone en juego, en primer término, la noción de servicio, a la cual se refiere el artículo 60, párrafo primero, del Tratado con una formulación de carácter negativo: «Se consideran como servicios las prestaciones normalmente suministradas a cambio de remuneración, en la medida en que no se encuentren reguladas por disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas.»

El criterio de delimitación de la libre prestación de servicios en relación con el derecho de establecimiento se encuentra recogido en el párrafo 1 del artículo 59. En esta norma se consideran como beneficiarios de la libre prestación de servicios «los súbditos de los Estados miembros establecidos en un país de la Comunidad distinto del país del destinatario de la prestación».

La diferencia entre *establecimiento* y *servicios* no se proyecta, por tanto, sobre el plano de las actividades afectadas, que son en ambos casos de la misma índole, sino sobre la modalidad y duración de su ejercicio en el territorio de alguno de los Estados miembros. Hay prestación de servicios cuando el ejercicio de la actividad es temporal y no va acompañado del requisito de la instalación en el país del destinatario de la prestación. El establecimiento implica, por el contrario, estabilidad de la actividad realizada y, sobre todo, la existencia de una instalación permanente. No obstante, más que la existencia de una instalación material duradera, lo que parece distinguir en última instancia el fenómeno del establecimiento del hecho de la prestación de servicios es, como ha señalado GOLDMAN, el papel desempeñado en el primero por la instalación. Esta se configura básicamente como ins-

trumento de creación de una nueva clientela en el país de acogida, fruto de la actividad en él realizada.

Ahora bien, dado que las nociones de estabilidad y permanencia tienen un carácter relativo, no siempre resulta posible precisar con claridad la línea divisoria entre el establecimiento y la libre prestación de servicios. Tratándose de actividades idénticas, los puntos de conexión entre el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios son numerosos, como numerosas son asimismo las reglas comunes a una y otra libertad. En el marco del Tratado, las disposiciones de los artículos 55 a 58 se aplican indistintamente al establecimiento y a los servicios con la consecuencia de que ambas libertades quedan sometidas a las mismas limitaciones y son objeto de procedimientos de realización efectiva de idéntica o análoga naturaleza. Por otra parte, en el marco del derecho derivado, la mayor parte de las Directivas se aplican por igual al establecimiento y a los servicios. Tal parece deducirse de la exposición de motivos de la Directiva 77/249/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1977 (JOCE 1977, núm. L 78), relativa a la libre prestación de servicios de los abogados. Al señalarse en ella la necesidad de adoptar medidas más articuladas que faciliten el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento se está apuntando la excepcionalidad misma del supuesto en que establecimiento y servicios no pueden ser abordados conjuntamente.

II. OBSTACULOS Y DISCRIMINACIONES A LA LIBERALIZACION DEL ESTABLECIMIENTO Y DE LA PRESTACION DE SERVICIOS: METODOS, MEDIOS Y ETAPAS PREVISTOS PARA SU ELIMINACION

1. Progresiva realización de la libertad de establecimiento

El fenómeno del reparto de competencias entre los Estados miembros y la Comunidad—que, como tendremos ocasión de ver a propósito de la excepción de orden público, puede justificar, en última instancia, las derogaciones al principio fundamental de no discriminación de la nacionalidad—está asimismo en la base de los procedimientos previstos por el Tratado para la realización progresiva de la libertad de establecimiento.

El hecho mismo de que los Estados miembros se hayan reservado las competencias de reglamentación relativas a las condiciones de acceso a las actividades independientes y a su ejercicio explica, sin más, en qué medida carece de sentido conferir un poder reglamentario en este sector a las instituciones comunitarias.

El Tratado ha establecido, en consecuencia, un plan de realización de la libertad de establecimiento cuya ejecución habría de tener lugar en tres fases sucesivas: en primer término, un *programa general* para

la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento, cuya adopción se encuentra prevista en los artículos 54.1 y 63.1; en segundo lugar, las *Directivas* emanadas de las instituciones comunitarias, que sirven para poner en práctica tales programas generales, imponiendo a los Estados miembros, en base al artículo 189, una obligación de resultado; finalmente, las medidas adoptadas a nivel nacional a la luz de las mencionadas *Directivas* (3).

Pese a la flexibilidad inherente a esta planificación, hay que subrayar vigorosamente que la realización de la libertad de establecimiento comporta la existencia de determinados elementos de carácter imperativo, motivados por razones de carácter teleológico y temporal. En efecto, el Tratado establece con toda claridad, en el marco de disposiciones de *ius cogens*, tanto el objetivo a alcanzar—la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento—cuanto el plazo para su realización. A esta última exigencia responde la reglamentación de un período de transición, previsto en el artículo 8.º del Tratado, cuyo vencimiento acarrea consecuencias extremadamente importantes en el plano jurídico, y de modo especial en el sector del derecho de establecimiento.

2. Instrumentos técnico-jurídicos de carácter comunitario

2.1 PROGRAMAS GENERALES

El programa general para la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento ha sido decidido por el Consejo el 18 de diciembre de 1961 (JOCE 15 de enero de 1962, pp. 32/62), elaborándose con igual fecha el programa general para la supresión de las restricciones a la libre prestación de servicios (JOCE cit. pp. 38/62).

El programa establece las diferentes modalidades de restricciones que se oponen a la libertad de establecimiento y fija un calendario para la acción comunitaria con vistas a su supresión en las diversas categorías de actividades independientes. El programa contempla el conjunto de actividades no asalariadas, clasificadas de acuerdo con la «Classification internationale par industrie, de toutes les branches d'activités économiques» (CITI) establecida por el Bureau Statistique des Nations Unies y agrupadas en cinco anexos según el momento previsto para su liberalización.

(3) Junto a estos instrumentos básicos recogidos en el texto, existen diversos medios técnicos de carácter comunitario que, pese a no estar dotados de un contenido jurídicamente vinculante, en términos de «ius cogens», juegan un importante papel en el desenvolvimiento de los principios consagrados en el Tratado. Tales son, por un lado, las «*raccomandations*» y los «*avis*»—cuya naturaleza dispositiva no parece plantear dificultades a la luz del art. 189, párr. últ.— y, por otro, las «*résolutions*» emanadas del Consejo, básicamente concebidas como declaraciones solemnes

No vamos a examinar en estas precisiones introductorias ni la economía general ni el contenido jurídico de estos programas. La razón de ello descansa en el hecho de que tales instrumentos se encuentran desprovistos de contenido normativo directo, constituyendo—como ha puesto de relieve el Tribunal de Justicia (sentencia de 28 de abril de 1977, Thieffry/Conseil de l'Ordre des Avocats à la Cour de Paris, aff. 71-76, *Rec.* 1977, p. 765)—«indications utiles en vue de la mise en oeuvre des dispositions afférentes du traité», lo que obliga, por consiguiente, a un ulterior desenvolvimiento por vía de Directivas, a que se hace referencia en el artículo 54.2.

2.2 LAS DIRECTIVAS

Las Directivas de aplicación del Programa general y del Tratado constituyen el instrumento esencial del que se sirven los órganos comunitarios para la realización del derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios. La elección de la Directiva se inserta en el marco de distribución de competencias en esta materia entre los Estados miembros y la Comunidad. En efecto, el hecho de que el Tribunal de Justicia haya destacado de forma reiterada el carácter imperativo de la Directiva y haya consagrado su aptitud para producir efectos directos en el ordenamiento interno (4) no desnaturaliza el significado de este acto jurídico, concebido como un procedimiento normativo cuya eficacia última presupone el concurso de las correspondientes instancias nacionales, que conservarían un cierto poder

de compromiso político que en determinados sectores, como es el caso de la unión económica y monetaria, pueden revestir capital importancia. Sobre estas figuras, con carácter general, MAESTRIPIERI: *La libre circulation des capitaux dans la CEE. Progrès vers l'union économique et monétaire*, Editions UGA 1975, p. 26 y ss.; UBERTAZZI: «Le domaine matériel du droit communautaire (à propos de l'arrêt Walrave/Union Cycliste Internationale)», *RTDEU* 12 (1976), pp. 635 y ss.

(4) El tema acerca de la inmediata aplicabilidad del contenido de las Directivas no es en modo alguno pacífico. En favor de su asimilación a las disposiciones del Tratado, como normas de aplicación directa, se ha invocado básicamente el argumento de la incorrección que supondría remitir esta aplicación a la voluntad del destinatario cuando lo decisivo es más bien la naturaleza de la disposición y las exigencias de protección jurídica de los particulares. Ambas razones legitiman, según esta interpretación, para solicitar sin más su aplicación por los tribunales nacionales. Así expresamente el Tribunal de las Comunidades en el *aff. Van Duyn/Home Office nr. 41/74*, de 4. 12.1974, *Rec.* 1974, p. 1337. Frente a esta tesis la doctrina ha subrayado vigorosamente el carácter inequívoco del art. 189 y de forma especial la incompatibilidad con el contenido de esta disposición de cualquier medida de aplicación directa. Sobre esta materia WÄGENBAUR: *Zur Wirkung von Entscheidungen und Richtlinien des EWG-Rats*, AWD/BB 1970, 481; ID.: *Neue Rechtsprechung zur innerstaatlichen Wirkung des Gemeinschaftsrechts*, AWD/BB 1971, pp. 101 y ss.; WAELBROECK: *Effets internes des obligations imposées à l'Etat*, Miscellanea W. S. Ganshof van der Meersch, 1973, p. 573 y ss.; CAPELLI: *L'applicabilità immediata della normativa comunitaria negli ordinamenti interni degli Stati membri*, Foro Pad. 1970, V, 26; CONFORTI: *Sulle direttive della CEE*. *Giur. it.* 1973, IV, p. 83.

discrecional en cuanto a las formas y medios más idóneos para alcanzar el resultado imperativamente señalado por la Directiva (5).

En el capítulo del Tratado que hace referencia al derecho de establecimiento hay que destacar cuatro disposiciones en las que se prevé la adopción de Directivas: *artículo 54.2*, en el que se les atribuye la función de poner en práctica el programa general y, caso de que este último no llegue a adoptarse, a «cumplimentar una etapa de la realización de la libertad de establecimiento en una determinada actividad»; *artículo 56.2*, que prevé la adopción de Directivas para coordinar disposiciones de los ordenamientos nacionales relativas al establecimiento de un régimen especial para extranjeros, justificado por razones de orden público, seguridad pública o salud pública; *artículo 57.1*, en el que se prevé la adopción de Directivas cuyo objeto sea el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos; *artículo 57.2*, referido a Directivas destinadas a coordinar las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los ordenamientos nacionales sobre acceso y ejercicio de actividades no asalariadas.

Desde un punto de vista funcional, las Directivas comunitarias están llamadas a desempeñar, básicamente, un doble papel, por lo que al sector del derecho de establecimiento se refiere: por un lado, la supresión de aquellas restricciones al establecimiento derivadas de la normativa interna cuyo carácter sea discriminatorio frente a los extranjeros; por otro, la supresión de aquellas restricciones que resulten de la aplicación de disposiciones nacionales que no entrañando un tra-

(5) La afirmación de que las directivas son aptas para producir efectos directos en el ordenamiento interno plantea la cuestión de si confieren a los particulares la facultad de invocar su existencia y exigir su aplicación ante los Tribunales nacionales. El Tribunal de Justicia de las Comunidades, invitado a pronunciarse expresamente sobre el tema con ocasión del *aff. Van Duyn* (Rec. 1974, p. 1337), en el que —como más adelante veremos— se discutía la aplicabilidad directa de la Directiva 64/221, de 25.2.1964, dictada en base a los arts. 48 y 56 del Tratado, sostuvo, congruentemente con la doctrina sentada por el propio Tribunal desde la sentencia de 8.10.1970 (*aff. Grad* 20/70, Rec. 1970, p. 825), la necesidad de prescindir de criterios formales y operar con criterios exclusivamente materiales a propósito de la distinción acuñada en el art. 189 entre reglamentación «directamente aplicable en todo Estado miembro» y la Directiva que no se dirige más que a los Estados. Constatando en el caso litigioso mencionado que el art. 3.º-1 de la Directiva 64/221 impone una obligación no derivada de reserva o condición alguna y que por su propia naturaleza no necesita la intervención de ningún acto, ni por parte de la Comunidad ni por la de los Estados miembros, el Tribunal estima que la seguridad jurídica de los particulares hace inexcusable la posibilidad de que éstos invoquen directamente la aplicación del art. 3.º-1 de la Directiva, aunque este texto no se haya insertado todavía en el ordenamiento nacional. (En los mismos términos la sentencia 17.12.1970, *aff. SACE* 33/70, Rec. 1970, p. 1213 y, más recientemente, el Consejo de Estado belga en el *aff. Corveleyn*, 7.10.1968, *RTDEu* 1969, 821). Sobre este problema *vid.* las consideraciones formuladas en mi trabajo FERNÁNDEZ DE LA CÁNDARA: «La adaptación de la legislación española de sociedades al derecho comunitario europeo (Examen del proceso de armonización ex art. 54.3 lit. g), del Tratado constitutivo de la CEE y de su incidencia sobre el derecho español de sociedades anónimas», *Revista de Instituciones Europeas*, 1980/2 (en prensa), sub I 3.

tamiento discriminatorio posibilitan, de hecho, el nacimiento de obstáculos a la libre circulación de los no asalariados. Tal es el caso, por ejemplo, de las normas reguladoras de la expedición de diplomas, certificados y otros títulos (6).

3. Etapas previstas para la realización de la libertad de establecimiento

3.1 PERÍODO DE TRANSICIÓN Y MANTENIMIENTO DEL «STATU QUO»

La regla del *statu quo* o «standstill» comporta la obligación impuesta a los Estados miembros de no agravar, durante el período de transición, los obstáculos ya existentes a la libertad de establecimiento y de prestación de servicios. Este principio, consagrado formalmente en el artículo 53, ha de entenderse dentro de los límites establecidos en el propio Tratado: actividades que participan en el ejercicio de la autoridad pública (art. 55); régimen especial justificado por razones de orden público, seguridad pública o salud pública (art. 56); protección por cada Estado de los intereses que sean esenciales a su seguridad nacional (art. 223.1). Hay que hacer notar asimismo que la cláusula contenida en el artículo 53 no impide la introducción en un Estado miembro de nuevas restricciones, salvo que su aplicación tuviera lugar de forma discriminatoria, es decir, obligando a su observancia únicamente a los ciudadanos de los restantes Estados miembros. El *statu quo* fijado en el artículo 62 del Tratado en materia de prestación de servicios tiene, a juicio de la Comisión de la Asamblea Parlamentaria Europea (*Rapport Thorn, Doc. APE* núm. 4, p. 16), un contenido mucho más amplio del atribuido al derecho de establecimiento. Ello significa básicamente que los Estados miembros no deben restringir la libertad ya alcanzada respecto de la libre prestación de servicios desde el momento mismo de la entrada en vigor del Tratado. La finalidad de esta disposición es, a juicio de la citada Comisión, «cristalizar»

(6) A raíz de la decisiva sentencia del Tribunal de Justicia en el *aff. REYNERS*, en que se declara la directa aplicabilidad de los textos comunitarios en materia de establecimiento—y de prestación de servicio—el papel de las directivas en este sector parece haber perdido su tradicional significación. La propia Corte no duda en reconocerlo al afirmar que «después de la expiración del período transitorio, las directivas previstas por el capítulo relativo al derecho de establecimiento (y a la libre prestación de servicios) se han hecho superfluas en orden a la ejecución de la regla de trato nacional».

Esta doctrina ha tenido como consecuencia más importante que la Comisión retirase formalmente, de la mesa del Consejo, las propuestas de Directiva cuyo objeto esencial era la supresión de restricciones en relación con determinadas actividades y que a la fecha de la sentencia no habían sido todavía adoptadas por el Consejo. Sobre las dudas en cuanto a la utilidad de mantener la Directiva como instrumento de acción de las Comunidades, vid. PESCATORE: *Droit communautaire et Droit national* (semaine de Brugges, 1965), pp. 112-113; MAAS: «The powers of the European Community and the achievement of the economic and monetary union», *CMLR* 1972, p. 12.

no sólo las normas legislativas y reglamentarias, sino también los usos, dado el importante papel que éstos juegan en el ámbito profesional. A esto hay que añadir la norma contenida en el artículo 65, según la cual durante el período en que se mantengan las restricciones, cada uno de los Estados miembros las aplicará a cuantos realicen tales prestaciones de servicios, sin distinción de nacionalidad o residencia.

3.2 EL DERECHO DE ESTABLECIMIENTO CON POSTERIORIDAD AL PERÍODO DE TRANSICIÓN

La jurisprudencia de la Corte de Justicia ha consagrado la aplicabilidad directa en el ordenamiento interno del artículo 52 del Tratado con posterioridad al período de transición. La aptitud de esta disposición para otorgar derechos que los particulares pueden ejercitar ante las jurisdicciones nacionales implica que «las Directivas previstas en el capítulo relativo al derecho de establecimiento llegan a ser superfluas como consecuencia de la actuación de la regla de trato nacional, habiendo sido ésta consagrada, con efecto directo, por el Tratado mismo», sin que por otra parte ellas hayan perdido todo interés «dado que conservan un importante campo de aplicación en el sector de medidas destinadas a favorecer el ejercicio efectivo del derecho de libre establecimiento». (*Sentencia de 21 de junio de 1974, Reyners/Belgique, aff. 2/74, Rec. 1974, p. 652*) (7). (7 bis).

(7) La regla del *standstill* reviste particular importancia dentro de la economía general del Tratado. A ella han recurrido los redactores como medio de asegurar la supresión de las restricciones relativas a la libre circulación de mercancías, personas y servicios. Esta es en definitiva la finalidad a que responden los artículos 12, 30, 31.1; 37.2, 53, 62 y 76. Las normas en ellos contenidas han de entenderse, según reiterada jurisprudencia de la *Cour*, directamente aplicables. En este sentido, entre otras, las sentencias de 5.2.1963, *aff. 26/62 VAN GEND/LOOS*, *Rec. 1963, p. 28*; 3.4.1968, *aff. 28/67 MOLKEREI ZENTRALE*, *Rec. 1968, p. 232*; 19.12.1968, *aff. 13/68 SALGOIL*, *Rec. 1968, p. 1968*. Sobre la cláusula *standstill* véase, con carácter general, GAUDET: *Rechtliche Aspekte der Niederlassungsfreiheit im Gemeinsamen Markt*, *ZHR* 124 (1961), H. 2/3; KALBE: *Fortschritte im EWG-Niederlassungsrecht*, *AWD/BB* 1967, pp. 308 y ss.; ID.: *Neue Massnahmen zur Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs im Gemeinsamen Markt*, *AWD/BB* 1969, pp. 8-9; MAESTRIPIERI: *La libre circulation des personnes et des services dans la CEE*, *Editions UGA*, 1972, así como los comentarios y publicaciones de carácter general.

(7 bis) Independientemente de las consecuencias que la expiración del período transitorio pueda haber originado sobre el régimen de las directivas, es preciso recordar en este lugar que la asimilación completa al nacional del ciudadano de cualquiera de los restantes Estados miembros debería haberse producido, por lo que al ejercicio de actividades profesionales independientes se refiere, con anterioridad al 31.12.1969. De hecho no ha sido así. Las medidas que deberían haber sido adoptadas durante el período de transición se han visto sucesivamente aplazadas, bien por inactividad de la Comisión —como en el caso de las profesiones liberales o de ciertas empresas de servicios—, bien por haberse subordinado la liberalización a la coordinación previa de sus condiciones de ejercicio y actuación, como sucede por ejemplo en el sector de las profesiones médicas. *El resultado es que la liberalización del derecho de establecimiento y prestación de servicios ofrece en la actualidad el estado menos evolucionado del derecho comunitario*. Si prescindimos de la libre circulación de trabajadores, en los restantes campos permanecen todavía importantes

III. AMBITO DE APLICACION «RATIONAE MATERIAE» DE LA NORMATIVA COMUNITARIA

1. Actividades exceptuadas por motivos de orden público, seguridad pública y salud pública (art. 56.1)

Nos encontramos ciertamente en presencia de una «reserva de soberanía» (*Souveranitätsvorbehalt*) (8) por virtud de la cual se faculta al Estado miembro para impedir la entrada en su territorio, o para interrumpir la estancia en el mismo, de ciudadanos de otros Estados miembros, siempre que concurren algunas de las mencionadas circunstancias. Esta excepción, que en la práctica opera como una cláusula de salvaguardia permanente, no supone un obstáculo esencial a la aplicación del principio general del artículo 52, ya que se limita a autorizar determinadas restricciones en base a un régimen de extranjeros, dictado por consideraciones excepcionales. Pero contrariamente al artículo 55, no excluye el beneficio de la libertad de establecimiento, sino que se limita a establecer un régimen restrictivo especial para extranjeros.

La posibilidad, abiertamente reconocida en el párrafo primero del artículo 56, se encuentra en cierto sentido mitigada por lo dispuesto en el párrafo segundo de este mismo artículo, según el cual «antes de la expiración del período de transición, el Consejo... [puede] adoptar Directivas para la coordinación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas antes citadas».

Al amparo de esta disposición, el Consejo ha promulgado, con fecha de 25 de febrero de 1964, una Directiva relativa a la «coordinación de medidas especiales sobre extranjeros en materia de desplazamiento y estancia justificadas por razones de orden público, seguridad pública y salud pública» (*Directiva núm. 64/221/CEE, JOCE 1964, núm. 56*), cuyo campo de aplicación ha sido ampliado, por una nueva Directiva, de 17 de diciembre de 1974 (*Directiva núm. 75/35/CEE, JOCE 1975, número L 14*), «a los súbditos de un Estado miembro que ejerzan el derecho a permanecer en el territorio de otro Estado miembro después de haber realizado en él una actividad no asalariada». De esta normativa interesa recoger aquí únicamente el sistema de garantías establecido en favor de los ciudadanos comunitarios frente a la Admi-

sectores fuera del proceso liberalizador, si bien la directa aplicabilidad del art. 52, como consecuencia de la doctrina sentada en el *leading case* REYNERS, supone una radical modificación de esta situación. Congruentemente con lo anterior, la regla de trato nacional se ha hecho absoluta al término del período de transición, salvo las excepciones contenidas en los artículos 55 y 56.

(8) Vid. en este sentido WAEGENBAUR: *Schutzmassnahmen auf dem Gebiet des Personen- und Dienstleistungsverkehrs*, en *Schutzmassnahmen im Gemeinsamen Markt*. V. Wissenschaftliches Kolloquium am 1. und 2. April 1976 in Bad Ems veranstaltet von der Wissenschaftlichen Gesellschaft für Europarecht, Köln/Berlin/Bonn/München, 1977, p. 1 y ss. (10, 14 y ss., especialmente 19-20).

nistración de los Estados miembros, cuando les sean aplicables medidas de esta naturaleza: a) Las decisiones de concesión o denegación del título de estancia deben adoptarse en un plazo máximo de seis meses a partir de la solicitud del mismo. Durante este tiempo, el interesado podrá permanecer provisionalmente en el territorio del Estado miembro; b) la decisión que deniegue u otorgue un título de estancia o que dé lugar a la salida del territorio nacional ha de ser notificada al interesado. En estos supuestos, el plazo para abandonar el país no podrá ser inferior a quince días si el interesado aún no tenía el título de estancia, ni a un mes en los demás casos; el interesado debe ser informado de las razones de orden, seguridad o salud pública que motiven cualquier decisión que le concierna.

En cuanto al fondo de la decisión, los ciudadanos de los Estados miembros afectados por la adopción de cualquiera de las anteriores medidas podrán ejercitar los mismos recursos de que disponen los nacionales frente a los actos administrativos. La Directiva prevé aún dos garantías suplementarias para el caso de que no pudieran interponerse los mencionados recursos, éstos careciesen de efectos suspensivos o únicamente recayeran sobre la legalidad de la resolución administrativa. Por un lado—y en relación con la renovación del título de residencia o la expulsión del territorio nacional—, se faculta a los interesados para dirigirse a una autoridad del país anfitrión distinta de la que haya de decidir con el fin de hacer valer ante ella los medios de defensa a su alcance, pudiendo ser asistido o representado en este acto de acuerdo con las normas procedimentales del ordenamiento nacional. Se trata de un trámite necesario y previo, sin el cual el órgano competencialmente llamado a decidir no podrá pronunciarse. Respecto de las resoluciones administrativas que denieguen la concesión del primer título de estancia o impongan la salida del territorio nacional antes de la obtención de dicho título, podrán los interesados solicitar que la medida sea sometida a la autoridad arriba mencionada, con objeto de ejercitar ante ella los oportunos medios de defensa (9). El procedimiento anterior podrá enervarse siempre que esté en juego la seguridad del Estado o por razones de urgencia, sin que a nivel comunitario se cuente con una delimitación precisa de ambos supuestos (10). Ello tiene como consecuencia que sea cada Estado miembro el que de-

(9) Sobre los aspectos particulares de esta disciplina vid.: WEBER: *Die Rechtsprechung des EuGH zum Vorbehalt der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Bereich der Freizügigkeit*, EuGRZ 5 (1978/6), pp. 157 y ss.; TOMUSCHAT: *Der Vorbehalt der Ausübung öffentlicher Gewalt in den Berufsfreiheitsregelungen des EWG-Vertrages und die freie Advokatur im Gemeinsamen Markt*, Z. f. ausl. öff. Recht u. Völkerrecht 1967, pp. 53 y ss.; SIMON: *Ordre public et libertés publiques dans les Communautés européennes. A propos de l'arrêt RUTILI*, RMC 1978/195, pp. 201 y ss. Véase también la literatura citada en nota 25.

(10) Sobre los aspectos conceptuales, vid. especialmente STEIN: *Die Einschränkung der Freizügigkeit von EWG-Ausländern aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung*, NJW 1978/35, pp. 1553 y ss.; DRUESNE: «La réserve de l'ordre public de l'article 48 du traité de Rome» (Interprétation communautaire et implications en droit français), RTDEu, 1976/2, pp. 229 y ss.

cida en definitiva sobre la aplicación en su territorio de las garantías establecidas por la Directiva y con ello sobre la eficacia de la coordinación realizada en la esfera comunitaria. Análogo peligro se da en cuanto a la posibilidad de que la aplicación de esta excepción general del artículo 56 quede a la entera discrecionalidad de los Estados miembros, habida cuenta que las nociones de orden público, seguridad pública y salud pública están sometidas por su propia naturaleza a consideraciones de carácter básicamente nacional, lo que las priva de la imprescindible fiijeza y homogeneidad de contenido, de unos Estados a otros y de unas épocas a otras. De ahí que la Directiva, y sobre todo el Tribunal de Justicia, se hayan visto obligados a introducir importantes precisiones en cuanto al alcance de los límites al derecho de establecimiento recogidos en el artículo 56, sosteniéndose con carácter generalizado la necesidad de una interpretación jurisprudencial uniforme de los mismos (11).

En primer término, y por lo que a la Directiva del Consejo se refiere, hay que subrayar la vigorosa prohibición que en la misma se establece de que las razones de orden público, seguridad pública o salud pública puedan ser invocadas con fines económicos. A este propósito, según el artículo 3.º de la Directiva, las medidas de orden público o de seguridad pública deben fundamentarse exclusivamente en el comportamiento del sujeto que constituye el objeto de las mismas, sin que por otra parte puedan motivarse automáticamente por la sola existencia de sanciones penales. En lo que se refiere a la salud pública, la Directiva establece cuáles son los grupos de enfermedades que pueden justificar la denegación de acceso al territorio nacional o la expedición del primer título de estancia, puntualizando asimismo que la sobrevenida de tales enfermedades después de haber sido expedido el primer título de residencia no puede justificar la denegación de su renovación o el extrañamiento del sujeto.

En cuanto a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, son diversas —a partir de 1974— las decisiones prejudiciales cuyo objeto ha sido básicamente esclarecer el contenido de la excepción de orden público y de seguridad pública, tanto respecto de la libertad de establecimiento cuanto de la libre prestación de servicios y la libre circulación de trabajadores. Especial mención merecen, entre otras, las sentencias de 15 de diciembre de 1974 (*van Duyn/Home Office, aff. 41/74, Rec. 1974, p. 1337*), 26 de febrero de 1975 (*Bonsignore/Oberstadtsdirektor der Stadt*

(11) Esta es, en definitiva, la orientación seguida por la doctrina dominante. Así, entre otros, VIGNES: *Etablissement et services* cit., p. 101; LOY: *Le dynamisme de la Cour de Justice* cit., pp. 746-747; GOLDMAN: *Droit commercial* cit., p. 178; WÄRGENBAUR, *Schutzmassnahmen* cit., pp. 24-25; RENATO: «Il processo evolutivo nel diritto comunitario per la libera circolazione delle persone: il diritto di stabilimento e la libera prestazione dei servizi nei paesi CEE», en *Studi di Diritto Europeo in onore di R. MONACO*, Milano, 1977, pp. 611 y ss. 627 y ss.). Entre nosotros hay de destacar el trabajo de ABELLÁN: «Excepciones a la libertad de establecimiento en la CEE», *Revista de Instituciones Europeas* (1975/2), pp. 371 y ss. (384).

Köln, *aff. 67/75, Rec. 1975, p. 297*), 28 de octubre de 1975 (*Rutili/Ministre de l'intérieur, aff. 36/75, Rec. 1975, p. 1219*). 8 de abril de 1976 (*Royer, aff. 48/75, Rec. 1976, p. 497*), 27 de octubre de 1977 (*Regina/Boucheriau, aff. 30/77, Rec. 1977, p. 1353*). Del conjunto de estas decisiones jurisprudenciales se derivan una serie de criterios que, por vía resuntiva, caber formular así:

- Exigencia comunitaria de una interpretación estricta de la noción de orden público en la medida en que ésta justifica las derogaciones señaladas a la libre circulación de personas, tal como ha sido expuesto por el Tribunal con ocasión del *affaire Van Duyn* (12).
- Esta exigencia comporta, en particular, que las medidas que tengan un efecto restrictivo sobre la libre circulación no excedan en ningún caso las necesidades impuestas por el orden público y la seguridad pública.
- Para poder justificar las medidas restrictivas, especialmente la denegación de entrada o de extrañamiento del territorio del extranjero que motiva su aplicación, es indispensable la existencia de una amenaza real y suficientemente grave de los intereses fundamentales de la sociedad.
- Ahora bien, pese a estas exigencias de interpretación estricta de la excepción, cada Estado miembro se reserva la facultad de apreciar, discrecionalmente, qué ha de entenderse por «intereses fundamentales de la sociedad», cuya amenaza justifica cabalmente la adopción de medidas especiales, discriminatorias de los ciudadanos extranjeros. El carácter facultativo o discrecional de este poder ha sido claramente explicitado por la Corte en la sentencia antes citada de 15 de diciembre de 1974.

A modo de conclusión hay que decir que la justificación de medidas destinadas a tutelar el orden público debe ser valorada siempre de conformidad con las reglas de derecho comunitario cuyo objeto sea, por un lado, limitar las apreciaciones discrecionales de los Estados miembros en esta materia y, por otro, garantizar la defensa de los derechos de las personas sometidas a tales medidas restrictivas. Los límites y garantías mencionados se refieren, en particular, a la obligación impuesta a los Estados miembros de fundamentar las medidas adoptadas exclusivamente en el comportamiento individual de las personas a que van destinadas; de abstenerse de toda actuación en esta materia que

(12) La sentencia recogida en el texto ha sido objeto de una minuciosa crítica en la doctrina. En este sentido las observaciones de TOMUSCHAT: *L'ordre public, menace pour la libre circulation?*, Cah. Dr. Eur., 1975, pp. 292 y ss. (307); *Lor: Le dynamisme de la Cour de Justice cit.*, p. 749; MUCH SECHE: *Les droits de l'étranger dans les Communautés Européennes*, Cah. Dr. Eur., 1975, pp. 251 y ss.; LELEUX: «Recent decisions of the Court of Justice in the field of free movement of persons and free supply of services», en *European Law and the individual*, 1976, 91.

podiese ser utilizada para fines ajenos a las exigencias de orden público o que pudiesen perjudicar el ejercicio de los derechos sindicales; de comunicar sin tardanza a cuantas personas puedan verse afectadas por las medidas restrictivas—salvo que esté en juego la seguridad del Estado—las razones justificativas de la decisión, así como asegurar el ejercicio efectivo de los recursos oportunos. Finalmente, y como ya se ha indicado, las medidas restrictivas consistentes en una limitación del derecho de residencia a determinadas zonas del país sólo son válidas cuando aquéllas se apliquen por igual a los ciudadanos de ese país (13).

2. Actividades que participan en el ejercicio de la autoridad pública

A tenor de lo dispuesto en el artículo 55 del Tratado «se exceptúan de la aplicación de las disposiciones del presente capítulo, en lo que concierne al Estado miembro interesado, las actividades que participan en este Estado, incluso a título ocasional, en el ejercicio de la autoridad pública».

Esta excepción—que ha de entenderse como una disposición complementaria del artículo 48, párrafo 4, en virtud de la cual quedan excluidos de la aplicación de la libre circulación de trabajadores los empleos en la Administración pública—tiene por finalidad proteger el derecho legítimo de cada Estado miembro de la Comunidad de reservar a los nacionales el ejercicio del poder público en los supuestos—más bien excepcionales—en que tal ejercicio no comporte un empleo en la Administración pública. Esta finalidad es la que, llegado el caso, debe servir como criterio decisivo para identificar las *actividades*—no las profesiones—en causa. Prescindiendo de las dificultades interpretativas suscitadas por la imprecisión de las nociones de «participación en la autoridad pública» y «actividad» tiene interés destacar, como lo hace la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de junio de 1974 (*Reyners/Belgique*, *aff. 2/74*, *Rec. 1974*, p. 631), que «habida cuenta del carácter fundamental, en el sistema del Tratado, de la libertad de establecimiento y de la regla de trato nacional, las derogaciones admitidas por el artículo 55, párrafo 1, no podrían recibir un contenido que excediese del fin, en vista del cual esta cláusula de excepción ha sido insertada; que el artículo 55, párrafo 1, debe permitir a los Estados miembros, en el caso de que ciertas funciones que comporten el ejercicio de autoridad pública se encuentren vinculadas a una de las actividades no asalariadas contempladas por el artículo 52, excluir el acceso de los no nacionales a tales funciones; que esta necesidad viene plenamente satisfecha desde el momento en que la exclusión de estos

(13) Una toma de posición ante estas cuestiones en RENATO: *Il processo evolutivo* cit., p. 628; PLATZ: «EWG-Niederlassungsrecht und individuelle Rechtspositionen», en *Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, Ed. 45, Köln/Berlin, 1966; LOY: «L'application de la liberté d'établissement dans les Etats membres de la Communauté Economique Européenne», *Journ. Clunet*, cit.

súbditos se limita a aquellas actividades que, consideradas en sí mismas, constituyen una participación directa y específica en el ejercicio de la autoridad pública» (14). Esta referencia implícita al derecho interno ha de ser matizada en cuanto «debe tener en cuenta el carácter comunitario de los límites puestos por el artículo 55 a las excepciones permitidas al principio de la libertad de establecimiento, a fin de evitar que el efecto útil del Tratado sea desvirtuado por disposiciones unilaterales de los Estados miembros»; «carácter comunitario» y «efecto útil» que, como reiteradamente se ha señalado, consisten en la instauración de un Mercado Común y en su buen funcionamiento (15).

El alcance de esta excepción al derecho de establecimiento parece, por consiguiente, bastante limitado, aunque no irrelevante. El Consejo se ha atribuido a sí mismo la facultad de definir para determinados sectores de actividad, qué actividades específicas quedan comprendidas, en cada Estado miembro, en el marco de esta excepción. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4.º de la Directiva de 25 de febrero de 1964, sustituida hoy por la de 17 de diciembre de 1974 (75/34/CEE, JOCE 14/10, de 20 de enero de 1975), a la que ya se ha hecho referencia, los diferentes Estados miembros han fijado los supuestos en que esta normativa encuentra aplicación. Así, en Francia, la venta en pública subasta de objetos muebles o de mercaderías por oficiales públicos o administrativos; en Italia, la venta en pública subasta de mercaderías por corredores de comercio (*publici mediatori*); en Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos, la participación de los oficiales de juzgados y notarios en las ventas en pública subasta.

Estas facultades que se arroga el propio Consejo no impiden que los Estados miembros puedan invocar unilateralmente la excepción, al tratarse de una excepción de pleno derecho, si bien tal iniciativa se halle sometida, evidentemente, al control comunitario, y llegado el caso, a la Corte de Justicia. Al control de esta última vienen igualmente sometidas las definiciones elaboradas por el Consejo en relación con las

(14) Consistente en la apreciación y adopción de esta decisión, no en el concurso o cooperación para su ejercicio, aunque sea necesario y obligatorio en virtud de la ley. Puede concluirse pues afirmando que la excepción del art. 55.1 se explica por la ausencia de un aparato institucional comunitario para cumplir las funciones estatales que la misma garantiza, o bien porque la liberalización de las actividades a que se refiere no es necesaria para el buen funcionamiento del Mercado Común (fin útil del Tratado). Más indicaciones sobre este tema en ABELLÁN: *Excepciones a la libertad de establecimiento*, cit., p. 380. Con carácter general MAESTRIPIERI: *Freedom of establishment and freedom to supply services*. CMLR 10 (1973/2), pp. 150 y siguientes; FRESIA: *La libre circulation des personnes et le principe de non discrimination dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés*, RMC 191 (1975), pp. 550 y ss.

(15) Sobre este punto, más indicaciones en WITTKOPP: *Wirtschaftliche Freizügigkeit und Nationalstaatsvorbehalte. Eine Untersuchung zu den Art. 48 Abs. 4 und 55 Abs. 1 des EWG-Vertrages*, Badem-Badem, 1977, passim; 'IPSEN: «Grenzen der Dienstleistungsfreiheit», *Europarecht*, 1978/3, pp. 199 y ss.; BONTEMPS: «Droit d'établissement et prestation de services selon le Traité de Rome», en *Droit des Affaires. Marché Commun, International CEE*, II: *Statut des personnes*. 52 (9/1970), p. 21051.

actividades afectadas, dado que en este sector el Consejo no goza de un poder discrecional.

Sería de desear que en el futuro, cuando la cuestión de la aplicación del artículo 55 se suscite ante la jurisdicción de los países miembros con relación a profesiones diversas de la de abogado—única que hasta el momento ha sido objeto de tratamiento preciso por el Tribunal de las Comunidades—aquellas insten la interpretación prejudicial de los términos «autoridad pública» en relación con cada concreto sector de actividad. En cualquier caso, podría sustentarse, como orientación general, la idea de que toda tarea o misión que por su propia naturaleza incumba a los poderes públicos, pero *que una persona realiza por un acto de investidura, siquiera sea transitoria, o por delegación de éstos, constituye una participación en el ejercicio de la actividad pública* (16).

3. Excepciones temporales previstas por los programas generales o por la ejecución de tratados

Sin perjuicio de la consagración del principio de liberalización los programas generales prevén condiciones especiales para determinadas actividades, tales como las de construcción y trabajos públicos, seguros directos, banca, transportes. Asimismo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 5.º, párrafo 3, del Tratado, la liberalización del establecimiento y de los servicios en lo relativo a las profesiones médicas, paramédicas y farmacéuticas se halla subordinada a la coordinación de sus condiciones de ejercicio en los diferentes Estados miembros. En este sentido hay que señalar que el artículo 232 del Tratado establece que «las disposiciones del presente Tratado no modifican las del Tratado constitutivo de la CEEA» ni «derogan las estipulaciones del Tratado que instituye la CEEA».

4. Cláusula general de salvaguardia

Bajo esta rúbrica se reconoce la posibilidad ofrecida a todo Estado miembro, de invocar la «cláusula general de salvaguardia» para excluir la aplicación de aquellas disposiciones que le resulten gravemente perjudiciales. Ello se desprende claramente del artículo 226, según el

(16) BOZE: «Ein Schritt zur Freizügigkeit der Rechtsanwälte in der Europäischen Gemeinschaften»; *NJW* 30 (1977/35), pp. 1587 y ss; KALBE: «Niederlassungsfreiheit und freier Dienstleistungsverkehr in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, *AWD/BB*, 1970/4, pp. 183 y ss.; KRANZ: «Die Entwicklung der Dienstleitungs- und Niederlassungsfreiheit der Rechtsanwälte innerhalb der Europäischen Gemeinschaften, *Recht IW*, 1978/3, p. 160 y ss.; LOUSSOUARN: «L'harmonisation du droit d'établissement (Rapport. Congrès international 18-20.3.1969, Köln), en *Angleichung des Rechts der Wirtschaft in Europa. Kölner Schriften zum Europarecht*, 11(1970), pp. 51 y ss.

cual, «en el curso del período de transición, en caso de dificultades graves y susceptibles de mantenerse en un sector de la actividad económica, así como de dificultades que puedan traducirse en una alteración grave de una situación económica regional, un Estado miembro puede solicitar el quedar autorizado para adoptar medidas de salvaguardia que permitan reequilibrar la situación y adaptar el sector interesado a la economía del Mercado Común» (párrafo 1).

Desde el punto de vista de su configuración, las cláusulas de salvaguardia constituyen una concreta modalidad de «cláusula de protección» (*Schutzklauseln*), caracterizadas por la facultad que otorgan a los Estados miembros para apartarse provisionalmente, y de forma excepcional, del ordenamiento comunitario con el fin de eliminar dificultades económicas específicas (17). Al contrario de lo que sucede con las llamadas «cláusulas de reserva de soberanía» (*Souveränitätsvorbehalteklauseln*)—entre las que se encuentran las excepciones contenidas en los artículos 48.3, 55 y 56—, las cláusulas de salvaguardia legitiman para una ruptura—siquiera sea pasajera—del Tratado. No constituyen, por tanto, limitaciones permanentes del ámbito de aplicación contractual y de las competencias comunitarias, basadas en consideraciones de carácter político y no económico (lo que ha llevado a una calificación de las mismas como «reservas de soberanía») (18). Se trata más bien de instrumentos esenciales para la realización del Tratado y presupuesto inexcusable de la existencia de la Comunidad, que opera justamente en situaciones excepcionales (19).

IV. AMBITO DE APLICACION PERSONAL: LOS BENEFICIARIOS

La naturaleza de este lazo varía según que se trate de una persona física o de una persona moral, según que el establecimiento se lleve a cabo por creación o por transferencia del centro de actividad y del domicilio social o por creación de un establecimiento secundario

(17) IPSSEN: *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1972, p. 245; MÜLLER-HEIDELBERG: *Schutzklauseln im europäischen Gemeinschaftsrecht*, 1970, pp. 31 y ss. (37); DE FEO: *Les clauses de sauvegarde et le principe de non-discrimination.*, Centre Européen Universitaire de Nancy, 1974-75 (multicopiado); CORTESE: «Su alcune clausole di salvaguardia del Trattato CEE in funzione di garanzia del sistema comunitario», *Rivista de Diritto Europeo* 17 (1977/2), pp. 155 y ss.

(18) MÜLLER-HEIDELBERG: *Schutzklauseln*, cit., p. 33, habla en estos casos de «reservas de soberanía»; OPPERMANN: «Schutzklauseln in der Endphase des Gemeinsamen Marktes», *EuR*, 1969, 231 de «cláusulas de orden público», y BONGEN: *Schranken der Freizügigkeit aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Gleichheit im Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, 1975, de «cláusulas de reserva».

(19) Tanto IPSSEN: *Europäisches*, cit., p. 244, como MÜLLER-HEIDELBERG, cit., pp. 5 y siguientes, y OPPERMANN, cit. loc. ult. cit., subrayan la legitimidad esencial de estas cláusulas, incluso en la fase final del Mercado Común.

y según, finalmente, que se trate de un establecimiento o una prestación de servicios. Por otra parte, los nacionales de los Estados miembros no son los únicos en beneficiarse de la liberalización del establecimiento y de los servicios: los súbditos de ciertos Estados o de ciertas entidades territoriales vinculadas a un Estado miembro, o asociados a la CEE, gozan de la facultad de prevalerse del mismo régimen o de un régimen análogo.

La liberalización del establecimiento y de las prestaciones de servicios concierne tanto a las personas físicas como a las morales. Las disposiciones del tratado se refieren sin embargo con mayor particularidad a las personas físicas, a las cuales quedan equiparadas las personas morales (arts. 58 y 66). En todo caso es necesario para que una persona pueda beneficiarse de las medidas de liberalización que exista un *lazo de conexión* entre el beneficiario y los Estados miembros.

La determinación exacta del ámbito de aplicación personal del derecho de establecimiento suscita problemas de una gran complejidad. Se omiten aquí las cuestiones relativas a la extensión del derecho de establecimiento a los súbditos de ciertos Estados que mantienen relaciones privilegiadas con la Comunidad o a los ciudadanos de ciertos territorios que se encuentran en una posición especial. La razón de este acotamiento obedece a que se trata de problemas no específicos del derecho de establecimiento sino que se refieren más bien, de una forma general, al campo de aplicación del Tratado desde el prisma de consideraciones personales.

Lo que en este lugar hay que destacar es la existencia de una importante diferencia entre las condiciones requeridas para ser beneficiario del derecho de establecimiento según que la finalidad sea instalarse a título principal o a título secundario. En efecto, admitiendo que para ser beneficiario del derecho de establecimiento basta, en principio, con ser súbdito de un Estado miembro, cuando se trate de la «creación de agencias, sucursales o filiales», es decir, de un establecimiento secundario, el artículo 52, párrafo 1, no menciona como beneficiarios más que a los «súbditos de un Estado miembro establecido en el territorio de otro Estado miembro».

De esta afirmación se deduce que sólo los ciudadanos de los Estados miembros establecidos a título principal en un país de la Comunidad tienen la facultad de invocar la libertad de establecimiento para poder llevar a cabo una instalación secundaria. El Programa general para la supresión de restricciones a la libertad de establecimiento elaborado por el Consejo, con fecha de 18 de diciembre de 1961, hace suya explícitamente esta diferencia en cuanto a las condiciones requeridas para ser beneficiario del derecho de establecimiento, según se trate de instalarse a título principal o a título secundario.

V. PROBLEMAS FUNDAMENTALES DE REGIMEN JURIDICO

1. Normas reguladoras de la entrada, residencia y desplazamiento

La disciplina comunitaria se encuentra recogida en la Directiva (73/148/CEE) de 21 de mayo de 1973, relativa a la supresión de restricciones en cuanto a desplazamiento y estancia de los súbditos de un Estado miembro en el interior de la Comunidad, en materia de establecimiento y prestación de servicios y en la Directiva del Consejo de 17 de diciembre de 1974 (75/34/CEE, JOCE 14/10 de 20 de enero de 1975) relativa a los derechos de los ciudadanos de un Estado miembro de permanecer en el territorio de otro Estado miembro después de haber ejercido en él una actividad no asalariada.

Los Estados deberán reconocer a los beneficiarios designados en el artículo 1.º el derecho a abandonar el territorio nacional sin que para el ejercicio del mismo se requiera ningún tipo de visado (art. 2.º). Lo mismo cabe decir respecto de la entrada, ya que el único requisito que se les impone es que acrediten su identidad, para lo que bastará la presentación de un carné de identidad o un pasaporte válido. Esta norma no rige para los familiares nacionales de un tercer Estado (arts. 2.º y 3.º).

Respecto de la estancia se determina que los ciudadanos de la Comunidad y los familiares antes indicados podrán residir permanentemente en cualquier lugar del Estado donde se establezcan, siempre que se trate de una actividad ya liberalizada, exigencia esta última que después de las sentencias Reyners y Van Binsbergen hay que considerar definitivamente eliminada. Este derecho de residencia se acredita mediante la entrega gratuita—o por una suma no superior a la exigida para la entrega de documentos de identidad a sus propios nacionales—de una «Carta de estancia de los ciudadanos de un Estado miembro en la CEE», cuya concesión inicial puede ser, en determinados supuestos, superior al período de cinco años y su renovación, en todo caso, automática (art. 4.º-1). En cuanto a la prestación de servicios, la duración de la residencia de los prestatarios, destinatarios o familiares debe ser equivalente al tiempo que dure la prestación. Si es inferior a tres meses será título suficiente para ello el pasaporte o documento de identidad; si es superior a este plazo, el Estado donde se preste el servicio deberá conceder un documento especial al efecto (art. 4.º-2). Para la obtención de la «Carta de estancia» resulta innecesario probar que se va a ejercer una actividad no asalariada mediante establecimiento o prestación de servicios; basta con acreditar, mediante los documentos indicados en la Directiva, la entrada regular en el país y, en su caso, el grado de parentesco exigido en el artículo 1.º

2. Disciplina aplicable en materia de acceso a las actividades profesionales y su ejercicio

2.1 ELIMINACIÓN DE RESTRICCIONES, COORDINACIÓN DE DISPOSICIONES Y RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS

Dentro del paquete de medidas adoptadas por el Consejo hay que referirse, en primer término, a las relativas a las condiciones de acceso y ejercicio de la actividad profesional, que son las que constituyen el objeto específico de tratamiento de este epígrafe. Por un lado están la supresión de restricciones que impiden a los beneficiarios establecerse en el país de acogida en las mismas condiciones y con los mismos derechos que los nacionales; por otro, la supresión de restricciones que resultan de una práctica administrativa (que tenga como resultado aplicar a los beneficiarios un trato discriminatorio con relación al que es aplicado a los nacionales. Quedan eliminados de este modo las autorizaciones previas, permisos de trabajo o cartas profesionales sólo exigidas a los extranjeros. Cuando lo que se exige es un juramento previo para acceder a la profesión, la fórmula adoptada debe ser de tal naturaleza que pueda ser aceptada por cualquier ciudadano de la Comunidad. En segundo lugar, y en relación con las organizaciones profesionales, propiamente dichas, hay que subrayar que los ciudadanos de la Comunidad, beneficiarios de una Directiva de establecimiento en cualquier sector de actividad, tienen derecho a afiliarse a las organizaciones profesionales, corporativas o de intereses colectivo existentes en dicho campo de actividad; a elegir y ser elegidos para puestos de dirección en las mismas condiciones que los nacionales así como, en determinados casos, a llevar la iniciativa de creación de estas organizaciones.

Normalmente las legislaciones internas suelen exigir para el ejercicio de determinadas actividades ciertos requisitos como prueba de la honradez o integridad profesional, de la solvencia económica del interesado o de su capacidad profesional. Para estos casos, las normas comunes establecidas en las Directivas del Consejo están básicamente orientadas a la coordinación de los medios de prueba regulados en los ordenamientos nacionales a fin de hacerlos equivalentes. Desde el punto de vista de la política legislativa, las Directivas no sólo se proponen la eliminación de restricciones o la coordinación por vía de medidas transitorias sino, de forma muy especial, la *coordinación de disposiciones* legislativas, reglamentarias y administrativas relativas al acceso y ejercicio de las actividades no asalariadas y *el reconocimiento mutuo de certificados, diplomas y otros títulos*, medidas ambas previstas en el artículo 57 del Tratado y en el Título V del Programa General de establecimiento. Las medidas de coordinación pueden ser previas, simultáneas o posteriores a la eliminación de restricciones, si bien existen supuestos en los que necesariamente han de preceder

a ésta, optándose en otras ocasiones por adoptar medidas de eliminación de las restricciones, con establecimiento de un régimen transitorio que garantice un mínimo de equivalencia de las condiciones de acceso y ejercicio de la actividad en cada Estado miembro, en tanto se efectúa la coordinación de las disposiciones que en cada uno de ellos regula la materia (20). La coordinación de disposiciones se encuentra íntimamente ligada al reconocimiento de títulos en aquellas actividades—la mayoría de las mencionadas—en que una de las condiciones para el acceso o ejercicio de la actividad es justamente la posesión de un certificado, diploma u otro título. De ahí que las Directivas de una y otra materia se complementen, hasta el punto de haber sido dictadas, por lo general, en las mismas fechas. Con estas medidas comunitarias, de carácter eminentemente profesional, se trata de facilitar el acceso inmediato a las actividades no asalariadas y su ejercicio, y de arbitrar un sistema que garantice que los profesionales de un Estado miembro que pretenden ejercer su actividad en otro Estado miembro han recibido una formación comparable y se les ha exigido un esfuerzo y unos resultados análogos (21). Lo que se busca es, en consecuencia, una cierta equivalencia

(20) Sobre el alcance técnico de las medidas de coordinación, *vid.* por todos VAN DER MEERSCH (ed.): *Droit des Communautés Européennes*, Bruxelles, 1969, pp. 739 y ss.

(21) Sobre el reconocimiento mutuo y equivalencia de diplomas, hay que mencionar, entre los documentos comunitarios, la Resolución del Consejo de 6 de junio de 1974 (JOCE, C 98, 20.8.1974, p. 1) sobre reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos, así como la Resolución del Parlamento Europeo (JOCE, C. 139, 28.10.1969, página 15) sobre el mismo tema. A nivel de propuestas de la Comisión, aún no adoptadas por el Consejo, deben mencionarse igualmente la orientada al reconocimiento de diplomas y medidas transitorias en el sector de las profesiones liberales (III: 8447, C 65) así como los convenios bilaterales o multilaterales y disposiciones unilaterales que afectan a los nueve Estados miembros, cuyo objeto es la equivalencia de diplomas, títulos y certificados de formación. Sobre este temario, *vid.* especialmente, WAEGENBAUR: «The mutual recognition of qualifications in the E.E.C. (Recognition of doctors qualifications), en *European Law and the Individual*, 1976, pp. 95 y ss.; DE CRAYNENCOURN «Le reconnaissance mutuelle des diplômes, un retentissant échec», *RMC* 186 (1973). En este último trabajo, de carácter informativo y crítico, se da cuenta de los esfuerzos comunitarios realizados en este campo a partir de la reunión en 1971 de los ministros de Educación de los Estados miembros. A juicio del autor, las causas del fracaso en este campo se deben, en muchos casos, al contrasentido que se refleja en la terminología comúnmente utilizada, que ha llevado a pensar, sin razón, que se refiere a la equivalencia académica sólo de los diplomas, y exigen una comparabilidad perfecta de programas y métodos de enseñanza; en otros casos, conscientes de la dificultad del tema, se ha intentado obtener el reconocimiento mutuo de los diplomas por parte de los Estados tal y como son, pensando en crear una Comisión sólo para los supuestos litigiosos. La solución propuesta por la Comisión consiste en establecer en lo textos las bases comunes de las condiciones de formación, colocándolas en el más alto nivel posible. Se trata de un reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales más que de los diplomas, cuidando de no subordinar los sistemas de enseñanza a los imperativos de la vida económica. Sobre el tema, asimismo PROFFER: «Marche Commun, liberté d'établissement et titres professionnels: le problème des equivalences», *Rivista Studi Europei*, 1969, pp. 358 y ss.

(22) Sobre la problemática de la libre circulación de los médicos, *vid.* especialmente GUGUÈ: «La libre circulation des médecins dans les pays du Marché Commun», *Recueil Dalloz Sirey*, 1978 (28), *Chronique XXXIII*; SOUBETROL: «Les médecins dans la

de las condiciones de formación profesional, no una equivalencia académica del programa de estudios seguido ni siquiera una convalidación de estudios.

El 16 de junio de 1975 el Consejo adoptó una serie de actos en relación con la libre circulación de los médicos (22), entre los cuales cabe destacar la *Directiva 75/362/CEE (JOCE L 167, 30 de junio de 1975, página 1) sobre reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos de médico* y sobre medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios, así como la *Directiva 75/363/CEE (JOCE L 167, 30 de junio de 1975, p. 14) sobre coordinación de disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas referentes a las actividades de médico*. Dentro de este proceso de liberalización ha sido objeto de un tratamiento independiente y especialmente detenido el ejercicio profesional de los médicos dentistas, denominados en los textos comunitarios, no sin cierto eufemismo, *praticiens de l'art dentaire*. Las disposiciones elaboradas hasta el momento son, a nivel de directivas, la relativa al reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos de dentista y sobre medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios (*Directiva 78/686/CEE de 25 de julio de 1978, JOCE L 233, de 24 de agosto de 1978, pp. 1-9*) y la que tiene por objeto la coordinación de disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas referentes a las actividades de los dentistas (*Directiva 78/687/CEE de 25 de julio de 1978, JOCE L 233, de 24 de agosto de 1978, pp. 10-14*). Encuadrados bajo esta rúbrica general y funcionalmente conectadas a las actividades médicas tradicionales existen una serie de actuaciones, profesionalmente reconocidas, que los órganos comunitarios han hecho objeto de liberalización. Se trata, por un lado, de los enfermeros («enfermero responsable de cuidados generales») y, por otro, de los veterinarios. A los primeros se refieren básicamente las *Directivas 77/452/CEE (JOCE L 176, de 15 de julio de 1977, p. 1) y 77/453/CEE (JOCE L 176, de 15 de julio de 1977, p. 8), de 27 de junio de 1977*. La primera en materia de reconocimiento mutuo y la segunda sobre coordinación de disposiciones. El derecho de establecimiento y libre prestación de servicios de los veterinarios se ha visto facilitado asimismo por una disposición sobre reconocimiento mutuo de títulos (*Directiva 78/1026/CEE, de 18 de diciembre de 1978, JOCE L 362, de 23*

Communauté Economique Européenne, *RTDE* 12 (1976/4), pp. 601 y ss.; SECHE: «Les directives du Conseil des Communautés Européennes du 16 juin 1975 concernant les activités du médecin», *Cah. Dr. Eur.* 12 (1976/1), pp. 32 y ss.; VICKERS: «Europe's young doctors», *European Community* 7 (1945) p. 18; WÄGENBAUR: «La mise en oeuvre de la libre circulation des médecins dans la Communauté Européenne», *RMC*, 1977, pp. 311 y ss. Además de la literatura ya citada, *vid.* WÄGENBAUR: «Où en est la reconnaissance mutuelle des diplômes de médecin dans la CEE», *RTDE*, 1773/3, pp. 428 y ss.; ANRYS: «Les directives médecins cas test ou acte politique», *Journal des Tribunaux*, 1975, 4920, pp. 453 y ss.

de diciembre de 1978, pp. 1 y ss.) y otra sobre coordinación (Directiva 78/1027/CEE, de 18 de diciembre de 1978, JOCE L 362, de 23 de diciembre de 1978, pp. 7 y ss.).

2.2 LA PROFESIÓN DE ABOGADO EN PARTICULAR (23)

El problema que se ha planteado tradicionalmente es determinar en qué medida el ejercicio de la abogacía queda fuera del marco de aplicación del Tratado por participar en el ejercicio de la autoridad pública. El artículo 55.1 del Tratado excluye de la libertad de establecimiento las actividades de esta naturaleza. La cuestión de la participación o no de los abogados en el ejercicio de la actividad pública se plantea respecto de sus actividades judiciales y su integración en los Colegios profesionales.

A juicio de la Comisión la profesión de abogado no queda incluida en la excepción prevista en el artículo 55.1, y por consiguiente cae dentro de los objetivos de la CEE la realización de la libertad de establecimiento de los abogados de un Estado miembro en el territorio de cualquier otro Estado miembro (24). Ahora bien, para que este

(23) Sobre el tema, COLLARD: «La liberté d'établissement des avocats dans la Communauté Européenne», *Journal des Tribunaux* 79 (1964), 4432, pp. 37 y ss.; TERRE: «La liberté d'établissement dans les professions judiciaires et la CEE», *Journal de Droit International*, 1967/2, pp. 285 y ss.; BRUNOIS: «Le barreau et la libération des prestations de services et des établissements dans la Communauté Economique Européenne», *RTDE*, 1977/3, pp. 397 y ss.; DE BRAUW: «La liberalisation de la profession d'avocat en Europe après la directive émise par le Conseil des Ministres des Communautés européennes de 22 mars 1977», *Cah. Dr. Eur.*, 1978/1, pp. 33 y ss.; NERI: «L'esercizio dell'attività d'avvocato nel diritto comunitario, en *Studi di diritto europeo in onore de Riccardo Monaco*, Milano, 1977, pp. 467 y ss. (481); LAHUSEN: «Residenzpflicht deutscher Anwälte und EWG-Vertrag», *AWD*, BB 20 (1974/8-9), pp. 491-492. Véanse, finalmente, las consideraciones expuestas por DORLODOT: «L'avocat au regard du Traité de Rome après l'arrêt de la Cour de Justice du 21 juin 1974», *RMC* 179 (1974), pp. 473 y siguientes, y SCHNEIDER: «Towards a European Lawyer», *CMLR*, 1971/1, pp. 44 y ss.

(24) Uno de los problemas que han de plantearse con mayor cuidado es la delimitación en este sector del establecimiento con respecto a la prestación de servicios. La dificultad de esta distinción, que no es privativa de la abogacía, ofrece particularidades de interés dada la imprecisión del criterio de duración de la prestación, establecido en el artículo 60.3 del Tratado. Aquí la interpretación tanto del término «temporal» como «ocasional» no parece adecuada a la realidad de los servicios más frecuentemente prestados por los abogados, sobre todo en lo referente a las actividades extrajudiciales, que son las más frecuentes a nivel internacional. De ahí que en la doctrina se haya acuñado el término «instalación permanente sin establecimiento», fórmula impropia que hace referencia a la realización continua de actividades extrajudiciales sin inscripción en el colegio profesional del lugar en que se ejercen estas actividades. Esta situación da lugar, por un lado, a la ausencia de control por parte de los colegios profesionales y, de otra, a una desigualdad entre los abogados nacionales (que están sometidos a cotizaciones, tasas profesionales, etc.) y los abogados extranjeros «instalados», que no tienen que soportar esas cargas. En estos términos, especialmente, PERRIN: *La libre circulation des avocats*, Colloque Cahiers de Droit européen, Bruxelles, 3.12.76, *Cah. Dr. Eur.*, 1978/5-6, pp. 689 y ss. Frente a la denominación propuesta por este autor, se ha objetado que la llamada «instalación permanente» constituye en realidad un «establecimiento salvaje» no amparado por el Tratado. Sin em-

derecho sea efectivo, es necesario, además de la eliminación de restricciones, adoptar simultáneamente medidas de coordinación de las legislaciones de los Estados miembros y de reconocimiento mutuo de diplomas. Las dificultades fundamentales para la coordinación de disposiciones —y consiguiente reconocimiento de títulos— se plantean —como queda ya dicho— respecto a la exigencia de inscripción en un colegio profesional, la separación o no de las profesiones de abogado y procurador y por lo que se refiere a las normas imperativas a que se somete en cada Estado miembro el ejercicio de la profesión.

Sin el fin de establecer unos criterios unitarios respecto a los efectos y condiciones de inscripción en los colegios profesionales, así como a la delimitación del contenido de la profesión de abogado se ha dictado recientemente la Directiva de 22 de marzo de 1977 destinada a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados (77/249/CEE, JOCE núm. L 78, de 26 de marzo de 1977, p. 17); la medida obedece a la imposibilidad de proceder por el momento a la realización de la libertad de establecimiento en los términos arriba expuestos.

La Directiva presenta, como aspectos fundamentales, el descansar sobre la recíproca confianza de los distintos Estados y Colegios profesionales en orden al mutuo reconocimiento de la condición de abogado, condición que viene determinada por el país de procedencia; el abarcar —a diferencia de la propuesta de 1969— la totalidad de las actividades de abogado; el resolver el conflicto de reglas profesionales que suscita la prestación de servicios en el extranjero en base a la distinción entre actividades judiciales y extrajudiciales. En el ejercicio de las primeras, los abogados están sometidos a las reglas del lugar de la prestación de servicios (salvo las referidas, lógicamente, a exigencias de residencia o de inscripción en un colegio profesional) (art. 4.º-1) y a las del país de procedencia (art. 4.º-2). En cambio, en el ejercicio de las actividades extrajudiciales, los abogados están sometidos solamente a las reglas profesionales del país de procedencia (art. 4.º-4).

Por lo que se refiere al derecho de establecimiento de los abogados no existe todavía proyecto alguno de directiva. Los problemas en este sector son, como ya se ha apuntado, arduos y de difícil solución, por lo que no parece previsible una decisión próxima de los órganos comunitarios en este tema.

bargo, como ha advertido WAELBROECK, en la medida en que la profesión de «asesor jurídico» es libre para los nacionales (aunque, de hecho, éstos estén siempre inscritos en los colegios profesionales) no cabe impedir su ejercicio por los juristas nacionales de otros Estados de la Comunidad. Ahora bien, resulta necesario coordinar en este campo las distintas legislaciones, pues, de lo contrario, se producirán situaciones de injusticia por falta de reciprocidad. Así, por ejemplo, en Bélgica la profesión de «asesor jurídico» es libre, pero no en Alemania, con lo que los abogados alemanes pueden «instalarse» en Bélgica como «asesores jurídicos», pero los belgas en Alemania no.