



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 29 de julio de 2019*

«Incumplimiento de Estado — Infracción de la Directiva 2006/123/CE y de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE — Restricciones y requisitos relativos al emplazamiento del domicilio social, a la forma jurídica, a la participación en el capital y a las actividades multidisciplinares de las sociedades de ingenieros civiles, de agentes de patentes y de veterinarios»

En el asunto C-209/18,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 23 de marzo de 2018,

Comisión Europea, representada por el Sr. G. Braun y la Sra. H. Tserepa-Lacombe, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

República de Austria, representada por el Sr. G. Hesse, en calidad de agente,

parte demandada,

apoyada por:

República Federal de Alemania, representada inicialmente por los Sres. T. Henze y D. Klebs, y posteriormente por el Sr. Klebs, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. M. Vilaras (Ponente), Presidente de Sala, y la Sra. K. Jürimäe y los Sres. D. Šváby, S. Rodin y N. Piçarra, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

* Lengua de procedimiento: alemán.

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 14, punto 1, 15, apartados 1, 2, letras b) y c), y 3, y 25 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO 2006, L 376, p. 36), y de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, al mantener los requisitos en materia de domicilio social para las sociedades de ingenieros civiles y de agentes de patentes, los requisitos en materia de forma jurídica y de posesión del capital para las sociedades de ingenieros civiles, de agentes de patentes y de veterinarios y la restricción de las actividades multidisciplinares para las sociedades de ingenieros civiles y de agentes de patentes.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 2 El considerando 9 de la Directiva 2006/123 enuncia:

«La presente Directiva solo se aplica a los requisitos que afecten al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio. Así, no se aplica a requisitos tales como normas de tráfico rodado, normas relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural, normas de construcción, ni a las sanciones administrativas impuestas por no cumplir dichas normas, que no regulan específicamente o no afectan específicamente a la actividad del servicio pero que tienen que ser respetadas por los prestadores en el ejercicio de su actividad económica al igual que por los particulares en su capacidad privada.»

- 3 El considerando 22 de dicha Directiva prevé:

«La exclusión de los servicios sanitarios del ámbito de aplicación de la presente Directiva debe abarcar los servicios sanitarios y farmacéuticos prestados por profesionales de la salud a sus pacientes con objeto de evaluar, mantener o restaurar su estado de salud cuando estas actividades están reservadas a profesiones reguladas en el Estado miembro en que se presta el servicio.»

- 4 El considerando 40 de la mencionada Directiva es del tenor siguiente:

«El concepto de “razones imperiosas de interés general” al que se hace referencia en determinadas prescripciones de la presente Directiva ha sido desarrollado por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia relativa a los artículos 43 [CE] y 49 [CE] y puede seguir evolucionando. La noción reconocida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia abarca al menos los ámbitos siguientes: [...] salud pública, [...] protección de los destinatarios de los servicios [...]».

- 5 El artículo 2, apartado 2, letras f) y l), de la Directiva 2006/123 tiene la siguiente redacción:

«La presente Directiva no se aplicará a las actividades siguientes:

[...]

- f) los servicios sanitarios, prestados o no en establecimientos sanitarios, independientemente de su modo de organización y de financiación a escala nacional y de su carácter público o privado;

[...]

l) los servicios prestados por notarios y agentes judiciales designados mediante un acto oficial de la Administración.»

6 Con arreglo al artículo 4, punto 2, de esta Directiva, el término «prestador» se define, a los efectos de dicha Directiva, como cualquier persona física con la nacionalidad de un Estado miembro o cualquier persona jurídica de las contempladas en el artículo 54 TFUE y establecida en un Estado miembro que ofrezca o preste un servicio.

7 El artículo 14 de la misma Directiva, titulado «Requisitos prohibidos», dispone en sus puntos 1 y 3:

«Los Estados miembros no supeditarán el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios al cumplimiento de los siguientes requisitos:

- 1) requisitos discriminatorios basados directa o indirectamente en la nacionalidad o, en lo que se refiere a las sociedades, el domicilio social, y, especialmente:
 - a) requisito de nacionalidad para el prestador, su personal, las personas que posean capital social o los miembros de los órganos de gestión y supervisión,
 - b) requisito de residir en el territorio nacional para el prestador, su personal, las personas que posean capital social o los miembros de los órganos de gestión y supervisión;

[...]

- 3) limitaciones de la libertad del prestador para elegir entre un establecimiento principal o secundario y, especialmente, la obligación de que el prestador tenga su establecimiento principal en el territorio nacional, o limitaciones de la libertad de elección entre establecimiento en forma de agencia, de sucursal o de filial».

8 El artículo 15, apartados 1, 2, letras b) y c), 3, 5 y 6, de la Directiva 2006/123 dispone:

«1. Los Estados miembros examinarán si en su ordenamiento jurídico están previstos los requisitos contemplados en el apartado 2 y harán lo necesario para que dichos requisitos sean compatibles con las condiciones contempladas en el apartado 3. Los Estados miembros adaptarán sus disposiciones legales, reglamentarias o administrativas con el fin de lograr que sean compatibles con dichas condiciones.

2. Los Estados miembros examinarán si sus respectivos ordenamientos jurídicos supeditan el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio al cumplimiento de los siguientes requisitos no discriminatorios:

[...]

- b) requisitos que obliguen al prestador a constituirse adoptando una forma jurídica particular;
- c) requisitos relativos a la posesión de capital de una sociedad;

[...]

3. Los Estados miembros comprobarán que los requisitos contemplados en el apartado 2 cumplan las condiciones siguientes:

- a) 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) 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.

[...]

5. En el informe de evaluación recíproca previsto en el artículo 39, apartado 1, los Estados miembros indicarán lo siguiente:

- a) los requisitos que tienen previsto mantener y los motivos por los que consideran que dichos requisitos reúnen las condiciones contempladas en el apartado 3;

b) los requisitos que se han suprimido o simplificado.

6. A partir del 28 de diciembre de 2006, los Estados miembros únicamente podrán introducir nuevos requisitos del tipo de los contemplados en el apartado 2 cuando reúnan las condiciones establecidas en el apartado 3.»

9 A tenor del artículo 25 de la Directiva 2006/123:

«1. Los Estados miembros harán lo necesario para que los prestadores no se vean sujetos a requisitos que les obliguen a ejercer exclusivamente una actividad específica o que limiten el ejercicio conjunto o en asociación de distintas actividades.

No obstante lo dispuesto, los siguientes prestadores podrán verse sujetos a este tipo de requisitos:

- a) las profesiones reguladas, en la medida en que esté justificado para garantizar el cumplimiento de requisitos deontológicos distintos debidos al carácter específico de cada profesión, y sea necesario para garantizar su independencia e imparcialidad;

b) los prestadores que realicen servicios de certificación, acreditación, control técnico, pruebas o ensayos, en la medida en que esté justificado para garantizar su independencia e imparcialidad.

2. En los casos en que las actividades multidisciplinares entre prestadores contemplados en el apartado 1, letras a) y b), estén autorizadas, los Estados miembros harán lo necesario para:

- a) prevenir conflictos de intereses e incompatibilidades entre determinadas actividades;
- b) garantizar la independencia e imparcialidad que requieren determinadas actividades;
- c) garantizar que los requisitos deontológicos de las distintas actividades sean compatibles entre sí, en especial en lo que se refiere al secreto profesional.

3. En el informe previsto en el artículo 39, apartado 1, los Estados miembros indicarán los prestadores sujetos a los requisitos contemplados en el apartado 1 del presente artículo, el contenido de dichos requisitos y los motivos por los que consideran que están justificados.»

Derecho austriaco

Ley sobre los Ingenieros Civiles

- 10 El artículo 21 de la Ziviltechnikergesetz (Ley sobre los Ingenieros Civiles; BGBl. 156/1994), en su versión aplicable al litigio (BGBl. I, 50/2016; en lo sucesivo, «ZTG»), titulado «Objeto social», es del siguiente tenor:

«(1) Sin perjuicio de las disposiciones siguientes, los ingenieros civiles podrán constituir, a efectos exclusivos del ejercicio permanente de la profesión de ingeniero civil, sociedades colectivas, sociedades comanditarias, sociedades de responsabilidad limitada y sociedades anónimas que dispongan de su propia habilitación, expedida por el Ministerio de Economía y Trabajo [...].

(2) Las sociedades de ingenieros civiles ejercerán por sí mismas la profesión de ingeniero civil.

(3) Solo se autorizará la constitución de una sociedad civil con personas que no ejerzan una profesión liberal si no están facultadas para realizar tareas de ejecución. Dicha sociedad no estará sujeta a las disposiciones de la sección 2.^a de la presente Ley federal.»

- 11 El artículo 25 de la ZTG, titulado «Sede y razón social», establece:

«(1) Las sociedades de ingenieros civiles deberán establecer su domicilio social en Austria en la sede del estudio de uno de los socios o miembros del comité de dirección que ostenten derechos de gestión y de representación.

(2) Las sociedades de ingenieros civiles deberán añadir a su razón social la mención “sociedad de ingenieros civiles”, observando las disposiciones generales del Derecho relativo a la denominación social. El vocablo “Ziviltechniker” [ingeniero civil] podrá tener la forma abreviada “ZT”.

(3) Los documentos mercantiles deberán mencionar los nombres y habilitaciones de todos los socios que ostenten derechos de gestión y de representación.»

- 12 El artículo 26 de la citada Ley dispone:

«(1) Solo podrán ser socios de una sociedad de ingenieros civiles las personas físicas y las sociedades de ingenieros civiles que dispongan de habilitación profesional.

(2) No podrán ser socios de dicha sociedad de ingenieros civiles las personas que no ejerzan una profesión liberal que corresponda técnicamente a la habilitación de una sociedad de ingenieros civiles ni los directivos o los socios de esta que ostenten derechos de gestión y de representación.»

- 13 El artículo 28 de dicha Ley establece:

«(1) Solo podrán ser consejeros y representantes estatutarios de una sociedad de ingenieros civiles las personas físicas socias de la sociedad que posean una habilitación válida y posean conjuntamente más de la mitad de las participaciones de la sociedad. En cuanto a las operaciones que requieren distintas habilitaciones técnicas de varios ingenieros civiles, los estatutos de la sociedad deberán imponer en todo caso a los administradores que tengan la competencia pertinente que actúen conjuntamente.

(2) Las cuestiones técnicas relativas al ejercicio de la profesión de la sociedad de ingenieros civiles se tratarán exclusivamente, dentro de los órganos competentes de la sociedad, por los administradores que ejerzan su habilitación. No podrá adoptarse ninguna decisión contra la voluntad de los socios que dispongan de la habilitación técnicamente pertinente en relación con el objeto de la decisión.

(3) Los socios que no ejerzan la profesión estarán obligados mediante contrato a respetar las normas deontológicas.

(4) Cuando las sociedades de ingenieros civiles sean sociedades de personas registradas, los socios que no ejerzan su habilitación solo podrán ser socios comanditarios.

(5) Cuando las sociedades de ingenieros civiles sean sociedades anónimas, sus estatutos deberán prever exclusivamente acciones nominativas. La transmisión de las acciones estará sujeta a la aprobación de la junta general. La junta general está obligada a aprobar esta transferencia únicamente si se respetan las disposiciones de la presente Ley federal y las normas deontológicas.»

Ley sobre los Agentes de Patentes

14 El artículo 2 de la Patentanwaltsgesetz (Ley sobre los Agentes de Patentes), de 7 de junio de 1967 (BGBl. 214/1967), en su versión aplicable al litigio (BGBl. I, 126/2013; en lo sucesivo, «PAG»), tiene el siguiente tenor:

«(1) La inclusión en la lista de agentes de patentes está vinculada a que se aporte prueba del cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) tener la nacionalidad austriaca;
- b) disponer de capacidad jurídica;
- c) tener una sede permanente en Austria;
- d) estar en posesión de un título que sancione estudios de una duración mínima de cinco años en una universidad austriaca o estudios equivalentes en una universidad del Espacio Económico Europeo o de la Confederación Suiza, en el ámbito de la tecnología o de las ciencias naturales, o de un título universitario extranjero equivalente que haya sido reconocido;
- e) haber realizado un período de prácticas (artículo 3);
- f) haber superado el examen de agentes de patentes (artículos 8 y siguientes) como mínimo un año antes del final del período de prácticas;
- g) tener suscrito un seguro de responsabilidad civil de conformidad con el artículo 21a.

(2) La nacionalidad de un Estado parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de la Confederación Suiza se considerará equivalente a la nacionalidad austriaca.

(3) Para las personas que reúnan los requisitos mencionados en el artículo 16a, apartado 1, relativo a la profesión de agente de la propiedad industrial, el examen de aptitud (artículos 15a y 15b) sustituirá a los requisitos previstos en las letras d) a f) del apartado 1.»

15 El artículo 29a de la PAG establece:

«Los requisitos siguientes deberán cumplirse permanentemente en lo que respecta a las sociedades que tengan por objeto el ejercicio de la profesión de agente de patentes:

1. Los socios podrán ser únicamente:

- a) agentes de patentes;

- b) los cónyuges o parejas de hecho e hijos de un agente de patentes socio de la sociedad;
- c) los antiguos agentes de patentes que hayan renunciado al ejercicio de esa profesión y que, en el momento de dicha renuncia, fueren socios o cuyo despacho asuma la sociedad;
- d) los cónyuges o parejas de hecho e hijos supervivientes de un agente de patentes fallecido, si este era socio en el momento de su fallecimiento o si el cónyuge o pareja de hecho e hijos supervivientes se asocian a un agente de patentes para proseguir la actividad del despacho;
- e) las fundaciones privadas austriacas, constituidas por uno o varios fundadores, cuyo objetivo exclusivo sea prestar apoyo a las personas mencionadas en las letras a) a d).

2. Los agentes de patentes solo podrán formar parte de la sociedad en calidad de socios personalmente responsables o, en caso de sociedades de responsabilidad limitada, de socios con derechos de representación y de gestión. Los socios mencionados en el apartado 1, letras b) a e), únicamente podrán formar parte de la sociedad en calidad de socios comanditarios o de socios sin derechos de representación y de gestión o con arreglo al principio del socio pasivo. Solo los socios podrán participar del volumen de negocios o de los beneficios de la sociedad.

3. El cese en el ejercicio de la profesión de agente de la propiedad industrial [artículo 48, apartado 1, letra c),] no obstará a la pertenencia a la sociedad, pero impedirá el ejercicio de los derechos de representación y de gestión.

4. Los cónyuges o parejas de hecho [apartado 1, letra b),] solo podrán formar parte de la sociedad durante el matrimonio o la unión registrada; los hijos [apartado 1, letras b) y d)], hasta la edad de 35 años, y, más allá de esa edad, mientras se preparen para el ejercicio de la profesión de agente de patentes.

5. Todos los socios deberán poseer sus derechos por nombre y cuenta propios; estarán prohibidas la enajenación y la administración fiduciaria de los derechos de un socio.

6. La actividad de la sociedad deberá estar limitada al ejercicio de la profesión de agente de patentes, incluidas las actividades auxiliares necesarias y la gestión de los activos de la sociedad.

7. Al menos un socio agente de patentes deberá tener su despacho en el domicilio social de la sociedad. El artículo 25a se aplicará *mutatis mutandis* a la creación de sucursales.

8. Los agentes de patentes solo podrán formar parte de una sola sociedad; no obstante, los estatutos de la sociedad pueden prever la posibilidad que un agente de patentes que forme parte de la sociedad ejerza también la profesión de agente de patentes fuera de ella. Estará prohibida la participación de sociedades de agentes de patentes en otras asociaciones que tengan por objeto el ejercicio conjunto de una profesión.

9. Todos los agentes de patentes que formen parte de la sociedad deberán estar facultados para representar y gestionar la sociedad por sí mismos. El resto de socios deberá estar excluido de la representación y de la gestión.

10. En las sociedades de agentes de patentes en forma de sociedad de responsabilidad limitada, solo podrán designarse administradores personas que sean socios agentes de patentes. No podrán conferirse válidamente poderes o delegaciones de poderes a una sociedad de agentes de patentes.

11. Cuando la sociedad haya de adoptar una decisión, los agentes de patentes tendrán una influencia determinante. El ejercicio de su mandato por el agente de la propiedad industrial que forme parte de la sociedad no podrá someterse a instrucciones o a la aprobación de los socios (junta de socios).»

Ley sobre los Veterinarios

- 16 El artículo 15a de la Tierärztegesetz (Ley sobre los Veterinarios), de 13 de diciembre de 1974 (BGBl. 16/1975), en su versión aplicable al litigio (BGBl. I, 66/2016; en lo sucesivo, «TÄG»), establece:

«(1) Únicamente estarán facultados para explotar un consultorio veterinario o una clínica veterinaria privada los veterinarios con habilitación profesional o las sociedades cuyos socios sean veterinarios con habilitación profesional. La participación de personas ajenas a la profesión en una sociedad de veterinarios no será posible salvo en condición de socios pasivos. Si, al crear una sociedad de responsabilidad limitada, también se prevé crear sucursales, deberá garantizarse que el director solo pueda ser un socio veterinario, quien además únicamente podrá dirigir una sucursal y habrá de poseer participaciones esenciales en la sociedad.

(2) La responsabilidad (dirección) de una clínica veterinaria privada deberá ejercerse por un veterinario con la habilitación profesional y que esté autorizado para gestionar una farmacia en su consulta.»

Procedimiento administrativo previo

- 17 El 9 de julio de 2014, la Comisión dirigió a la República de Austria un escrito administrativo mediante el que solicitaba información sobre los requisitos impuestos por la legislación nacional a las sociedades de ingenieros civiles, de agentes de patentes y de veterinarios en materia de emplazamiento del domicilio social, de forma jurídica y de tenencia de capital, así como sobre las restricciones de las actividades multidisciplinares.
- 18 La República de Austria respondió mediante escrito de 9 de octubre de 2014, en el que dicho Estado miembro transmitió a la Comisión un proyecto de modificación de la PAG que, sin embargo, no había sido adoptado por el legislador austriaco.
- 19 El 5 de diciembre de 2014, la Comisión inició el procedimiento EU Pilot, en el marco del cual transmitió cuestiones adicionales a la República de Austria, a las que esta respondió el 13 de febrero de 2015.
- 20 El 19 de junio de 2015, la Comisión dirigió un escrito de requerimiento a la República de Austria.
- 21 El 18 de septiembre de 2015, ese Estado miembro respondió al escrito.
- 22 El 5 de octubre de 2015 se celebró una reunión entre la Comisión y la República de Austria para discutir el contenido del escrito de 18 de septiembre de 2015. A raíz de la reunión, dicho Estado miembro remitió un escrito complementario, fechado el 23 de octubre de 2015, al que se adjuntaba un proyecto de modificación de la ZTG. Esta modificación debía suprimir el requisito en materia de emplazamiento del domicilio social para las sociedades de ingenieros civiles y entrar en vigor en el segundo trimestre del año 2016. También se iba a modificar el requisito en materia de emplazamiento del domicilio social para las sociedades de agentes de patentes, pero, según la Comisión, la redacción propuesta habría supuesto seguir admitiendo una interpretación contraria al artículo 14, punto 1, letra b), de la Directiva 2006/123 y al artículo 49 TFUE. Además, se anunció una modificación de la TÄG, que entró en vigor el 1 de agosto de 2016.
- 23 El 26 de febrero de 2016, la Comisión envió a la República de Austria un dictamen motivado, no obstante sin referirse en él a los requisitos, cuya modificación se había anunciado, en materia de emplazamiento del domicilio social para las sociedades de arquitectos y de ingenieros asesores.

- 24 La República de Austria respondió mediante escrito de 22 de abril de 2016, en el que propuso modificaciones en lo que atañe a las sociedades de agentes de patentes, en particular una reformulación de las disposiciones sobre los requisitos en materia de emplazamiento del domicilio social y sobre la «influencia decisiva» de los agentes de patentes en dichas sociedades. En lo que respecta a las sociedades de ingenieros civiles y de veterinarios, dicho Estado miembro mantuvo su posición anterior, según la cual no era necesario realizar una modificación. Además, el requisito en materia de localización del domicilio social para las sociedades de ingenieros civiles no ha sido eliminado.
- 25 Teniendo en cuenta estas consideraciones, el 17 de noviembre de 2016 la Comisión dirigió un dictamen motivado complementario a la República de Austria.
- 26 En diciembre de 2016 y febrero de 2017 se celebraron dos encuentros entre la Comisión y la República de Austria en relación con las sociedades de ingenieros civiles. En tales encuentros, dicho Estado miembro se comprometió a suprimir los requisitos en materia de emplazamiento del domicilio social y a introducir algunas modificaciones en las disposiciones relativas a la posesión de capital y a las restricciones de las actividades multidisciplinares.
- 27 La República de Austria respondió al dictamen motivado complementario mediante dos escritos, de 17 de enero y de 13 de marzo de 2017. Este Estado miembro confirmó que seguía estando dispuesto a modificar el artículo 25, apartado 1, de la ZTG, pero que no podía hacerlo a causa de los grupos de intereses afectados. La República de Austria se declaraba también dispuesta a modificar la PAG y la TÄG dentro de un plazo razonable y proseguir las conversaciones. Además, el Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (Ministro Federal de Ciencia, Investigación y Economía, Austria) transmitió una propuesta de modificaciones de la ZTG a la Comisión el 10 de marzo de 2017, pero esta institución estimó que las citadas modificaciones no bastaban para subsanar la incompatibilidad de dicha legislación con el Derecho de la Unión.
- 28 El 11 de octubre de 2017, la República de Austria transmitió a la Comisión nuevas observaciones complementarias a las que se adjuntaba un proyecto de nueva ZTG, que consideraba que tenía en cuenta las reservas formuladas por la Comisión. Si bien la Comisión admite que dicho proyecto preveía la supresión del requisito en materia de emplazamiento del domicilio social de las sociedades de ingenieros civiles, las demás reservas no habían podido desaparecer. Además, hasta la fecha el citado proyecto no se ha presentado al Parlamento austriaco con vistas a su adopción.
- 29 En estas circunstancias, la Comisión interpuso el presente recurso por incumplimiento.

Sobre el recurso

Sobre las disposiciones aplicables

Alegaciones de las partes

- 30 En lo que atañe a la aplicabilidad de la Directiva 2006/123, la Comisión rechaza la postura mantenida por la República de Austria durante el procedimiento administrativo previo y ante el Tribunal de Justicia en cuanto a la exclusión de las actividades de los ingenieros civiles y de los veterinarios del ámbito de aplicación de dicha Directiva.
- 31 Por lo que se refiere a las actividades de los ingenieros civiles como fedatarios públicos, la Comisión sostiene que, a tenor del artículo 2, apartado 2, letra l), de dicha Directiva, esta no se aplica a los «servicios prestados por notarios y agentes judiciales designados mediante un acto oficial de la Administración». Pues bien, a su juicio la circunstancia de que otros grupos profesionales, como los

ingenieros civiles, elaboren también documentos dotados de fe pública no excluye automáticamente dichos documentos del ámbito de aplicación de dicha Directiva. Además, la citada institución considera que, en Austria, la ordenación del territorio y la planificación territorial están garantizados por el Estado federal, los estados federados y los municipios y, por lo tanto, el hecho de que los ingenieros civiles presten un apoyo técnico a las colectividades territoriales en la elaboración de tales planes no significa que los servicios que prestan no estén sujetos a la Directiva 2006/123. Por tanto, la Comisión considera que la ZTG no es una norma excluida del ámbito de aplicación de dicha Directiva.

- 32 En cuanto a las actividades de los veterinarios, la Comisión subraya que la exclusión de los servicios sanitarios del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123, prevista en el artículo 2, apartado 2, letra f), de esta, solo se refiere a los servicios relativos a la salud humana, y no a las prestaciones de los veterinarios.
- 33 La República de Austria alega que, al menos en el marco de la actividad de autenticación de documentos, los ingenieros civiles actúan como representantes del Estado. Ese Estado miembro considera que, en virtud del Derecho nacional, el estatuto de los ingenieros civiles en relación con dicha actividad es asimilable al de los notarios. De ello deduce que los ingenieros civiles están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 2, apartado 2, letra l), de la Directiva 2006/123, al menos en lo relativo a la actividad de autenticación de documentos. Por lo que respecta a los veterinarios, dicho Estado miembro considera, en esencia, que sus actividades se aproximan a las de los profesionales de la sanidad.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 34 En primer lugar, procede señalar que, con arreglo al artículo 2, apartado 2, letra l), de la Directiva 2006/123, esta Directiva no se aplica a los servicios prestados por notarios y agentes judiciales designados mediante un acto oficial de la Administración. En cambio, los ingenieros civiles no se mencionan en absoluto en esta disposición.
- 35 Pues bien, al ser las excepciones de interpretación estricta, procede señalar que el artículo 2, apartado 2, letra l), de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que únicamente se incluyen en esta disposición los servicios enumerados expresamente en ella. En estas circunstancias, no puede prosperar la alegación de la República de Austria de que los ingenieros civiles pueden verse llevados a autenticar documentos y ser asimilados a los notarios por realizar esta actividad.
- 36 Por lo tanto, no puede sostenerse que la profesión de ingeniero civil no esté comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123 en virtud del artículo 2, apartado 2, letra l), de esta.
- 37 En segundo lugar, del artículo 2, apartado 2, letra f), de la Directiva 2006/123 se desprende que los «servicios sanitarios» están expresamente excluidos del ámbito de aplicación de dicha Directiva. No obstante, a tenor del considerando 22 de esta, los servicios a que se refiere esta exclusión son los «prestados por profesionales de la salud a sus pacientes con objeto de evaluar, mantener o restaurar su estado de salud», lo que implica que se prestan a seres humanos (sentencia de 1 de marzo de 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, apartado 39).
- 38 Al ser las excepciones de interpretación estricta, el artículo 2, apartado 2, letra f), de dicha Directiva debe interpretarse en el sentido de que se refiere únicamente a los servicios sanitarios relacionados con la salud humana.
- 39 De ello se deduce que no puede sostenerse que la profesión de veterinario no esté comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123 en virtud del artículo 2, apartado 2, letra f), de esta.

- 40 A la luz de las consideraciones anteriores, procede concluir que la Directiva 2006/123 es aplicable tanto a las actividades de ingenieros civiles como a las de los veterinarios. En estas circunstancias, y en la medida en que la Comisión reprocha a la República de Austria haber incumplido tanto determinadas disposiciones de esta Directiva como las del artículo 49 TFUE, es preciso, en primer lugar, examinar la normativa nacional controvertida desde el punto de vista de las disposiciones de dicha Directiva antes de proceder, en su caso, al examen de la mencionada normativa a la luz de lo dispuesto en el artículo 49 TFUE.

Sobre la imputación relativa a la infracción del artículo 14 de la Directiva 2006/123

Alegaciones de las partes

- 41 La Comisión alega que las disposiciones nacionales relativas al emplazamiento del domicilio social de las sociedades de ingenieros civiles y de agentes de patentes infringen el artículo 14 de la Directiva 2006/123 y el artículo 49 TFUE.
- 42 Más concretamente, esa institución sostiene, en lo que respecta a las sociedades de ingenieros civiles, que el artículo 25, apartado 1, de la ZTG infringe el artículo 14, punto 1, letra b), de la Directiva 2006/123, en la medida en que esta primera disposición exige que no solo las sociedades de ingenieros civiles, sino también al menos uno de sus socios, que actúe en calidad de administrador y representante, tenga su domicilio social en Austria. Según la Comisión, el artículo 25, apartado 1, de la ZTG conduce a una discriminación, ya que prohíbe a las sociedades de ingenieros civiles que tengan su domicilio social en un Estado miembro distinto de la República de Austria ofrecer sus servicios en dicho Estado miembro. Pues bien, a su juicio el artículo 14 de la Directiva 2006/123 no permite justificar tal restricción.
- 43 Además, por lo que respecta a las sociedades de agentes de patentes, la Comisión alega que, por una parte, del artículo 29a, apartado 7, de la PAG se desprende que al menos un socio de una sociedad de agentes de patentes debe tener la sede de su despacho en el domicilio social de dicha sociedad. Por otra parte, del artículo 2, apartado 1, letra c), de la PAG se desprende que la inscripción en la lista de agentes de patentes está vinculada a la aportación de prueba de que la sede permanente del despacho está situada en Austria. De ello se deduce, según esa institución, que las sociedades de agentes de patentes y sus socios deben tener su domicilio social en Austria, lo que es asimilable a una discriminación por razón del lugar del domicilio social del prestador y de sus socios. La Comisión sostiene que las citadas disposiciones de la PAG constituyen una discriminación basada directamente en el emplazamiento del domicilio social de una sociedad e indirectamente en la nacionalidad de sus socios.
- 44 La Comisión añade que no se ha aplicado ninguna de las modificaciones legislativas enunciadas por la República de Austria y que, por lo que respecta a las sociedades de agentes de patentes, las modificaciones sugeridas no subsanan las infracciones del Derecho de la Unión.
- 45 La República de Austria refuta la imputación que se le reprocha al sostener que, por lo que respecta a las sociedades de ingenieros civiles, resulta claro que comunicó a la Comisión, a partir del 11 de octubre de 2017, un proyecto de reforma de la ZTG, manifestando de este modo que tenía la intención de suprimir el artículo 25, apartado 1, de esa Ley. Dicho Estado miembro considera que el incumplimiento que se le imputa a este respecto carece de fundamento, en particular habida cuenta de que el retraso en la ejecución de dicho proyecto no es resultado únicamente de las elecciones austriacas, sino también de la falta de reacción por parte de la Comisión a un correo electrónico de 10 de marzo de 2017 mediante el que dicho Estado miembro había presentado propuestas concretas de reforma de la ZTG.

46 En lo que atañe a las sociedades de agentes de patentes, la República de Austria aduce que informó al Tribunal de Justicia de las nuevas propuestas legislativas de modificación de la PAG, alegando que tenía la intención de iniciar un procedimiento legislativo antes del verano de 2018 con vistas a la adopción de una ley modificativa.

Apreciación del Tribunal de Justicia

47 Con carácter preliminar, es preciso señalar que la República de Austria se limita a impugnar la imputación que se le reprocha sosteniendo que propuso las modificaciones legislativas sin, no obstante, contestar el hecho de que no habían entrado en vigor en el momento en que se interpuso el presente recurso.

48 A este respecto, debe señalarse que la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como esta se presentaba al finalizar el plazo fijado en el dictamen motivado y que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por el Tribunal de Justicia (sentencia de 28 de noviembre de 2018, Comisión/Eslovenia, C-506/17, no publicada, EU:C:2018:959, apartado 50 y jurisprudencia citada).

49 Pues bien, en el caso de autos, consta que, al término del plazo impartido a la República de Austria, los requisitos impuestos por la normativa nacional controvertida seguían en vigor.

50 Formulada esta precisión, procede señalar, al igual que la Comisión, que las disposiciones nacionales cuestionadas en el marco de la presente imputación imponen la obligación, por un lado, a las sociedades de ingenieros civiles y a al menos uno de sus socios o a un miembro del comité de dirección y, por otro, a las sociedades de agentes de patentes, de tener su sede en Austria.

51 Pues bien, al obligar a dichas sociedades a tener su domicilio social en el territorio nacional, estas disposiciones imponen un requisito basado directamente en el emplazamiento del domicilio social, en el sentido del artículo 14, punto 1, de la Directiva 2006/123. Por otra parte, la obligación, para al menos un socio o un miembro del comité de dirección de una sociedad de ingenieros civiles, de haber establecido su despacho en Austria constituye, en esencia, un requisito de residencia en el territorio nacional, en el sentido del artículo 14, punto 1, letra b), de dicha Directiva.

52 El artículo 14 de la Directiva 2006/123 prohíbe a los Estados miembros supeditar el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios al cumplimiento de los requisitos enumerados en los puntos 1 a 8 de este, y los obliga por tanto a suprimir, con carácter prioritario y de manera sistemática, tales requisitos. Además, los requisitos enumerados en el artículo 14 de esta Directiva no pueden justificarse (sentencia de 16 de junio de 2015, Rina Services y otros, C-593/13, EU:C:2015:399, apartado 28).

53 En estas circunstancias, es preciso declarar que la imputación relativa a la infracción del artículo 14 de la Directiva 2006/123 es fundada.

Sobre la imputación relativa a la infracción del artículo 15 de la Directiva 2006/123

Alegaciones de las partes

54 La Comisión sostiene, en lo que atañe a los requisitos nacionales sobre la forma jurídica y la posesión del capital relativos a las sociedades de ingenieros civiles, de agentes de patentes y de veterinarios, que estos infringen el artículo 15, apartados 1, 2, letras b) y c), y 3, de la Directiva 2006/123, así como el artículo 49 TFUE, e impiden el establecimiento de nuevos prestadores de servicios relacionados con estas profesiones procedentes de Estados miembros distintos de la República de Austria. Según la

Comisión, tales requisitos restringen las posibilidades de que disponen dichos prestadores establecidos en esos Estados miembros de crear un establecimiento secundario en Austria si no adaptan sus estructuras organizativas a tales requisitos. Además, según la citada institución, los mencionados requisitos también constituyen obstáculos para los prestadores de servicios establecidos en Austria.

- 55 Por una parte, la Comisión considera que una norma nacional según la cual las personas físicas deben poseer la mayoría de las participaciones de una sociedad profesional implica que el control de tal sociedad no puede ser ejercido por personas jurídicas. Según la Comisión, este tipo de sociedad profesional se encuentra en la imposibilidad de ser filial de otra sociedad. Esa institución llega a la conclusión de que dicha sociedad profesional, establecida en un Estado miembro distinto de la República de Austria, no podrá crear en Austria una filial que ofrezca los mismos servicios. Por otra parte, la Comisión sostiene que los requisitos en materia de forma jurídica y de posesión del capital dificultan en la práctica la creación de un establecimiento principal en Austria.
- 56 Por lo que respecta, más concretamente, a las sociedades de ingenieros civiles, la Comisión recuerda que, en virtud del artículo 26, apartado 1, de la ZTG, únicamente las personas físicas y las sociedades de ingenieros civiles que dispongan de habilitación profesional pueden ser socios de una sociedad de ingenieros civiles. Además, recuerda que el artículo 28, apartado 1, de la ZTG establece que los ingenieros civiles han de poseer la mayoría de las participaciones de dicha sociedad y que también ellos pueden ser nombrados administradores y representantes estatutarios de la sociedad de ingenieros civiles de que se trate.
- 57 Según la Comisión, los requisitos en materia de forma jurídica y de posesión de capital aplicables a las sociedades de ingenieros civiles no pueden justificarse por el hecho de que determinadas actividades propias de arquitectos e ingenieros no solo puedan ejercerse bajo el régimen de la ZTG, sino también bajo el de la Gewerbeordnung (Código del Ejercicio de las Profesiones Industriales, Comerciales y Artesanales; en lo sucesivo, «GewO»), en la medida en que los ingenieros civiles gozan de mayor respeto y sus servicios tienen una reputación más elevada que los de los prestadores de los mismos servicios que están sujetos al régimen de la GewO. Por tanto, según dicha institución, si las sociedades establecidas en un Estado miembro distinto de la República de Austria estuvieran obligadas a optar por el ejercicio de la actividad como profesión no liberal en vez de como profesión liberal, que goza de una mayor reputación, ello constituiría una restricción al acceso al mercado.
- 58 Por lo que respecta a las sociedades de agentes de patentes y de veterinarios, la Comisión señala que en el procedimiento administrativo previo la República de Austria no negó la existencia de una restricción, sino que se limitó a sostener que las medidas controvertidas estaban justificadas y eran proporcionadas.
- 59 La Comisión considera que los requisitos nacionales controvertidos no están justificados ni son proporcionados.
- 60 En primer lugar, por lo que respecta a las sociedades de ingenieros civiles, la Comisión alega que ni los objetivos de protección de la independencia de los ingenieros civiles, de garantía de la calidad de los servicios y de protección de los consumidores ni el resto de objetivos de interés público, como la necesidad de mantener separadas las actividades de planificación y de ejecución de las obras, pueden justificar los requisitos en materia de forma jurídica y de posesión del capital. En efecto, a juicio de esta institución, el sistema austriaco ya incluye medidas para alcanzar tales objetivos, como las reglas de conducta para evitar los conflictos de intereses y la sujeción de los miembros de las profesiones de que se trata a determinadas normas en materia de seguros y de garantías.
- 61 Además, según la Comisión, la ZTG ya contiene disposiciones que impiden que se menoscabe la independencia de los ingenieros civiles. Esta institución recuerda, por una parte, que el artículo 28, apartado 2, de la ZTG dispone que solo los socios técnicamente habilitados deciden sobre las

cuestiones técnicas relativas al ejercicio de la profesión y, por otra parte, que el artículo 28, apartado 3, de la ZTG exige que los socios ajenos a la profesión estén obligados en virtud de un contrato al cumplimiento de las normas deontológicas.

- 62 En segundo lugar, por lo que respecta a las sociedades de agentes de patentes, la Comisión sostiene que del artículo 29a, apartado 1, de la PAG se desprende que solo los propios agentes de patentes, los miembros de su familia y las fundaciones creadas por esas personas físicas pueden poseer participaciones en tal sociedad. Además, en virtud del apartado 2 de dicho artículo, las personas ajenas a la profesión no pueden desempeñar un papel esencial en una sociedad de agentes de patentes y, en virtud del apartado 11 de este, los agentes de patentes deben tener una influencia determinante en el seno de dicha sociedad y no deben depender de otros socios en el ejercicio de su mandato.
- 63 Según dicha institución, tales requisitos no pueden estar justificados ni por el objetivo de interés general consistente en ofrecer a los consumidores un servicio de asesoramiento y representación de alta calidad ni por el de protección de la independencia profesional de los agentes de patentes y de la confidencialidad de sus actividades.
- 64 En efecto, según la Comisión, los citados requisitos van más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos de independencia y de confidencialidad.
- 65 Además, la Comisión estima que las normas deontológicas y las disposiciones en materia de seguro destinadas a proteger a los consumidores, como el artículo 21a de la PAG, bastan para alcanzar los objetivos enunciados por la República de Austria. Además, afirma que los requisitos de que se trata no son congruentes, en la medida en que la normativa austriaca permite que los miembros de la familia de un agente de patentes se conviertan en socios de una sociedad de agentes de patentes, mientras que tal posibilidad no está prevista para las sociedades de esta índole establecidas en Estados miembros distintos de la República de Austria. Esa institución añade que la imprecisión del artículo 29a, apartado 11, de la PAG, relativa a la influencia determinante de los agentes de patentes cuando las sociedades de agentes de patentes adoptan decisiones, abre la vía a una interpretación extremadamente restrictiva.
- 66 En tercer lugar, por lo que respecta a las sociedades de veterinarios, la Comisión aduce que, en virtud del artículo 15a, apartado 1, de la TÄG, únicamente los veterinarios o las empresas de veterinarios que dispongan de habilitación profesional están facultados para explotar un consultorio veterinario o una clínica veterinaria privada. Además, los socios de sociedades de veterinarios deben ser veterinarios cualificados y las personas ajenas a la profesión solo pueden poseer participaciones en dichas sociedades en calidad de socios pasivos. Además, observa que los veterinarios que posean participaciones esenciales en una sociedad de veterinarios son los únicos que pueden ser directores de una sucursal de esta y únicamente pueden dirigir una.
- 67 Según la Comisión, el elevado nivel de independencia de los veterinarios y la protección de la salud pública pueden alcanzarse con medidas menos restrictivas que el requisito de que los veterinarios deban poseer el 100 % de los derechos de voto de las sociedades de veterinarios, el cual constituye una restricción desproporcionada a la libertad de establecimiento. Dicha institución considera que, aunque los veterinarios pueden ejercer una influencia determinante al poseer una parte del capital suficiente para garantizar que efectúan el control de la sociedad de veterinarios de que se trate, no puede prohibirse a quienes no sean veterinarios poseer una parte limitada del capital de tal sociedad que no obstaculice dicho control.
- 68 La Comisión estima que las normas deontológicas y las reglas de conducta de los veterinarios y el control riguroso de su cumplimiento, en particular por la Cámara Austriaca de Veterinarios, constituyen un instrumento más flexible para garantizar la protección de la salud pública y la independencia de los miembros de esa profesión. Además, dicha institución sugiere que, en lugar de imponer la posesión del 100 % del capital, la normativa nacional podría prever que los veterinarios

únicamente deben tener la mayoría de los derechos de voto de las sociedades de veterinarios. Además, se puede exigir a las sociedades de veterinarios que pertenezcan al Colegio de Veterinarios, lo que permite facilitar su supervisión.

- 69 La República de Austria sostiene, por lo que respecta a las sociedades de ingenieros civiles, que la estricta separación de las funciones de planificación y de ejecución tiene por objeto garantizar la objetividad, la independencia y la seguridad jurídica de los dictámenes periciales y de los documentos expedidos por los ingenieros civiles. Además, dicho Estado miembro alega que, en virtud de la GewO, las oficinas de ingenieros o los maestros de obras pueden prestar también los servicios de los ingenieros civiles, de modo que no puede sostenerse que la posibilidad de prestar tales servicios esté restringida. Aunque la Directiva 2006/123 tiene por objeto regular la libre prestación de servicios, según dicho Estado miembro no es menos cierto que no regula el título profesional ni la profesión que puede prestar un servicio.
- 70 La República de Austria aduce que la única actividad que puede ejercerse en virtud de la ZTG, y no en virtud de la GewO, es la autenticación de documentos. Según dicho Estado miembro, además de que, al menos en el marco de dicha actividad, los ingenieros civiles están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 2, apartado 2, letra l), de la Directiva 2006/123, los requisitos impuestos a dicha profesión lo están, en cualquier caso, en aras del interés general, en particular para garantizar la protección de los consumidores.
- 71 La República de Austria alega, además de la posibilidad de que en el marco de la GewO se presten servicios idénticos a los de los ingenieros civiles, que propuso una modificación del artículo 26 de la ZTG, con el objetivo de poner fin a la imputación que se le reprochaba. En cambio, dicho Estado miembro considera que el artículo 28, apartado 1, de la ZTG tiene por objeto preservar la imparcialidad e independencia de los ingenieros civiles, de manera que las normas relativas a los directivos y a los representantes de las sociedades de ingenieros civiles deben mantenerse.
- 72 Por lo que respecta a las sociedades de agentes de patentes, además de las alegaciones expuestas en el procedimiento administrativo previo, de las que figura un resumen en el escrito de interposición del recurso de la Comisión, la República de Austria informa al Tribunal de Justicia de que tiene la intención de modificar el artículo 29a, apartado 1, letras b) a e), de la PAG, añadir un nuevo apartado a este artículo para ampliar la categoría de personas que pueden ser socios de dichas sociedades y suprimir el artículo 29a, apartado 4, de dicha Ley.
- 73 En lo que atañe a las sociedades de veterinarios, la República de Austria alega que no puede sostenerse en modo alguno que no exista ninguna relación entre la profesión de veterinario y la protección de la salud pública, en la medida en que esta profesión desempeña la función de garante en lo que atañe a la producción de alimentos seguros. Dicho Estado miembro alega que los veterinarios están obligados, no solo por la TÄG, sino también por otras normas, a declarar tanto las enfermedades animales como determinadas enfermedades humanas o la sospecha de infección por una de esas enfermedades.
- 74 La República de Austria considera, además, que las normas deontológicas solo pueden producir efectos obligatorios respecto de los veterinarios que ejercen la profesión y no son aptas para excluir que existan relaciones de dependencia con personas ajenas a esta profesión a menos que se les aplique un estricto régimen de control del Estado. Dicho Estado miembro considera que la posición de la Comisión según la cual la supresión del artículo 15a de la TÄG supondría ventajas en términos de precios para los consumidores no está en absoluto clara, puesto que dicha disposición no excluye la actividad de sociedades en las que participen personas ajenas a la profesión de veterinario.
- 75 La República Federal de Alemania interviene en apoyo de las pretensiones de la República de Austria, limitando sus observaciones, impugnadas por la Comisión, al examen de la compatibilidad de las disposiciones de la ZTG con la Directiva 2006/123. A este respecto, la República Federal de Alemania alega que, si se considera que los artículos 26, apartado 1, y 28, apartado 1, de la ZTG constituyen

«requisitos», en el sentido del artículo 15, apartado 2, de la Directiva 2006/123, estos cumplen las condiciones enumeradas en el artículo 15, apartado 3, de dicha Directiva, de modo que están justificados.

- 76 Sobre este particular, la República Federal de Alemania sostiene, por una parte, que la restricción del acceso a la calidad de socio de las sociedades de ingenieros civiles únicamente a los ingenieros civiles y a las sociedades de ingenieros civiles es necesaria para alcanzar los objetivos de preservación de la independencia, de administración preventiva de la justicia, de calidad de los servicios, de protección de los consumidores y de respeto de la obligación de confidencialidad. Por otro lado, dicho Estado miembro sostiene que el requisito de que solo los ingenieros civiles puedan ser directivos y representantes legales de las sociedades de ingenieros civiles garantiza la transparencia y la calidad del servicio y facilita la determinación de la persona responsable en el seno de tal sociedad.
- 77 Según la República Federal de Alemania, medidas menos restrictivas, como las normas internas y deontológicas, no son adecuadas para alcanzar los objetivos enunciados del mismo modo que las disposiciones nacionales de que se trata. Además, las disposiciones en materia de seguros tienen una función distinta, a saber, la indemnización por los perjuicios que ya se hayan producido, y no la prevención de tales perjuicios.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 78 Conforme al artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2006/123, los Estados miembros deben examinar si en su ordenamiento jurídico están previstos los requisitos contemplados en el apartado 2 del mismo artículo, y hacer lo necesario para que dichos requisitos sean compatibles con las condiciones contempladas en el apartado 3 de este.
- 79 El artículo 15, apartado 2, letra b), de la citada Directiva recoge los requisitos que imponen al prestador estar constituido en una forma jurídica concreta. El apartado 2, letra c), del mismo artículo se refiere a los requisitos relativos a la posesión del capital de una sociedad.
- 80 De los apartados 5 y 6 de dicho artículo 15 se desprende que a los Estados miembros les está permitido mantener o, en su caso, introducir requisitos del tipo de los mencionados en el apartado 2 del mismo artículo, siempre y cuando estos reúnan las condiciones establecidas en su apartado 3 (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de junio de 2015, *Rina Services y otros*, C-593/13, EU:C:2015:399, apartado 33).
- 81 Las condiciones acumulativas enumeradas en el artículo 15, apartado 3, de la citada Directiva exigen, en primer término, 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 emplazamiento del domicilio social; en segundo término, que sean necesarios, al estar justificados por una razón imperiosa de interés general; y, en tercer término, que sean proporcionados, por ser adecuados para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no ir más allá de lo necesario para conseguirlo, sin que se puedan sustituir por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado.
- 82 De ello se deriva, en particular, que, si bien corresponde al Estado miembro que invoca una razón imperiosa de interés general para justificar un requisito en el sentido del citado artículo 15 demostrar que su normativa es apropiada y necesaria para lograr el objetivo legítimo perseguido, esta carga de la prueba no puede llegar hasta el punto de exigir que dicho Estado demuestre de forma positiva que ninguna otra medida imaginable permitiría alcanzar dicho objetivo en las mismas condiciones (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de abril de 2009, *Comisión/Italia*, C-518/06, EU:C:2009:270, apartado 84 y jurisprudencia citada; de 24 de marzo de 2011, *Comisión/España*, C-400/08,

EU:C:2011:172, apartado 123, y de 23 de diciembre de 2015, Scotch Whisky Association y otros, C-333/14, EU:C:2015:845, apartado 55). En efecto, tal exigencia equivaldría en la práctica a privar al Estado miembro de que se trata de su competencia normativa en el ámbito considerado.

- 83 En el caso de autos, de las disposiciones nacionales controvertidas en el marco de la presente imputación se desprende que, en primer lugar, solo las personas físicas y las sociedades de ingenieros civiles pueden ser socios de una sociedad de ingenieros civiles y únicamente las personas físicas socias de la sociedad de ingenieros civiles que posean la mayoría de las participaciones de dicha sociedad pueden ser nombradas administradores y representantes de tal sociedad. En segundo lugar, solo los propios agentes de patentes, los miembros de su familia y las fundaciones creadas por esas personas físicas pueden poseer una participación en una sociedad de agentes de patentes, pues los agentes de patentes deben tener una influencia determinante en el seno de tal sociedad. En tercer lugar, únicamente los veterinarios o las compañías de veterinarios pueden explotar un consultorio o una clínica veterinaria, mientras que las personas ajenas a la profesión no pueden participar sino como socios pasivos, y solo los veterinarios que posean participaciones esenciales en una sociedad de este tipo pueden convertirse en directores de una sucursal de esta.
- 84 Procede señalar que tales requisitos se refieren tanto a la forma jurídica como a la composición de los titulares del capital de las sociedades de ingenieros civiles, de agentes de patentes y de veterinarios, de modo que les resulta aplicable el artículo 15, apartado 2, letras b) y c), de la Directiva 2006/123.
- 85 En consecuencia, procede verificar si los requisitos nacionales de que se trata cumplen las condiciones enunciadas en el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2006/123, a saber, que no sean discriminatorios, que resulten necesarios y que sean proporcionados a la realización de una razón imperiosa de interés general (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de marzo de 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, apartado 54).
- 86 En lo que atañe, en primer lugar, a la primera de las mencionadas condiciones, en los autos en poder del Tribunal de Justicia no consta que los requisitos contemplados en el apartado 83 de la presente sentencia sean directa o indirectamente discriminatorios, en el sentido del artículo 15, apartado 3, letra a), de la Directiva 2006/123.
- 87 A continuación, por lo que respecta a la segunda de dichas condiciones, debe precisarse que la República de Austria indica, en esencia, que los requisitos de que se trata buscan alcanzar los objetivos de garantía de la objetividad e independencia de las profesiones en cuestión, así como de seguridad jurídica, y, en lo que respecta a los veterinarios, el objetivo añadido de protección de la salud.
- 88 Con carácter preliminar, procede señalar que los objetivos de garantía de la objetividad e independencia de las profesiones de que se trata, así como de seguridad jurídica, están relacionados con el objetivo de protección de los destinatarios de servicios, contemplado en el considerando 40 de la Directiva 2006/123, y de garantía de la calidad de servicios.
- 89 Cabe señalar que los objetivos de protección de los destinatarios de los servicios, de garantía de la calidad de los servicios y de protección de la salud constituyen razones imperiosas de interés general que pueden justificar una restricción a las libertades garantizadas por el Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de octubre de 2000, Corsten, C-58/98, EU:C:2000:527, apartado 38, y de 1 de marzo de 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, apartado 57).
- 90 Por último, en lo que atañe a la tercera condición prevista en el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2006/123, esta presupone la concurrencia de tres elementos, a saber, que el requisito sea adecuado para garantizar la realización del objetivo perseguido, que no vaya más allá de lo necesario para conseguirlo y que no pueda ser alcanzado con otras medidas menos restrictivas.

- 91 A este respecto, del tenor del artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2006/123 se desprende que corresponde al Estado miembro afectado verificar y, por tanto, demostrar, mediante la invocación de elementos precisos que puedan apoyar su argumentación, que requisitos como los controvertidos en el caso de autos cumplen las condiciones establecidas en dicha disposición (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de enero de 2014, Comisión/Bélgica, C-296/12, EU:C:2014:24, apartado 33 y jurisprudencia citada).
- 92 En lo que atañe al carácter adecuado de los requisitos en cuestión para alcanzar los objetivos enunciados, debe señalarse que las limitaciones relativas a la forma jurídica y a la participación en el capital de una sociedad, en la medida en que garantizan la transparencia de la participación en el capital de dicha sociedad y la calificación de las personas que participan en dicho capital y determinan, de manera precisa, las personas responsables de la sociedad de que se trate, son en principio adecuadas para alcanzar los objetivos de protección de los destinatarios de servicios y de garantía de calidad de los servicios.
- 93 Por lo que respecta al objetivo de protección de la salud pública, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que los requisitos relativos a la posesión en exclusiva del capital de las sociedades de veterinarios por los miembros de dicha profesión son adecuados para reducir los riesgos de que tales sociedades adopten estrategias económicas que puedan menoscabar el objetivo de protección de la salud y la independencia de los veterinarios (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de marzo de 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, apartados 82 y 83).
- 94 No obstante, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una normativa nacional solo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo perseguido si responde verdaderamente al empeño por hacerlo de forma congruente y sistemática (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de marzo de 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, apartado 55; de 15 de octubre de 2015, Grupo Itevelesa y otros, C-168/14, EU:C:2015:685, apartado 76, y el auto de 30 de junio de 2016, Sokoll-Seebacher y Naderhirn, C-634/15, EU:C:2016:510, apartado 27).
- 95 En el caso de autos, debe observarse que, como alegó acertadamente la Comisión y sin que la República de Austria lo haya refutado, los requisitos impuestos a los agentes de patentes en cuanto a la posesión del capital no pueden considerarse congruentes en el sentido de dicha jurisprudencia, dado que la legislación austriaca permite a personas ajenas a la profesión de agente de patentes, a saber, los miembros de la familia de un agente, convertirse en socios de una sociedad de agentes de patentes, mientras que no se prevé tal posibilidad para las sociedades que operan en ese sector establecidas en Estados miembros distintos de la República de Austria.
- 96 De ello se deduce que la República de Austria no ha logrado demostrar que tales requisitos sean adecuados para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos.
- 97 Por lo demás, en cambio, es preciso señalar que la Comisión no expone ninguna alegación específica dirigida a cuestionar que los requisitos de que se trata sean aptos para alcanzar los objetivos alegados y se limita a sostener que van más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos enunciados.
- 98 Por lo que respecta al segundo elemento del artículo 15, apartado 3, letra c), de la Directiva 2006/123, tal como se enuncia en el apartado 90 de la presente sentencia, en primer lugar ha de descartarse, por carecer de pertinencia, la alegación de la República de Austria según la cual los proyectos de ley, que aún no estaban en vigor en el momento en que se interpuso el presente recurso, tienen por objeto modificar dicha normativa.
- 99 En efecto, como resulta claramente del apartado 48 de la presente sentencia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como esta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado y los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por el Tribunal de Justicia.

- 100 Por consiguiente, procede examinar si la argumentación expuesta por la República de Austria en relación con los requisitos de que se trata, en vigor al término del plazo fijado en el dictamen motivado, permite demostrar que estos no van más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos enunciados.
- 101 A este respecto, en primer lugar, por lo que respecta al requisito establecido en el artículo 28, apartado 1, de la ZTG, debe señalarse que la Comisión sugirió varias medidas alternativas menos restrictivas, como las reglas de conducta y las normas en materia de seguros y de garantías, que podrían, especialmente si se consideraban conjuntamente, permitir alcanzar los objetivos perseguidos. Pues bien, aunque la República de Austria sostiene que este requisito es indispensable para garantizar que los administradores de una sociedad de ingenieros civiles respondan personalmente de las prestaciones de la sociedad, dicho Estado miembro no respalda esta alegación de modo que permita al Tribunal de Justicia llegar a la conclusión de que las medidas menos lesivas no son suficientes para alcanzar los objetivos enunciados.
- 102 En segundo lugar, por lo que respecta al artículo 29a de la PAG, procede añadir, además de las consideraciones formuladas en los apartados 95 y 96 de la presente sentencia, por una parte, que las alegaciones de la Comisión resumidas en los apartados 62 a 64 de la presente sentencia tienen por objeto deducir que los requisitos establecidos en esta disposición van más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos que persigue y, por otra parte, que la República de Austria no ha presentado ante el Tribunal de Justicia ninguna alegación que pueda refutar esta afirmación.
- 103 En tercer lugar, en relación con el artículo 15a de la TÄG, la República de Austria sostiene, por un lado, que los veterinarios están sometidos a una serie de obligaciones relativas a la protección de la salud, como la garantía de la producción de alimentos seguros y la declaración de enfermedades que afectan a los animales y de determinadas enfermedades humanas. Por otra parte, dicho Estado miembro aduce que las reglas de conducta, salvo en el caso de que el Estado controle estrictamente su cumplimiento, no pueden excluir las relaciones de dependencia y la influencia de personas externas a la profesión, de modo que no son apropiadas para alcanzar los objetivos perseguidos.
- 104 A este respecto, procede señalar que la consecución legítima de los objetivos de protección de la salud y de la independencia de los veterinarios no puede justificar que se excluya totalmente a los operadores económicos que no sean veterinarios de la posesión del capital de sociedades de veterinarios, pues no cabe descartar que los veterinarios puedan ejercer un control efectivo sobre tales sociedades aun cuando no posean la totalidad del capital de estas, en la medida en que la posesión de una parte limitada de ese capital por personas que no son veterinarios no obstaculiza necesariamente tal control (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de marzo de 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, apartado 86).
- 105 Por lo tanto, una normativa nacional que excluye de cualquier participación en el capital de las sociedades de veterinarios a todas las personas que no disponen de habilitación profesional va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos de protección de la salud pública y de independencia de los veterinarios.
- 106 Del conjunto de consideraciones anteriores se desprende que los requisitos nacionales de que se trata van más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos, de modo que infringen el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2006/123.
- 107 Por consiguiente, procede declarar fundada la imputación relativa a la infracción del artículo 15 de la Directiva 2006/123. En estas circunstancias, no procede examinar la normativa controvertida a la luz del artículo 49 TFUE.

Sobre la imputación relativa a la infracción del artículo 25 de la Directiva 2006/123

Alegaciones de las partes

- 108 La Comisión alega que el artículo 21, apartado 1, de la ZTG y el artículo 29a, apartado 6, de la PAG obligan a las sociedades profesionales afectadas a limitarse al ejercicio de la profesión de ingeniero civil o agente de patentes, respectivamente. Pues bien, en su opinión el artículo 25 de la Directiva 2006/123 impone a los Estados miembros la obligación de suprimir los requisitos que obligan a los prestadores de servicios a ejercer exclusivamente una actividad específica, o que limitan el ejercicio conjunto o en colaboración de actividades diferentes. Según la Comisión, estas disposiciones nacionales impiden, por un lado, tanto la creación por parte de sociedades establecidas en un Estado miembro distinto de la República de Austria de establecimientos secundarios multidisciplinares como el establecimiento primario de las sociedades establecidas en Austria. Por otra parte, arguye que estas disposiciones impiden la libre prestación de servicios.
- 109 Por lo que respecta a las sociedades de ingenieros civiles, la Comisión sostiene que el artículo 21, apartado 3, de la ZTG, según el cual únicamente se autoriza a las sociedades de ingenieros civiles constituir una sociedad de Derecho civil con personas que ejercen una actividad que no forme parte de una profesión liberal si dichas personas no están facultadas para desempeñar tareas de ejecución, infringe el artículo 25 de la Directiva 2006/123.
- 110 A este respecto, la Comisión alega, en primer lugar, que solo los arquitectos e ingenieros pueden crear sociedades comunes, ya que no es posible crear sociedades de Derecho civil con personas que ejercen otras profesiones si dichas personas no están facultadas para realizar tareas de ejecución. En segundo lugar, según la Comisión, no es posible asociarse con personas que ejercen otras profesiones en forma de una sociedad de ingenieros civiles, sino únicamente en forma de sociedad de Derecho civil en la que los socios son personalmente responsables y no se benefician de la limitación de responsabilidad de una sociedad de responsabilidad limitada. En tercer lugar, dicha institución señala que el enfoque según el cual un ingeniero que presta sus servicios con arreglo a la ZTG puede asociarse con ingenieros civiles para constituir una sociedad de ingenieros civiles, mientras que un ingeniero que presta sus servicios en el marco de la GewO solo puede hacerlo en forma de sociedad de Derecho civil, resulta contradictorio y desproporcionado.
- 111 Por lo que respecta a las sociedades de agentes de patentes, la Comisión aduce que, en virtud del artículo 29a, apartado 6, de la PAG, la actividad de dicha sociedad debe limitarse al ejercicio de la profesión de agente de patentes, incluidas las actividades auxiliares y la gestión del patrimonio de dicha sociedad. Según esa institución, los objetivos de alcanzar un alto nivel de calidad del asesoramiento y de defender de los intereses de los consumidores pueden alcanzarse mediante medidas que no excluyan, de manera absoluta, el ejercicio conjunto o en colaboración con otras profesiones de las actividades de agentes de patentes.
- 112 La República de Austria alega que de la Directiva 2006/123 se desprende que las restricciones a las actividades multidisciplinares se autorizan en la medida en que tienen por objeto preservar la imparcialidad, la independencia y la integridad de las profesiones reguladas.
- 113 A este respecto, por lo que respecta a las sociedades de ingenieros civiles, ese Estado miembro sostiene, en primer lugar, que el artículo 21, apartado 1, de la ZTG permite a las sociedades de ingenieros civiles diferentes especializaciones. En segundo lugar, recuerda que el artículo 21, apartado 3, de la ZTG también permite una asociación con otras profesiones, siempre y cuando estas no estén autorizadas a realizar actividades de ejecución.

- 114 Según dicho Estado miembro, habida cuenta de la estricta separación de las actividades de planificación y de ejecución, las normas relativas a la organización interna no bastan para permitir la consecución del objetivo de garantizar la imparcialidad y la independencia de la profesión. Además, la República de Austria considera que la idea de la Comisión, según la cual basta con elaborar directrices relativas a la prevención de conflictos de intereses, no permite alcanzar el objetivo perseguido, en la medida en que tales directrices no tienen fuerza vinculante.
- 115 En lo que atañe a las sociedades de agentes de patentes, la República de Austria informa al Tribunal de Justicia de que las modificaciones propuestas del artículo 29a, apartados 6 y 11, de la PAG consisten en la mera supresión de dichas disposiciones, de modo que no puede reprochársele ninguna restricción de las actividades multidisciplinares.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 116 Con arreglo al artículo 25, apartado 1, de la Directiva 2006/123, los Estados miembros harán lo necesario para que los prestadores no se vean sujetos a requisitos que les obliguen a ejercer exclusivamente una actividad específica o que limiten el ejercicio conjunto o en asociación de distintas actividades. No obstante, los prestadores a que se refieren las letras a) y b) de ese apartado pueden someterse a tales requisitos, siempre que se cumplan los requisitos previstos en ellas.
- 117 En el caso de autos, por un lado, en virtud del artículo 21, apartado 1, de la ZTG, los ingenieros civiles pueden constituir sociedades de ingenieros civiles a efectos exclusivos del ejercicio de su profesión, mientras que, conforme al apartado 3 de dicho artículo, la constitución, por ingenieros civiles, de una sociedad con personas que ejercen una actividad que no forme parte de una profesión liberal únicamente se autoriza si se trata de una sociedad de Derecho civil, en la que estas personas no estén facultadas para realizar tareas de ejecución.
- 118 Por otro lado, en virtud del artículo 29a, apartado 6, de la PAG, las actividades de las sociedades de agentes de patentes se limitan al ejercicio de esta profesión, a las actividades auxiliares y a la gestión del patrimonio de la sociedad de que se trate.
- 119 De ello se deduce que estas disposiciones someten a los prestadores a los que se refieren a requisitos como los previstos en el artículo 25, apartado 1, de la Directiva 2006/123. Por consiguiente, procede examinar además si tales requisitos pueden justificarse en virtud de las letras a) o b) de dicha disposición.
- 120 A este respecto, la República de Austria alega que el artículo 21 de la ZTG tiene por objeto preservar la imparcialidad, independencia e integridad de la profesión de ingeniero civil y considera que las reglas de conducta no pueden garantizar el cumplimiento de tales objetivos. En lo que atañe a los agentes de patentes, dicho Estado miembro informa al Tribunal de Justicia de las modificaciones legislativas dirigidas a suprimir las disposiciones cuestionadas por la Comisión.
- 121 De conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 48 de la presente sentencia, es preciso desestimar las alegaciones de la República de Austria relativas a las modificaciones legislativas de la PAG, que tuvieron lugar con posterioridad a la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado y que, además, no habían entrado en vigor en el momento en que se interpuso el presente recurso.
- 122 Por lo que respecta al artículo 21 de la ZTG, es preciso señalar que la República de Austria no ha explicado en modo alguno en qué medida se verían afectadas la imparcialidad, la independencia y la integridad de la profesión de ingeniero civil si se permitiera a los ingenieros civiles asociarse, en el marco de una sociedad como las contempladas en el artículo 21, apartado 1, de la ZTG, con personas

que ejerzan otras profesiones. Ello es así máxime si se considera que el apartado 3 de esta misma disposición permite, en determinadas condiciones, la asociación de ingenieros civiles con personas que ejercen otra actividad, en una sociedad de Derecho civil.

- 123 En cualquier caso, la República de Austria no ha formulado ninguna alegación concreta para demostrar que otras medidas menos restrictivas, como la adopción de normas de organización interna de una sociedad multidisciplinar, prevista por la Comisión en sus alegaciones, no son aptas para garantizar la imparcialidad, la independencia y la integridad de un ingeniero civil que ejerce su actividad en el marco de tal sociedad. Por consiguiente, no puede admitirse que la prohibición de constituir tales sociedades, que resulta del artículo 21 de la ZTG, sea «necesaria» para ello, en el sentido del artículo 25, apartado 1, letras a) o b), de la Directiva 2006/123.
- 124 De las observaciones anteriores se desprende que la imputación relativa a la infracción del artículo 25 de la Directiva 2006/123 es fundada.
- 125 Por consiguiente, procede declarar que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 14, punto 1, 15, apartados 1, 2, letras b) y c), y 3, y 25 de la Directiva 2006/123, al mantener en vigor los requisitos en materia de emplazamiento del domicilio social para las sociedades de ingenieros civiles y de agentes de patentes, los requisitos en materia de forma jurídica y de posesión del capital para las sociedades de ingenieros civiles, agentes de patentes y de veterinarios y la restricción de las actividades multidisciplinarias para las sociedades de ingenieros civiles y de agentes de patentes.

Costas

- 126 En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado la Comisión la condena en costas de la República de Austria y haber visto esta desestimadas sus pretensiones, procede condenarla a cargar, además de con sus propias costas, con las de la Comisión.
- 127 Conforme al artículo 140, apartado 1, del mismo Reglamento, la República Federal de Alemania soportará sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) decide:

- 1) **Declarar que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 14, punto 1, 15, apartados 1, 2, letras b) y c), y 3, y 25 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, al mantener en vigor los requisitos en materia de emplazamiento del domicilio social para las sociedades de ingenieros civiles y de agentes de patentes, los requisitos en materia de forma jurídica y de posesión del capital para las sociedades de ingenieros civiles, agentes de patentes y de veterinarios y la restricción de las actividades multidisciplinarias para las sociedades de ingenieros civiles y de agentes de patentes.**
- 2) **Condenar a la República de Austria a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión Europea.**
- 3) **La República Federal de Alemania cargará con sus propias costas.**

Firmas