

APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN LAS ORDENANZAS LOCALES. FORMULARIOS EN LAS FASES DE IDENTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA NORMATIVA LOCAL AFECTADA Y SOBRE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y VENTANILLA ÚNICA

I.- ESTUDIO PREVIO: LA INCIDENCIA DE LA DIRECTIVA SERVICIOS EN LAS ENTIDADES LOCALES	1
II.- GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA DIRECTIVA SERVICIOS. DE BOLKESTEIN A GEBHARDT.	2
III.- LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA POR EL ESTADO ESPAÑOL	4
IV.- LA DIRECTIVA SERVICIOS Y SU INCIDENCIA EN EL ÁMBITO LOCAL: EL IMPACTO DE LA DIRECTIVA SOBRE LA TRADICIONAL TÉCNICA ADMINISTRATIVA AUTORIZATORIA.....	8
V.- CAMBIOS EN LA NORMATIVA LOCAL DERIVADOS DE LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA SERVICIOS POR LOS ENTES LOCALES	13
1.- Planteamiento general y principios que deben inspirar la transposición en el ámbito local.....	13
2.- Identificación de la normativa local afectada por la directiva servicios	17
3.- Evaluación de la normativa local afectada por la directiva servicios.....	23
4.- Modificación de la normativa local afectada por la Directiva Servicios	25
VI.- CAMBIOS EN LOS PROCEDIMIENTOS Y FORMA DE TRAMITACIÓN LOCAL DERIVADOS DE LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA SERVICIOS POR LOS ENTES LOCALES	26
VII.- PROPUESTA DE FORMULARIOS EN LAS FASES DE IDENTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA NORMATIVA LOCAL AFECTADA POR LA DIRECTIVA SERVICIOS Y LA LEY ESTATAL DE TRANSPOSICIÓN Y SOBRE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y VENTANILLA ÚNICA	28
1.- Propuesta de Formularios en las fases de identificación y evaluación de la normativa local afectada por la Directiva Servicios y la Ley estatal de transposición	29
2.- Formularios sobre simplificación administrativa y ventanilla única.....	30

I.- ESTUDIO PREVIO: LA INCIDENCIA DE LA DIRECTIVA SERVICIOS EN LAS ENTIDADES LOCALES

Uno de los fenómenos jurídicos de mayor envergadura y afección a la vida local de nuestros días viene de la mano de la transposición en el Estado de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios de mercado interior, conocida de manera abreviada como Directiva Servicios, y de una manera más coloquial, Directiva Bolkestein, por el nombre del Comisario Europeo que la propuso en sus inicios, allá por el año 2004, si bien durante su procedimiento de aprobación sufrió diversas mutaciones, como veremos más adelante.

La necesidad de que todo el Ordenamiento español, en un Estado tan complejo desde el punto de vista de la diversidad de fuentes productoras de derecho, se adapte a los postulados de la Directiva supone todo un reto, cargado de complejidad, ya que dicha transposición debe ser llevada a cabo por todos los poderes normativos cuyas normas pueden verse afectadas por los efectos de la Directiva mencionada.

Esta transposición evidentemente afecta en gran medida a las Administraciones locales y, en particular, a los Municipios que muestran en su actividad administrativa grandes dosis de intervención de carácter autorizatorio sobre la actividad de la ciudadanía, en sus distintas facetas (comunicaciones previas, autorizaciones, licencias, permisos, registros, etc). La Administración municipal es responsable a tenor del sistema de asignación de sus competencias de numerosos actos de intervención administrativa sobre la actividad de los ciudadanos, como lo muestra la propia configuración estructural de una norma que pese al tiempo transcurrido, responde al esquema clásico de formas de actividad administrativa que en su día propusiera Jordana de Pozas, como es el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955¹. Como decía dicho Reglamento en su artículo 8, las Corporaciones podrán sujetar a *sus administrados* el deber de obtener, previa licencia en los casos previstos por la Ley, el presente Reglamento u otras disposiciones de carácter general.

Dicho lo cual pasaremos a continuación a exponer los aspectos prácticos que se derivan sobre los Entes locales, con especial dedicación a los más afectados, los Municipios, que se derivan de la adaptación a la Directiva Servicios, y, en particular, la necesaria adecuación de las normas de producción propia municipal a la norma comunitaria, haciéndose mención igualmente a otros aspectos de la vida local y el resto de Administraciones, a través de la necesaria simplificación administrativa y la ventanilla única derivadas de dicha Directiva.

II.- GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA DIRECTIVA SERVICIOS. DE BOLKESTEIN A GEBHARDT.

Como expresa la Memoria del Análisis del Impacto Normativo del Anteproyecto de Ley sobre libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios², la Directiva de Servicios es una de las piezas fundamentales de la estrategia comunitaria de impulso económico y de consolidación del mercado interior que se han instrumentado en el contexto de la agenda de Lisboa.

Su objetivo es alcanzar un auténtico mercado único de servicios en la Unión Europea a través de la eliminación de barreras legales y administrativas que actualmente limitan el desarrollo de actividades de servicios entre Estados miembros. La Directiva pretende, por tanto, reducir cargas administrativas y otorgar mayor seguridad jurídica a aquellos que desean prestar un servicio, a través de un

¹ Véase el artículo 1 de dicho Reglamento, en el que se exponen los casos en que los Ayuntamientos pueden intervenir la actividad de *sus administrados*.

² Dicha Memoria es uno de los trámites procedimentales exigidos para la aprobación de los proyectos de ley, en exigencia de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de organización, competencia y funcionamiento del Gobierno.

establecimiento permanente (libertad de establecimiento) o sin recurrir a dicho establecimiento (libertad de prestación de servicios).

El sector servicios es un importante motor del crecimiento y creación de empleo en España. De esta manera, es el sector de mayor importancia cuantitativa por su peso en el PIB (66,7%) y empleo total (66,2%), y de él dependen de manera decisiva el crecimiento y la competitividad del resto de ramas de actividad, como destaca el Libro Blanco formulado con motivo de la Directiva de Servicios como oportunidad de reforma del sector.

Las dos libertades a que se ha hecho mención (libertad de establecimiento y libertad de prestación de servicios), ya venían consagradas en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y, por ende, de la Unión Europea, y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha ido definiendo, merced a numerosos casos, los perfiles de estas libertades, así como su interacción con otros principios y objetivos de interés general, como son los de la protección de la salud, de la seguridad o del medio ambiente. Así, se han acuñado principios y criterios que acotan el alcance de las regulaciones nacionales cuando pueden entrar en colisión con las libertades de establecimiento y prestación de servicios.

Sin embargo, como reconoce el Libro Blanco formulado con motivo de la Directiva Servicios, en la práctica existen numerosas barreras que impiden hablar de un mercado único de servicios, lo cual quedó patente en el informe sobre "*El estado del mercado interior de servicios*" publicado por la Comisión Europea en julio de 2002³. En este contexto, quedó clara la necesidad de superar el enfoque caso por caso y de dictar una norma de alcance general que permitiera asentar de manera definitiva unas reglas del juego en lo que se refiere al mercado interior de servicios.

Frits Bolkestein, Comisario Europeo para el mercado interior durante la presidencia de Romano Prodi, propuso y defendió el dictado de una Directiva sobre el sector servicios. Lo cierto es que el proceso de aprobación de la Directiva se vio interrumpido en numerosas ocasiones y obtuvo una fuerte expectación y polémica en algunos sectores⁴. Tras distintas propuestas de consenso, finalmente el Parlamento

³ En opinión de la Comisión Europea, la integración del mercado interior se encuentra muy alejada de disfrutar plenamente el potencial del crecimiento económico.

⁴ Uno de los aspectos que mayor polémica suscitó durante el procedimiento de su aprobación fue la relativa a la implantación del principio del país de origen. según el cual el prestador de servicios que se traslada a otro país europeo debe atenerse a la legislación de su país de origen. El objetivo sería animar a las entidades prestatarias de servicios a establecerse sin tener que informarse sobre 25 legislaciones nacionales diferentes. El principio del país de origen se centra principalmente en aspectos legales relativos a diplomas, regulaciones, necesidad de autorizaciones particulares, etc.

El principio del país de origen provocó serias preocupaciones y desató desde el inicio numerosas críticas: su introducción podría causar *dumping* social, es decir, estimular una competición en la reducción de tutelas sociales, derechos laborales y niveles retributivos.

El temor a que la escasísima protección social de los nuevos estados miembros provocase un deterioro de los derechos laborales en los antiguos estados miembros fue ilustrado en Francia con el síndrome del "*fontanero polaco*", usada por primera vez por Philippe de Villiers y por los opositores a la Constitución Europea como símbolo del temor a la llegada de trabajadores mal pagados de Europa del Este que competirían deslealmente con los trabajadores nacionales, lo

Europeo y el Consejo aprobaron la mencionada Directiva⁵, quedando configurada como Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios de mercado interior.

III.- LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA POR EL ESTADO ESPAÑOL

El 28 de diciembre de 2006 entró en vigor 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 (Directiva de Servicios). De conformidad con lo dispuesto en la misma, los Estados miembros disponen de un plazo de transposición de tres años, que finaliza el 28 de diciembre de 2009.

La transposición de la Directiva de Servicios se ha presentado en España como un reto y al mismo tiempo como una gran oportunidad. Esto es, por parte de las autoridades estatales encargadas de la transposición de la Directiva en uso de las competencias normativas constitucionalmente asignadas, no se ha optado por una transposición de mínimos, sino que se aprovecha la oportunidad ofrecida por la referida incorporación de la norma europea, para el estudio en profundidad de una reforma del sector servicios, dada su importancia en la economía (tanto en su vertiente microeconómica como macroeconómica)⁶.

cual es considerado como uno de los factores del no del referéndum francés. De ahí la denominación utilizada en algunos casos a esta norma europea como la *Directiva Frankenstein*, como por ejemplo puede verse en MORA BONGERA, FERNANDO, <<La transposición de la Directiva Bolkestein, la libertad de establecimiento y las competencias de las Entidades locales>>, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 4/2009, de 28 de febrero, pág. 530. Este temor se materializó en un caso real en Suecia, donde no existe ley alguna sobre el salario mínimo, sino que éste se acuerda por concertación entre los sindicatos y las asociaciones patronales. Una empresa letona, que había ganado un concurso de construcción en la ciudad sueca de Vaxhlo, a la luz de la Directiva 96/71/CE se consideró libre de aplicar a sus trabajadores el salario letón. Este caso y otras situaciones análogas hicieron aumentar la preocupación por la existencia de demasiadas zonas grises en la legislación propuesta, que habrían llevado a una competición en la reducción de derechos sociales. Preocupaciones similares se expresaron en lo referente a la tutela del medio ambiente y de los consumidores. Para responder a los extendidos temores sobre la Directiva, ya en fase de aprobación en el Parlamento Europeo, los principales grupos parlamentarios alcanzaron un acuerdo sobre un texto de compromiso que elimina por completo el principio del país de origen, e incluye numerosas excepciones y protecciones para evitar una reducción de los derechos laborales y las tutelas sociales. El texto de compromiso, en una versión descafeinada de la propuesta inicial de Bolkestein, adoptado por el Parlamento Europeo en sesión plenaria el 16 de febrero de 2006, suele ser referenciado con el nombre de la parlamentaria socialdemócrata alemana Evelyne Gebhardt.

⁵ Procedimiento de codecisión.

⁶ Referencias a los efectos económicos de la Directiva en la economía española puede verse en el *Libro Blanco para la reforma del sector servicios*; en la *Memoria del Análisis del Impacto Normativo* efectuada con objeto de la tramitación gubernamental del Anteproyecto de Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios; en *Efectos macroeconómicos potenciales de la Directiva en España*, elaborado por D.G. de Análisis Macroeconómico y Economía Internacional, S.G. de Análisis y Modelización Macroeconómica. Ministerio de Economía y Hacienda, de 18 de febrero de 2009; y en el *Informe económico sobre el sector de servicios y la transposición de la Directiva Europea al caso español*, elaborado por un grupo independiente de expertos del Instituto

En efecto, como explica el Libro Blanco para la reforma del sector servicios, el proceso de transposición constituye una ocasión única para reducir trabas injustificadas o desproporcionadas al acceso y ejercicio de una actividad de servicios en determinados sectores, lo que consecuentemente incentivará la actividad empresarial y contribuirá a la mejora de la regulación. De la mejora del marco regulatorio se derivarán ganancias de eficiencia, productividad y empleo en los sectores implicados, además de un incremento de la variedad y calidad de los servicios disponibles para empresas y ciudadanos.

Los Estados Miembros de la UE han adoptado diversas soluciones para la incorporación al derecho interno de los postulados de la Directiva. Básicamente, las alternativas pueden reducirse a los siguientes dos grandes grupos:

Por un lado, algunos países han optado por afrontar la incorporación al derecho interno a través de diversas modificaciones de las normas internas que han resultado afectadas, sin adopción de una ley general horizontal de transposición. Esta opción ha sido acogida por Estados como Alemania, Francia, Reino Unido, Portugal o Luxemburgo.

Otros Estados en cambio, han optado por incorporar la directiva a través de una ley denominada horizontal o paraguas, de carácter genérico, sin perjuicio de la complementariedad con otras reformas legislativas de incidencia sobre la normativa sectorial afectada. Éste ha sido el caso de España y otros Estados de la Unión, como Holanda, Austria, Bélgica, Dinamarca, Italia, Chipre, Malta, Bulgaria, Hungría o Rumanía, entre otros⁷.

Centrándonos en el caso español, para llevar a cabo la transposición, y teniendo en cuenta la limitación temporal de que se dispone, teniendo en cuenta la dificultad de esta tarea, en un Estado complejo como el nuestro, que cuenta con numerosos poderes productores de normas de intervención administrativa en el sector servicios,

Universitario de Análisis Económico y Social (SERVILAB) de la Universidad de Alcalá, dirigido y coordinado por el Profesor Juan R. Cuadrado Roura, octubre 2008.

⁷ Las razones que se han alegado para dicha decisión de dictar una Ley horizontal de transposición, se han resumido en las siguientes, como se enuncian en *Posibles preguntas y respuestas al Anteproyecto de Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios*, de 14 de octubre de 2008:

- La Directiva Servicios contiene una serie de principios que han de guiar la regulación de las actividades de servicios, no sólo en el momento de su entrada en vigor, sino en lo sucesivo, en las propuestas regulatorias que pueden impulsarse a partir de ese momento.
- La Directiva dicta reglas de actuación para la coordinación entre las distintas Administraciones y autoridades competentes con vocación de permanencia y, de nuevo, aplicables a situaciones muy diversas.
- Por otro lado, el propio contenido horizontal de la Directiva, que extiende sus efectos a todos aquellos ámbitos que no están expresamente excluidos hace aconsejable contar con un instrumento de transposición también horizontal que “replique” este carácter y dé el alcance deseado a sus principios.
- La adopción de legislación horizontal puede resultar especialmente necesaria como salvaguarda contra las disposiciones en áreas específicas que pudieran escapar a la evaluación de la normativa que se está desarrollando en el momento presente, así como para garantizar que queden cubiertas las actividades de servicios que se regulen en el futuro.

se ha efectuado un Programa de Trabajo⁸, cuyas realizaciones normativas máximas, a nivel estatal, tienen como finalidad la aprobación de dos Leyes:

1.- La primera Ley, actualmente en Anteproyecto, sería la de efectos **horizontales o paraguas**, como salvaguarda de transposición, para evitar fugas en el estudio y detección de las normas sectoriales que potencialmente resultarían afectadas por el alcance la Directiva europea. Así, dicha norma se encuentra en fase de Anteproyecto, habiéndose producido la primera vuelta en fase gubernamental para la aprobación del proyecto de Ley horizontal, bajo la denominación Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios⁹, por lo que terminados los informes y consultas previstos en la Ley 50/1997, del Gobierno, se producirá la segunda vuelta al Consejo de Ministros, con miras a la aprobación ya del correspondiente Proyecto y su remisión a las Cortes Generales para su tramitación parlamentaria.

⁸ En España, el proceso de transposición de la Directiva y de la reforma del sector servicios se enmarca en un amplio Programa de Trabajo que fue aprobado en julio de 2007 por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y comunicado a las Comunidades Autónomas y la FEMP, a las que se invitó a participar. En dicho Programa de Trabajo, que fue elaborado por un grupo interministerial de alto nivel en el que participaron todos los ministerios (Grupo de Trabajo Interministerial para la Transposición de la Directiva de Servicios), quedaron recogidos, además de las principales líneas de actuación, los tres principios o pilares que deben orientar todo el proceso y que, de hecho, recogen algunos de los retos y oportunidades más importantes que plantea la Directiva. Por lo que se refiere a las líneas de actuación, éstas quedaron estructuradas en tres apartados principales:

- Incorporación de la Directiva de Servicios al Derecho interno.
- Puesta en marcha de la ventanilla única
- Participación en el sistema de cooperación administrativa entre Estados miembros.

Para asegurar la participación y colaboración de todas las Administraciones en el Programa de Trabajo se puso en marcha un importante mecanismo de coordinación institucional compuesto de diversas figuras (497 agentes involucrados directamente en la evaluación de la normativa) a nivel ministerial, autonómico y local con responsabilidades bien definidas en la transposición de la Directiva: interlocutores únicos de ministerios, que forman parte del Grupo de Trabajo interministerial para la Transposición de la Directiva de Servicios (GTDS), así como a nivel autonómico y local, cuya función es impulsar la puesta en práctica y el cumplimiento de la Directiva en su área correspondiente y participar en las reuniones sectoriales que se convoquen para sus áreas. Además, se han llevado a cabo acciones de comunicación a través de la página Web del Ministerio de Economía y Hacienda, completadas con otras acciones de comunicación y formación en Ministerios y Comunidades Autónomas.

⁹ En la disposición final primera se establece el carácter básico de la Ley al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.1^a, 13^a y 18^a de la Constitución española. En dicho artículo se enuncia que el Estado tiene competencia exclusiva en: *“la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”*, las *“bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”* y *“las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas”*.

2.- Asimismo, para dar el impulso necesario al proceso de transposición, también se ha optado por la elaboración de una **Ley Ómnibus**, que modificará la normativa estatal de rango legal para adecuarla a los principios de la Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios.

El 17 de abril de 2008 se dio por finalizada la fase de identificación de la normativa potencialmente afectada por la Directiva Servicios¹⁰. Se han identificado alrededor de 7.000 procedimientos y normativa potencialmente afectados por la Directiva Servicios que se han clasificado en 22 áreas de actividad y que actualmente se encuentran en fase de evaluación. De ellos, menos del 10% corresponden a la Administración General del Estado. Desde el punto de vista de las normas estatales afectadas: 80 normas tienen rango de Ley y aproximadamente 370 son reales decretos¹¹.

Es fundamental aprovechar el ejercicio de evaluación de la compatibilidad de la normativa con la Directiva Servicios para realizar un análisis profundo de toda la normativa sobre el acceso y ejercicio de las actividades de servicios que cuestione la existencia de la normativa actual, no se dirija a justificar lo existente y contribuya a consolidar el principio de buena regulación.

El Programa de Trabajo establecía que la fase de evaluación comenzara una vez estuvieran disponibles los cuestionarios de evaluación elaborados por la Comisión Europea y que se utilizarán como informe final de la transposición. Estos cuestionarios se encuentran disponibles desde febrero de 2008, y deben rellenarse a través de un sistema electrónico en línea a través del sistema *Interactive Policy Making* (IPM), homogéneo para todos los Estados miembros, lo que facilitará el sistema de evaluación mutua a partir de 2010.

Además, se caracterizan por ser informes de resultado sobre la normativa finalmente modificada, por lo que contribuyen a facilitar el ejercicio de evaluación.

Para facilitar una evaluación sectorial ordenada -que permita además la modificación de la normativa en tiempo y forma, así como cumplimentar, al final del período de transposición, los cuestionarios elaborados por la Comisión Europea que servirán de base para el ejercicio de evaluación mutua entre Estados miembros-, el Grupo de Trabajo para la Transposición de la Directiva Servicios ha aprobado una

¹⁰ Cabe destacar que se aprovechó esta fase para identificar los procedimientos que ya se realizan electrónicamente, con vistas a instaurar la ventanilla única, identificar a las autoridades competentes que deberán estar presentes en el sistema de cooperación administrativa e identificar a todos los agentes de la AGE, CCAA y Administración Local que deben estar presentes en el proceso de transposición.

¹¹ Como ya ha ocurrido en otras reformas administrativas de envergadura, como fue el caso del paquete de medidas normativas integrantes del denominado Pacto Local, del estudio de las reivindicaciones en su día efectuadas por la FEMP, y debido al sistema constitucional de distribución de competencias, la mayor parte normas afectadas recae sobre las Comunidades Autónomas, por lo que no se descartan Leyes paraguas autonómicas u horizontales de salvaguarda, dado que en principio, ante un eventual incumplimiento de una ley autonómica, una ley estatal no lo subsanaría o dejaría salvaguardado, debido al principio de competencia que preside el sistema de reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas derivado del bloque de la constitucionalidad.

serie de herramientas que han sido puestas a disposición de todas las Administraciones:

- Un cuestionario interno de evaluación y un manual práctico de evaluación cuya función es facilitar el ejercicio de evaluación que todas las Administraciones deben llevar a cabo, así como proporcionar un formato homogéneo que contribuya a asegurar la necesaria consistencia y homogeneidad entre Administraciones y entre sectores.

- Una aplicación informática *on line* denominada Sistema de Identificación y Evaluación de la Normativa Afectada (SIENA), accesible a través de la página Web del Ministerio de Economía y Hacienda para todas las Administraciones y que permite consultar y evaluar todos los casos identificados potencialmente afectados por la Directiva Servicios.

IV.- LA DIRECTIVA SERVICIOS Y SU INCIDENCIA EN EL ÁMBITO LOCAL: EL IMPACTO DE LA DIRECTIVA SOBRE LA TRADICIONAL TÉCNICA ADMINISTRATIVA AUTORIZATORIA

Como se ha planteado al inicio, los Entes locales se ven afectados por la Directiva Servicios, al igual que el Estado o las Comunidades Autónomas. Y dicha afección tiene un efecto doble:

1.- En primer lugar, como efecto inmediato, los Entes locales y, en particular, los Municipios, en tanto que productores de normas locales, derivadas de su autonomía conferida constitucionalmente, pueden tener en su acervo numerosas normas potencialmente afectadas por la Directiva Servicios, en lo que suponga contravención al sector servicios. Esta potencial afección puede venir de la reiteración de preceptos estatales o autonómicos, a su vez, afectados por la Directiva, o por un eventual desarrollo normativo de los distintos sectores que pueden verse afectados¹².

2.- En segundo lugar, y sin perjuicio de la necesaria adaptación de las normas locales a la Directiva y a la futura ley estatal horizontal de transposición (y, en su caso, ley autonómica), numerosos procedimientos, trámites y formas de actuación de los Entes locales van a verse afectados por la Directiva y la Ley estatal, en materia de simplificación de procedimientos y el establecimiento de la ventanilla única.

En tanto que la transposición de la Directiva efectuada por la futura Ley horizontal sobre libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios, afecta al

¹² Como ya tuve ocasión de expresar en el primer número de la Revista Electrónica del CEMCI, resulta complejo el ejercicio de la potestad normativa local en cada uno de los sectores que integran el derecho administrativo y el régimen local, dado el carácter fragmentado de los mismos, así como la propia estructuración del reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas, que prevé una legislación básica para el Estado, la legislación de desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas, y, en algunos casos, la posibilidad de competencias complementarias del Municipio, lo que añadido a la propia complejidad intrínseca de la materia y realidad social, en numerosas ocasiones, conforman un *compositum* normativo y de gestión político-administrativa de difícil concertación. Y las consecuencias de tal situación, de manera evidente, las sufren la propia realidad que se pretende normar y proteger: ya sea el urbanismo, el medio ambiente o el sector de actividad administrativa que fuere.

régimen local, se ha elevado el Anteproyecto a la Comisión Nacional de Administración Local para su consideración. Precisamente en la reunión del Pleno de la CNAL que se celebró el 19 de noviembre de 2008, la Ministra de Administraciones Públicas expuso que la normativa comunitaria hará posible que el ejercicio de una actividad de servicios no esté sujeto a autorización administrativa y controles previos que no estén justificados, sino a un control a posteriori, lo que reducirá los trámites, el tiempo y el coste de iniciar un negocio. Además, se refuerzan los derechos y garantías de los consumidores y se creará una ventanilla única donde se podrán realizar por vía telemática todos los trámites administrativos (europeos, nacionales, autonómicos y locales) para desarrollar la actividad de servicios en cualquier país de la Unión Europea.

Y en esto radica en gran parte la incidencia de la nueva normativa europea sobre los Entes locales. No es desconocido que los Municipios encarnan un factor importante de intervención administrativa en las actividades de los ciudadanos y, por consiguiente, a las actividades del sector servicios.

Es necesario comenzar con una aproximación al fundamento e importancia que tienen en la vida cotidiana la intervención de los poderes públicos en la actividad de los ciudadanos.

Las Administraciones Públicas, en el ejercicio de las funciones previstas en el Ordenamiento jurídico, intervienen en las actividades de los ciudadanos condicionando o limitando el ejercicio de los derechos subjetivos o intereses legítimos, por razones de interés general.

Las actividades de policía más visibles y habituales son las relativas a la protección de la seguridad pública y la potestad sancionadora, pero no son las únicas, pues existen otras formas de intervención en la utilidad privada menos perturbadoras de los derechos e intereses de los ciudadanos.

Entre éstas, y como fórmula típica del Derecho Administrativo, se encuentran las autorizaciones, las licencias o los permisos, que sirven de condicionante para el ejercicio de derechos o la consolidación de intereses de los ciudadanos. Es decir, algunos derechos e intereses necesitan, para ser ejercitados de forma completa y válida, permiso o la autorización de la Administración Pública competente, la cual, previamente a su otorgamiento, comprueba la adecuación a la legalidad. En esta actuación administrativa, es destacable la faceta de control, por parte de la Administración, de una actividad material respecto a su compatibilidad y ajuste a la normativa vigente.

En lo que respecta a las Entidades locales, el artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL) establece que las Corporaciones Locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios o potestades:

- Ordenanzas y Bandos
- Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo
- Órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo.

A estas formas de intervención la doctrina suele añadir la potestad de inspección o vigilancia, la potestad de suspensión, prohibición o adopción de cualesquiera medidas cautelares, la potestad sancionadora y la expropiatoria.

Esta intervención se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, congruencia con los motivos y fines justificativos y respeto a la libertad individual.

El artículo 1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 autoriza a los Ayuntamientos para intervenir la actividad de sus administrados en el ejercicio de la función policial de existir perturbación o riesgo grave de alteración de la tranquilidad, seguridad, salubridad ciudadana, con el fin de restablecer o mantener el orden público; en el sistema urbanístico, para velar por el cumplimiento de los instrumentos de ordenación debidamente aprobados, y en los demás casos legalmente tasados en su motivación y finalidad. Todo ello por medio de Ordenanzas y Bandos; sujeción a previa licencia u otro acto de control preventivo y órdenes individuales que impongan un hacer o no hacer, como enumera el apartado 1 del artículo 84 de la LBRL.

Las cinco potestades o medios de intervención administrativa, se plasmarían de la siguiente manera:

1) *La potestad reglamentaria*, en lo que supone que la Administración puede dictar normas jurídicas de alcance externo hacia la ciudadanía, con pleno ajuste a la ley y por autorización o habilitación de ella, de tal manera que la actividad de los ciudadanos puede verse delimitada por las leyes y reglamentos, siempre que estos últimos tengan habilitación de ley. De esta manera, el sector servicios encuentra su configuración jurídica en leyes y reglamentos, que atendiendo al marco normativo y competencial sobre la materia, competen preferentemente a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la potestad normativa de los municipios a través de las ordenanzas locales. Resulta evidente que atendiendo a la evolución del Estado de las Autonomías, la capacidad efectiva de actuación ejecutiva de los distintos Departamentos ministeriales sufre una minoración en beneficio de la Administración autonómica, sin perjuicio de la necesaria participación de los Entes locales a través de la legislación sectorial, en la forma dispuesta por el artículo 2 de la LBRL.

2) *La potestad autorizatoria*, que se residencia en un acto administrativo de autorización por parte de la Administración competente, atendiendo al tipo de actividad, en función a una previa solicitud efectuada por el promotor de la misma, mediante la cual la Administración comprueba su adecuación a las disposiciones normativas de aplicación, en orden a verificar el cumplimiento de las condiciones técnicas y de seguridad que resulten legalmente preceptivas. La importancia y afección al interés general que pueden suscitar las actividades intervenidas por la normativa de servicios, hacen precisar que el grado de intervención de la Administración exija un análisis previo de la actividad en todo caso, iniciándose un período de reflexión que puede desembocar en la implantación para las denominadas actividades inocuas o no calificadas, de la técnica permitida en otros sectores de intervención administrativa, denominada *comunicación previa*, en la que el interesado (en este caso, prestador de servicios) comunica a la Administración la próxima realización de una actividad sobre un establecimiento físico determinado, sin que fuere exigible una autorización o licencia expresa de la misma.

3) *La potestad de inspección y de vigilancia*, la cual puede tener un doble frente de actuación: en una primera hipótesis, como resultado de las labores de inspección

administrativa sobre actividades previamente autorizadas o meramente comunicadas, o bien, mediante el ejercicio de dichas funciones inspectoras para la intervención de actividades de carácter clandestino o no autorizadas o comunicadas previamente.

4) *La potestad de suspensión, prohibición o adopción de cualesquiera medidas cautelares* tiene como misión prevenir los riesgos y daños que podrían producirse si, advertido tal riesgo y el previsible daño grave o inminente de él resultante, se permitiera que la actividad continuara prestándose sobre un establecimiento que incumple normas de carácter urbanístico, medioambiental, de seguridad en materia de establecimientos públicos o de pública concurrencia (ya vengan de la mano del Código Técnico de Edificación o de la normativa sobre espectáculos públicos y actividades recreativas, etc.).

5) *La potestad de sanción*, que opera en caso de la detección por parte de la Administración de una conducta tipificada como infracción por parte de la normativa reguladora del sector de actividad de que se trate. Se puede decir que en nuestro sistema jurídico con el paso de los años se ha producido una normalización del apoderamiento a la Administración para imponer sanciones como técnica ordinaria de policía administrativa, de ahí que en cada sector del Derecho Administrativo se encuentre alojado como lugar común, y como viene siendo habitual, al final de la ley sustantiva del mismo, un título o capítulo concerniente a la potestad sancionadora de la Administración. Y ello ocurre de modo generalizado tanto en la normativa estatal dictada con carácter previo a la asunción competencial por parte de las Comunidades Autónomas, así como en la normativa propia de cada Comunidad Autónoma que ha legislado sobre cada materia.

De las cinco potestades acabadas de citar y definir, sólo la segunda --la autorizatoria-- va a producir, al ser ejercida, ese acto administrativo prototípico de la actividad de policía o de intervención que llamamos «licencia», «autorización», y, en ocasiones, «permiso» (arts. 1 y 5 RSCL).

Centrándonos ya en la potestad de autorización o control previo ejecutivo a la realización de actividades, la licencia o autorización administrativa es la expresión típica de la intervención de la Administración en la esfera de la actividad privada y constituye requisito necesario para el ejercicio de dicha actividad. Las licencias y autorizaciones constituyen actos administrativos mediante los cuales la Administración Pública autoriza una actividad privada o encauza el ejercicio de esa actividad.

Las licencias y autorizaciones administrativas se integran, como uno de los instrumentos más típicos, en la actividad de policía, al suponer una remoción de límites para el ejercicio de derechos por los ciudadanos, ya que algunos de estos derechos necesitan, para ser ejercidos en plenitud y válidamente, el permiso o la autorización de la Administración Pública correspondiente, la cual, antes de otorgarlo, comprueba que tales derechos citados se ejercitarán de acuerdo con la legalidad y de manera adecuada; es decir, suponen un acto de comprobación previa.

Dentro del término licencia se comprenden otras figuras afines (como autorizaciones, permisos, habilitación, dispensas, inscripciones, etc.) que son conceptos que definen la intervención administrativa atendiendo a situaciones diversas; así, en el ámbito local, el término dominante con el que se designa la intervención

administrativa a fin de controlar la actividad de los administrados en defensa del interés público, es el de licencia.

Existen además de las licencias otros actos de control preventivo, como registros administrativos, comprobaciones, etc., que pueden ser regulados por la legislación correspondiente (sectorial, estatal o autonómica).

Conceptuada la licencia como todo acto administrativo de naturaleza declarativa que remueve la limitación al ejercicio de un derecho preexistente, previa comprobación que hace la Administración Pública de su adecuación a la normativa aplicable a la luz del interés general, el RSCL dispuso en dos de sus preceptos el carácter generalizado de obtener previa licencia urbanística para la realización de actos de transformación del suelo o usos urbanísticos (artículo 21) y previa licencia de apertura para los establecimientos industriales y mercantiles a fin de que la Administración municipal constate si los locales e instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad, salubridad, y las que, en su caso, dispongan los instrumentos de ordenación debidamente aprobados (artículo 22). Pese al tiempo transcurrido, la vigencia de ambos preceptos se ha venido revalidando constantemente, como ha venido expresando la jurisprudencia y el respeto que a ambas atribuciones competenciales vienen conformando las distintas leyes autonómicas sobre urbanismo y regulación de los distintos sectores afectados por las actividades económicas (ya sean desde la óptica de la prevención y control ambiental, la regulación de los espectáculos públicos y actividades recreativas, etc), que siguen atribuyendo la potestad de intervención municipal a través de licencia, como cuestión inherente a la autonomía municipal.

Por consiguiente, los artículos 21 y 22 del RSCL han venido concentrando en pocas palabras la atribución competencial de los Municipios para ejercer el control administrativo sobre las actividades de transformación del suelo y los distintos usos que se vayan a realizar en los inmuebles, edificaciones o establecimientos. Dada la interrelación de ambas autorizaciones y controles administrativos, ya en la fecha de promulgación de dicha norma reglamentaria se estableció un sistema para articular ambas licencias, expresando el apartado 3 del artículo 22 que cuando, con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destinara específicamente a establecimiento de características determinadas, no se concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura si fuere procedente. Este sistema de interconexión entre la licencia de apertura y la licencia de obras, hacía prevalecer la primera con respecto a la segunda, sin perjuicio de su simultaneidad, siendo uno de los principales objetivos de la norma evitar los gastos (y de paso, la responsabilidad patrimonial de la Administración) derivados de la autorización de unas obras para unos usos o implantación de una actividad que no resultan viables con arreglo al ordenamiento jurídico. Este sistema de interrelación entre ambas disciplinas de intervención administrativa ha sido una constante búsqueda por parte de los operadores jurídicos, que ha llegado incluso a materializarse en la regulación legal de las correspondientes licencias en las distintas normativas de los sectores administrativos afectados, principalmente a través de las leyes y reglamentaciones autonómicas, como tendremos ocasión de ver más adelante.

Ahora bien, este panorama normativo puede verse afectado por la Directiva Servicios, lo que debe conllevar a una reflexión sobre las normas locales (principalmente, Ordenanzas), que puedan conculcar los postulados de la Directiva.

Resulta evidente que la propia Directiva no va a suponer barrer o eliminar de un plumazo las tradicionales licencias sobre actividades que vienen ejerciendo los Municipios, en sus múltiples facetas, en función de las normas autonómicas y el derecho sectorial en cuestión (licencias de instalación, de apertura de establecimiento, puesta en funcionamiento, etc.).

Obsérvese que siguiendo los considerandos y articulado de la propia Directiva, se permite la persistencia de autorizaciones por «razón imperiosa de interés general», definida como razón reconocida como tal por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, incluidas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural¹³.

Más adelante tendremos ocasión de analizar la afcción de la Directiva Servicios a los distintos sectores normativos locales, por lo que se verá que numerosos actos de intervención autorizatorios quedan al margen de la Directiva (como podría ocurrir con las licencias urbanísticas, por lo menos las que fueren ejercitadas como consecuencia de una traslación del derecho de propiedad del suelo, no concebidas como una actividad de servicios, sino como actuaciones de transformación del suelo), así como otras actuaciones de intervención administrativa pueden pervivir (como podría ocurrir de determinadas autorizaciones en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, por razones de orden público o seguridad pública, protección civil o salud pública; o autorizaciones afectadas por un instrumento de prevención o control ambiental), sin perjuicio de que otras actuaciones autorizatorias municipales puedan verse sustituidas por comunicaciones previas (declaraciones responsables) o incluso, desplazadas por otras facetas de intervención a posteriori (de inspección o disciplinarias).

V.- CAMBIOS EN LA NORMATIVA LOCAL DERIVADOS DE LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA SERVICIOS POR LOS ENTES LOCALES

1.- Planteamiento general y principios que deben inspirar la transposición en el ámbito local

Como se ha visto, la incorporación de la Directiva de Servicios al ordenamiento jurídico español se ha establecido desde un doble enfoque, horizontal y sectorial. Por un lado, el Gobierno aprobó el 17 de octubre de 2008 el Borrador de Anteproyecto de Ley sobre el Libre Acceso y Ejercicio de las Actividades de Servicios, que transpondrá la Directiva y que, como normativa horizontal, servirá de marco jurídico de referencia. Pero también resulta preciso adaptar las normas sectoriales, lo que implica una evaluación de la normativa existente en numerosos sectores de actividad, tanto en el ámbito estatal, de las Comunidades Autónomas, de los Entes locales y algunos organismos del sector público (Universidades y Corporaciones de Derecho Público,

¹³ Vid. artículo 3.9 del Anteproyecto de Ley sobre libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios.

ocupando un lugar destacado las Cámaras de Comercio y los Colegios Profesionales¹⁴).

Con el fin de impulsar la transposición de la Directiva de Servicios en lo que a las Entidades locales se refiere, la Dirección General de Política Económica del Ministerio de Economía y Hacienda y la Dirección General de Cooperación Local del Ministerio de Administraciones Públicas han elaborado una *Estrategia de Actuación para la identificación y evaluación de la normativa y procedimientos de las Entidades Locales*. Dicha estrategia se adapta a las particularidades del ámbito local y tiene en cuenta las siguientes consideraciones previas¹⁵:

- Un análisis preliminar de la normativa lleva a pensar que la tipología de ordenanzas es muy parecida en los municipios de similar tamaño y circunstancias.

- Algunos municipios, sobre todo los más pequeños y con menos recursos pueden encontrar dificultades a la hora de identificar, de evaluar y de modificar la normativa afectada por la Directiva.

En consecuencia, la estrategia que se propone para facilitar la identificación y evaluación a las Entidades Locales comprende las siguientes actuaciones:

- Realización de un estudio para la detección de los ámbitos sectoriales en los que existen Ordenanzas potencialmente afectadas por la Directiva de Servicios¹⁶.
- Realización de un manual práctico de evaluación específico dirigido a las Entidades Locales, tomando como referencia la información obtenida en el estudio mencionado en el apartado anterior.
- Difusión del Manual a todas las Entidades Locales¹⁷, y organización de las jornadas técnicas que se estimen oportunas.

¹⁴ Como expone la Memoria del Análisis del Impacto Normativo del Anteproyecto de Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios, se ha iniciado una línea de trabajo fundamental con los Colegios Profesionales. La actividad profesional constituye un subsector muy importante dentro del sector servicios y, en este sentido, es fundamental contemplar la participación de los Colegios en todo el esquema de coordinación y en las tres líneas de actuación previstas en el Programa de Trabajo: incorporación al Derecho interno de la Directiva de Servicios, ventanilla única y cooperación administrativa.

¹⁵ Según se señala en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo del Anteproyecto de Ley sobre libre acceso y ejercicio de actividades de servicios.

¹⁶ Dicho estudio se realizó sobre una muestra de municipios y otras Entidades Locales, seleccionados por su diferente complejidad de organización y capacidad de gestión.

¹⁷ La fecha de difusión del Manual se ha retrasado, al estar prevista inicialmente par noviembre de 2008. Finalmente, el Manual se ha editado en febrero de 2009, bajo el nombre *Directiva de Servicios: Manual de Evaluación para las Entidades Locales. Guía orientativa para la evaluación de la normativa potencialmente afectada por 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*, editado por Ministerio de Administraciones Públicas – Secretaría General Técnica y Ministerio de Economía y Hacienda – Centro de Publicaciones, 1ª edición, febrero 2009.

El anteproyecto de ley elevado al Consejo de Ministros el 17 de octubre de 2008, supone un nuevo marco regulatorio en el que operarán los prestadores de servicios a través de las siguientes innovaciones, los cuales deberán ser tenidos en cuenta por las Entidades locales en los grupos de trabajo que creen en su ámbito para la transposición de la Directiva y adecuación de la normativa de producción propia local:

- Se establecen criterios de actuación para las Administraciones Públicas cuando se enfrentan a la tarea de diseñar una nueva regulación.
- Por regla general suprime las autorizaciones y, si es necesario, las sustituye por notificaciones, reduciendo así las trabas y obstáculos al acceso y ejercicio de una actividad de servicios.
- Establece directrices para la cooperación de las distintas Administraciones y autoridades competentes de otros Estados miembros.
- Establece un programa de simplificación administrativa.
- Refuerza los derechos de los consumidores.

Como precisa el Manual para la Evaluación de las Entidades locales, es importante que las Entidades Locales tengan en cuenta que existen tres principios que deberían inspirar el proceso de transposición:

- Aplicar un *enfoque ambicioso* para alcanzar ganancias de competitividad en relación con los otros Estados miembros, aprovechando al máximo la fuerza y el impulso reformador que contiene el anteproyecto.

- La *responsabilidad en las tareas de transposición corresponde a cada Administración en el ámbito de sus competencias*. En efecto, el ejercicio de incorporación al derecho interno de las disposiciones del anteproyecto debe tener en cuenta el reparto de competencias en dentro del Estado. Por tanto, compete a cada Administración (incluidas las Entidades Locales en lo referente a su normativa, por lo que se reconoce el importante papel de los Entes locales en la fase descendente de implementación del derecho comunitario) garantizar una completa y rigurosa aplicación del anteproyecto en el ámbito de sus competencias.

- Debe existir una *estrecha colaboración entre las Administraciones implicadas*. Esto resulta esencial teniendo en cuenta que el anteproyecto tiene un marcado carácter horizontal (abarca competencias de todos los Ministerios) y vertical (afecta a los tres niveles de la Administración: estatal, autonómico y local). Tal colaboración se ha venido instrumentando por medio del Grupo de Trabajo Interministerial para la Transposición de la Directiva de Servicios, en el que participan todos los Ministerios, así como a través del establecimiento de una red de interlocutores únicos ministeriales, de CCAA y de la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias).

Asimismo, conviene también destacar entre los principios que contiene el anteproyecto, los **objetivos** que han imperado a la hora de elaborarlo y que deben ser los que orienten la evaluación de la normativa:

- **Eliminación de las barreras** que restringen injustificadamente la puesta en marcha de actividades de servicios e impiden o retrasan los nuevos proyectos emprendedores y la creación de empleo. Esto significa que deberán eliminarse aquellas **autorizaciones** administrativas que no estén justificadas por razones de interés general, o sean innecesarias para atender esos fines (sustituyéndose, cuando sea necesario, por notificaciones¹⁸, o declaraciones responsables), se suprimirán los requisitos discriminatorios o desproporcionados para el fin que persiguen, se reducirán otras cargas administrativas para los prestadores de servicios (inscripciones en registros, renovación de autorizaciones, duplicación de trámites para la apertura de nuevos establecimientos, etc.).
- Impulso al proceso de **simplificación de los trámites** que deben llevar a cabo los prestadores de servicios procedente de:
 - Revisión de los procedimientos y trámites que finalmente se mantienen tras el proceso de evaluación, para que sean claros e inequívocos, objetivos, transparentes, proporcionados al objetivo de interés general, se den a conocer con antelación e incorporen el silencio administrativo positivo.
 - Aprovechamiento del potencial de las tecnologías de la información y en concreto el establecimiento de una ventanilla única a través de la cual cualquier ciudadano podrá obtener la información y realizar los trámites necesarios para la puesta en marcha de una actividad de servicios telemáticamente, tanto si desea establecerse en España, como en cualquier país de la Unión Europea.
- Mayor **coordinación** entre las distintas Administraciones (estatal, autonómica y local) que facilitará la tramitación a la ciudadanía.
- Impulso a la cultura de la buena regulación en torno a una serie de principios básicos: justificación, proporcionalidad y no discriminación.
- Mejora de la protección de los derechos de los consumidores y usuarios de los servicios.

Los pasos a seguir que determina el Manual de Evaluación para las Entidades Locales para poder alcanzar una correcta incorporación del anteproyecto a la normativa de las distintas Entidades Locales son:

Etapas I: Analizar detenidamente toda la normativa local y determinar si está o no afectada por el Anteproyecto.

Etapas II: Evaluar la normativa que se considere bajo el ámbito de aplicación y determinar qué deberá modificarse para adaptarla al Anteproyecto de Ley.

Etapas III: Proceder a la modificación de la normativa.

¹⁸ Las comunicaciones previas a que hace mención el artículo 42.1, párrafo 3º de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

Analizamos a continuación cada una de dichas etapas.

2.- Identificación de la normativa local afectada por la directiva servicios

La primera etapa recogida en el Manual de Evaluación a la hora de conseguir el objetivo final de una correcta transposición es identificar toda la normativa que queda afectada por el anteproyecto (y, en definitiva, por la Directiva), para lo cual diferencia tres pasos que han de seguir los Entes Locales:

1º Identificar las normas, o determinadas disposiciones de éstas, así como todos los procedimientos que regulan el acceso y ejercicio de una actividad de servicios, que puedan contravenir lo establecido en el Anteproyecto de Ley estatal.

2º Estudiar si la norma o procedimiento objeto de confrontación regula la libertad de establecimiento y/o la libre prestación de servicios¹⁹.

3º Determinar si la norma o procedimiento que se está analizando se encuentra dentro del ámbito de aplicación del anteproyecto (*artículo 2 de la DS y del anteproyecto*).

La potestad normativa local se expresa en un sistema normativo plural. A los efectos del alcance de la sujeción a la ley, la distinción tipológica más importante es la que distingue entre normas internas o de autoorganización y normas externas. Aunque es un tema siempre discutible y lleno de matices, las primeras se conocen como Reglamentos y las segundas como Ordenanzas. Cuando se trata de normas ad intra, la Entidad Local no precisa que el Reglamento sea «ejecutivo», de desarrollo de una ley; simplemente no pueden contener preceptos contrarios a las leyes. En cambio, cuando se trata de normas ad extra, reguladoras de relaciones ciudadanas, la Ordenanza local necesita habilitación concreta de una ley. Esto adquiere máxima importancia si la norma local afecta de alguna manera al ejercicio de derechos fundamentales garantizados constitucionalmente (normalmente de libertad o de propiedad).

En realidad no existe una distinción de naturaleza jurídica entre la Ordenanza y el Reglamento²⁰, sino que la diferencia entre ambos conceptos es puramente terminológica.

¹⁹ - Libertad de establecimiento: el ejercicio de una actividad económica por una duración indeterminada y por medio de una infraestructura estable a partir de la cual se lleva a cabo efectivamente la prestación de servicios. Por ejemplo, la apertura de una tienda. (*Capítulo III de la DS y II del anteproyecto*)

- Libre prestación de servicios: el ejercicio de una actividad de servicios por prestadores ya establecidos en otro Estado miembro que vienen a nuestro país a prestarla de forma temporal y sin establecerse. Por ejemplo, un profesional alemán que intermedia en una operación inmobiliaria en España. (*Capítulo IV de la DS y III del anteproyecto*)

²⁰ Ni la doctrina ni la jurisprudencia han demostrado demasiado interés en distinguir estas dos manifestaciones de la potestad normativa local. Un ejemplo de deslinde se ve en la STS de 30 de mayo de 1969 la que trata de deslindar ambos conceptos, al decir que *los reglamentos ordenan la actividad de la Administración y las ordenanzas la actividad del administrado*.

Sin embargo, como ha dicho algún autor, las Ordenanzas deben recoger las disposiciones generales vigentes, y, con arreglo a ellas, adaptarlas a las peculiaridades de cada Entidad Local, determinar los derechos y deberes de la población y las facultades de las autoridades locales en relación con sus atribuciones y con los intereses colectivos del vecindario.

Y, claro, entre Ordenanza y Reglamento, hay un cierto matiz diferencial. Así, se habla de Ordenanzas cuando se trata de disposiciones “ad extra”, esto es, de disposiciones que *regulan conductas o relaciones entre las Entidades Locales y la ciudadanía*²¹, y de Reglamentos cuando son disposiciones “ad intra”, de organización de los servicios internos de las Entidades Locales. Por consiguiente, mientras que la Ordenanza dispone determinadas obligaciones a la generalidad de los vecinos y ciudadanía afectada por las mismas, *el Reglamento regula servicios de régimen interior o aspectos de naturaleza organizativa*²².

Sentado lo anterior, las Ordenanzas municipales deberán regular, entre otras materias, el uso del suelo, edificación y vivienda; la utilización de parques y jardines; la circulación y aparcamientos en la vía pública; la instalación de circos, barracas y tómbolas; los aspectos fiscales; los servicios de matadero, mercados y recogida de basuras; los mercadillos ambulantes; los servicios de autotaxis; el aprovechamiento de los bienes locales y, en especial, de los comunales; etc.

Por su parte, los Reglamentos se ocuparán de aspectos relacionados con los empleados públicos locales, el conocido Reglamento Orgánico de la Corporación, y el resto de reglamentos organizativos o de naturaleza estatutaria y, en algunos casos, de regulación interna de servicios.

Resumiendo lo anterior, puede decirse, en frase gráfica, que *con la Ordenanza la Entidad Local impone, mientras que con el Reglamento la Entidad Local se sujeta*.

Según esto, resulta evidente que gran parte de las normas locales que pueden verse afectadas por la Directiva de Servicios son las Ordenanzas administrativas o gubernativas, esto es, las dirigidas a la ordenación de un sector material que afecta a la ciudadanía. Ahora bien, reducir el campo de análisis a las Ordenanzas ad extra o de ordenación social conlleva ciertos riesgos, derivados de una eventual denominación o terminología de la norma local, por lo que debe someterse a análisis *toda norma local* que pueda verse potencialmente afectada por la normativa comunitaria de servicios. No es necesario convertir una cuestión terminológica en una cuestión esencial, puesto que hoy se habla indistintamente de potestad de ordenanza, de potestad reglamentaria, de potestad estatutaria, de potestad normativa, para designar la facultad que tienen las Entidades Locales de dictar normas jurídicas, llámense Ordenanzas o Reglamentos.

²¹ PAREJO ALFONSO la denomina “potestad normativa ad extra o para la ordenación social”, <<La potestad normativa local>> en *La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales* (Merino Estrada, V. Coordinador), Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), Granada, 2008, pág. 48.

²² Sobre los reglamentos organizativos, puede consultarse GALÁN GALÁN, ALFREDO, <<La potestad normativa de autoorganización>> en *La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales*, op. cit. págs. 63-92.

Así las cosas, debe llamarse la atención sobre dos tipos de normas locales que pueden potencialmente verse afectadas por la Directiva:

1ª Las normas (reciban la denominación que fuere), reguladoras de servicios públicos locales²³. En principio, en tanto que no se vea modificada la LBRL, la categorización de servicios públicos persiste, de conformidad con el régimen jurídico establecido en los artículos 26 (servicios públicos municipales obligatorios) y 86 (iniciativa económica y posibilidad de reserva²⁴). Ahora bien, por parte del Ministerio de Administraciones Públicas se está retomando la idea de elaborar una Ley básica de Régimen Local (la denominación que se barajó en 2005 era Ley del Gobierno y Administración Local), entre cuyos objetivos se encontraría el de que la prestación de servicios por parte de las entidades locales se realice de la manera más eficiente y con las nuevas tecnologías como instrumento básico²⁵. Entre los ejes fundamentales en la consideración de una reforma del Régimen Local, se encuentran precisamente la reducción de cargas administrativas y la transposición de la Directiva de Servicios, por lo que no se descarta por parte del Ministerio emprender nuevamente la iniciativa para la proyección de una Ley básica sobre el régimen local.

2ª Las Ordenanzas fiscales: Debe tenerse en cuenta que la excepción de la fiscalidad contenida en el Anteproyecto de Ley estatal horizontal no implica necesariamente la exclusión de las Ordenanzas fiscales, ya que éstas pueden en ciertos casos estar relacionadas con un régimen de autorización de una actividad de servicios, como bien indica el Manual de Evaluación para las Entidades Locales.

Lo que sí es cierto es que la mayor parte de las normas locales que se verán afectadas por la nueva normativa comunitaria sobre los servicios, son de procedencia municipal, en tanto que son los Municipios, en función a su sistema competencial, los que articulan mayores actuaciones de intervención administrativa sobre las actividades de los ciudadanos²⁶. Siendo esto cierto, en nada debe desdeñarse el importante papel que pueden jugar en este período de adaptación los Entes locales de ámbito territorial supramunicipal y, particularmente, las Provincias a través de las Diputaciones. Repárese en que un Municipio puede ofrecer singularidades derivadas de las actividades económicas de mayor arraigo en el Municipio, o bien, derivadas de las especialidades de su territorio. Ahora bien, puede acometerse el estudio de un sustrato común a todos los Municipios, o a la mayoría, por lo que las Diputaciones pueden prestar una asistencia muy valiosa para aquéllos, a través de la prestación de

²³ Sobre esta materia puede consultarse RIVERO ORTEGA, RICARDO, <<Potestad normativa y servicio público local. Los servicios reglamentados>>, en *La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales*, op. cit. págs. 93-126.

²⁴ Denominada tradicionalmente la municipalización o provincialización de servicios.

²⁵ En la Guía Orientativa o Manual de Evaluación editado en febrero de 2009 por los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda se señala en su página 11, que <<conviene recordar que existe normativa local que desarrolla normas estatales y autonómicas y que, por tanto, los cambios en estas normas locales deberán ser coordinados con las adaptaciones que se realicen de la normativa estatal y autonómica al anteproyecto. A este respecto cabe señalar que la Ley de Bases del Régimen Local ha sido identificada dentro de la normativa afectada y que se va a proceder a su adaptación>>.

²⁶ Esta cuestión muestra una clara escenificación en las escasas distinciones existentes en la LBRL entre las atribuciones de los Alcaldes y los Presidentes de las Diputaciones, en tanto que el artículo 21.1 de dicha Ley atribuye únicamente a los primeros, facultades sobre ejercicio de la potestad sancionadora (letra n) y el otorgamiento de licencias (letra q).

cooperación y asistencia, que podría llegar incluso a la elaboración de catálogos de Ordenanzas afectadas o bien, Ordenanzas-tipo adaptadas a la nueva reglamentación de los distintos sectores de actividad económica. También las Federaciones de Municipios y Provincias, como ya han hecho en anteriores ocasiones, pueden contribuir a esta labor de prestación de apoyo a los Municipios.

Dicho esto, las áreas que se han detectado con mayor volumen de afección potencial a la nueva normativa sobre servicios, son medio ambiente, el sector agropecuario, comercio, salud, transportes, energía, espectáculos públicos y actividades recreativas, sociedad de la información y comunicaciones.

Y precisamente la afección mayor radica en el necesario enjuiciamiento sobre la pervivencia de la clásica autorización (expresada comúnmente como licencia) en los distintos sectores de prestación de servicios.

No obstante, las competencias locales y, en particular municipales, en materia de intervención sobre actividades, recaen en gran parte sobre el establecimiento entendido como espacio físico. La afección a la Directiva, por consiguiente, es relativa, porque las competencias esenciales en que participan los Municipios versan sobre urbanismo, medio ambiente, y seguridad u orden público. Por el contrario, sectores como el comercio y el turismo, cuyas competencias recaen mayoritariamente sobre la Administración autonómica, pueden sufrir un mayor impacto y necesidad de transposición, y por arrastre, las normas y procedimientos locales que tomen razón de las normas autonómicas precisadas de adaptación.

En la Guía Orientativa o Manual de Evaluación se citan, a modo de ejemplo, tres tipos de Ordenanzas que pueden verse afectadas por la Directiva de Servicios: venta ambulante o no sedentaria, prestación de los servicios de mudanzas y publicidad exterior.

Ahora bien, como expresa el propio Manual, son tres casos o ejemplos, por tanto, su intención es demostrativa o divulgativa, por lo que cada Corporación local deberá analizar su stock de normas de producción propia y diagnosticar su potencial afección con la nueva normativa europea de servicios, así como con la legislación estatal y autonómica que se dicte sobre la materia.

Se señalan a continuación algunos sectores o ámbitos de intervención que pueden verse afectados por la Directiva de Servicios y la Ley estatal en elaboración de transposición horizontal:

- **Sector del comercio:** ya en el propio Manual precisamente se estudia el caso del comercio ambulante o venta no sedentaria, como caso típico de norma afectada. Ahora bien, no puede olvidarse que una de las materias que va a recibir de seguro nueva ordenación a nivel estatal y autonómico, son las denominadas licencias comerciales, en el sentido de eliminar la doble licencia actualmente existente, así como las limitaciones de índole económica y proteccionista (para el pequeño comercio) que vienen determinadas de la actual regulación estatal y autonómica para los grandes establecimientos

comerciales²⁷. Ahora bien, ello no quiere decir que se vaya a eliminar la existencia de autorizaciones sobre grandes establecimientos comerciales, sino que las limitaciones existentes se volcarán sobre aspectos ambientales, territoriales o urbanísticos, por cuanto la implantación de estos establecimientos, en su concepción física o territorial (no meramente comercial), resulta claro que suponen un impacto, por lo que el mismo debe ser controlado desde estos sectores normativos.

- **Licencias de actividad o apertura de establecimientos:** Como se ha mencionado anteriormente, puede entenderse que persisten las licencias o autorizaciones sobre establecimientos en su concepción física (no referidos tanto a requisitos subjetivos del empresario, ni objetivos de la actividad a realizar), sino en cuanto a su implantación y su afección urbanística, ambiental y de seguridad. Ello no obstante, podría ser objeto de análisis la eventual sustitución de la licencia o autorización previa en los casos de actividades inocuas o no calificadas por la normativa sectorial, por la institución jurídica de la comunicación previa o declaración responsable²⁸.
- **Afección en el sector del turismo:** otro de los sectores que, junto al comercio, puede verse afectado es el referente al turismo, por lo que la modificación de la normativa principalmente autonómica, podrá suponer un efecto desplazamiento y la necesidad de modificar las normas locales que pudieran existir en desarrollo de estos sectores, sin perjuicio de que, en todo caso, los procedimientos y trámites de intervención municipal podrán verse afectados (establecimientos hoteleros, turismo activo, campamentos de turismo, agencias de viajes, etc.).
- **Ordenanzas en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas²⁹:** otro de los sectores normativos que puede sufrir una incidencia de la nueva normativa de servicios es el referente a los servicios relacionados con espectáculos públicos y actividades recreativas. La actuación municipal podrá pervivir en el sentido de *autorizar* el establecimiento físico, sobre todo en caso de establecimientos permanentes, aunque la celebración de

²⁷ MORA BONGERA ha llegado a hablar de existencia de una triple licencia: la comercial autonómica, la urbanística y de apertura, ambas municipales. MORA BONGERA, F., <<La transposición de la Directiva Bolkestein...>>, *op. cit.* pág. 533.

²⁸ En las mejoras introducidas en el Anteproyecto de Ley sobre libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios como resultado de la audiencia pública y de los comentarios y observaciones recibidos de los órganos consultivos, a fecha 12 de febrero de 2009, se potencia la importancia la figura de la declaración responsable, de manera que se favorezca su uso como una vía alternativa menos gravosa y restrictiva que las autorizaciones, definida como el documento suscrito por la persona titular de una actividad empresarial o profesional en el que declara, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante la vigencia de la actividad. En virtud de estas <<mejoras>> respecto al artículo 5 del Anteproyecto, se enfatiza además que, en ningún caso, podrá establecerse un régimen de autorización cuando sea suficiente una notificación o una declaración responsable del prestador

²⁹ Por ejemplo, sobre distancias mínimas y zonas saturadas para actividades reguladas por la normativa autonómica de espectáculos públicos y actividades recreativas

espectáculos públicos y actividades recreativas ocasionales y extraordinarios, conformada en Andalucía por el Decreto 195/2007, de 26 de junio, podría verse afectada.

- **Otras Ordenanzas** que pueden verse afectadas son las de licencias de autotaxis, coches de caballos, de instalación de estaciones base de telefonía móvil, de actividades en el dominio público (publicidad exterior, venta ambulante y quioscos), de prestación de servicios funerarios, autorizaciones municipales de lugares de suministro y venta de bebidas alcohólicas, sin que a la fecha pueda vaticinarse qué ocurrirá con las normas locales sobre servicios públicos (obligatorios o reservados).
- **Por lo que respecta a la normativa municipal urbanística**, en principio, y en tanto no suponga sus preceptos limitaciones contrarias a la Directiva, no tienen por qué sufrir alteración. Como expresa la Guía Orientativa o Manual de Evaluación, no se ven afectadas las normas que deban ser respetadas por la sociedad en su conjunto, ya sean prestadores o particulares, como, por ejemplo, las normas de comportamiento en la circulación, la ordenación del territorio, urbanismo o normas de construcción, etc. Por consiguiente, en principio, las licencias en materia urbanística no sufrirán detrimento por la incorporación de la Directiva al derecho interno, al recaer sobre actuaciones de transformación del suelo y sin que impliquen directamente al sector servicios, sino que suponen una actuación derivada de la propiedad del suelo, sin perjuicio de que sí podría someterse a debate la figura de la iniciativa privada prevista en la propia normativa estatal de suelo de 2007-2008.
- **Sobre la incidencia de la Directiva sobre la ordenación local ambiental**, debe tenerse presente que el medio ambiente es una de las claras excepciones para la permisión de autorizaciones, por lo que en principio las autorizaciones derivadas de los instrumentos de prevención y control ambiental establecidas en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, a título de ejemplo, no tienen por qué perder su operatividad (salvo que el Legislador autonómico procediera a su modificación)³⁰. De hecho, en el seno de la propia ordenación de la calificación ambiental, por citar un ejemplo de compatibilidad, en lo que respecta a la puesta en funcionamiento, no se exige un trámite autorizador municipal, sino que dicha “apertura de establecimiento” o inicio efectivo de actividad, se produce con la presentación de la certificación técnica del cumplimiento de los condicionantes de la licencia y calificación ambiental.
- Para terminar este apartado, en relación con las **Ordenanzas fiscales** debe mostrarse cierta cautela, como se ha mencionado anteriormente, por cuanto si bien la fiscalidad queda excepcionada de la nueva normativa de regulación del sector servicios, numerosas Ordenanzas municipales, bajo el ropaje de fiscales reguladoras de tasas o precios públicos, pueden en ciertos casos estar relacionadas con un régimen de autorización de una actividad de servicios.

³⁰ Téngase presente que el propio TJCE ha incidido en la importancia y necesidad de la evaluación ambiental de centros comerciales y de ocio, como puede verse en el *Asunto Paterna, c-332/04, TJCE Sala 3ª, S. 16.3.06*, que precisamente se dicta un procedimiento de infracción del Derecho comunitario contra el Reino de España.

3.- Evaluación de la normativa local afectada por la directiva servicios

Como señala el Manual de Evaluación para las Entidades Locales, toda norma o procedimiento que en la etapa anterior se ha considerado afectado por el anteproyecto, tiene que seguir el siguiente proceso de evaluación.

El proceso de evaluación se articula en seis pasos en la Guía Orientativa o Manual de Evaluación:

Paso I: Cuestionamiento de la existencia del régimen de autorización

1º Identificar el régimen de autorización

Para ello es necesario conocer cuál es la definición que el anteproyecto hace del régimen de autorización en su artículo 3: *“cualquier sistema previsto en el ordenamiento jurídico o en las normas de los colegios profesionales que contenga el procedimiento, los requisitos y autorizaciones necesarios para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios”*.

2º Cuestionarse su existencia

Una vez que se ha identificado el régimen de autorización, se ha de cuestionar su existencia, y para ello es imprescindible hacerse tres preguntas:

a) ¿Es necesario el régimen de autorización?

La regla general es que los regímenes de autorización sean eliminados, salvo que su existencia esté justificada por razón imperiosa de interés general, de tal forma, que si no existiera un control previo, se produciría un daño irreparable o irreversible³¹.

b) ¿Es proporcionado?

Es decir, ¿es posible conseguir el mismo objetivo de evitar el daño irreparable e irreversible con una medida menos restrictiva que el régimen de autorización?

c) ¿Es no discriminatorio?

Es decir, que no dé lugar, de manera directa o indirecta, a un trato diferenciado de los prestadores nacionales y de los procedentes de otros Estados miembros.

Paso II: Análisis del silencio administrativo

Si finalmente el régimen de autorización existente se mantiene (porque cumpla los tres test anteriormente citados), tendrá que aplicarse un régimen de silencio administrativo positivo, es decir, que en caso de que, transcurrido el plazo fijado del

³¹ Asimismo, es importante señalar que no es posible que cada municipio considere razón imperiosa de interés general lo que estime oportuno, sino que sólo tendrán esta consideración las que están reconocidas como tal por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE), como son las siguientes: *el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural*.

que dispone el municipio, éste no hubiera dado respuesta a la solicitud, el procedimiento deberá resolverse favorablemente para el solicitante, lo cual supone un régimen de autorización tácita. (*Artículo 13 de la DS y 6 del anteproyecto*). Tan sólo se podrá optar por un régimen diferente por razón imperiosa de interés general.

Paso III: Análisis de la existencia de limitaciones al número de autorizaciones

En términos generales, el número de autorizaciones disponibles debe ser ilimitado (*Artículo 12 de la DS y 7 del anteproyecto*). Sólo será admisible la limitación del número de autorizaciones disponibles por dos razones: escasez de los recursos naturales³² o por motivos técnicos.

Paso IV: Análisis de la existencia de limitaciones temporales y territoriales

En el primer caso, sólo se podrá limitar la duración de las autorizaciones cuando concurra una de las tres situaciones siguientes:

- Que la autorización se renueve automáticamente.
- Que el número de autorizaciones sea limitado (serían los dos casos posibles del paso III).
- Que pueda justificarse por razón imperiosa de interés general.

En el segundo caso, la autorización permitirá al prestador acceder a la actividad de servicios y ejercerla en la totalidad del territorio español, salvo:

- Que la limitación impuesta esté justificada por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente; resulte proporcionada y no discriminatoria.
- Que estemos ante una autorización individual para un **establecimiento físico** o que se trate de una autorización que se limite a una **parte específica del territorio** y que esté además justificada por una razón imperiosa de interés general.

Paso V: Análisis de cualquier requisito sobre el acceso y ejercicio de actividades de servicios

Los dos siguientes pasos serán aplicables a aquella normativa que regula la actividad tanto con un régimen de autorización como sin él. De este modo, en términos generales, todos los requisitos que supediten el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio deberán resultar no discriminatorios, estar justificados por una

³² Por ejemplo, como cita el Manual de Evaluación, en el caso de la venta ambulante, los mercados municipales o la instalación de quioscos de prensa, el número de licencias que otorgan los municipios es limitado porque se dispone de unos metros cuadrados determinados para la realización del mercadillo o feria ambulante, en el primer caso, para colocar los puestos, en el segundo, o para localizar el quiosco en la vía pública en el tercero.

razón imperiosa de interés general y ser proporcionados. Las Entidades Locales deberán suprimir todo requisito que no cumpla estas tres condiciones.

Paso VI: Simplificación de procedimientos y trámites administrativos

1º Examinar y evaluar el procedimiento y los trámites administrativos asociados que el prestador ha de realizar para poder acceder y ejercer una actividad de servicios. Entre ellos, se incluyen: Remisión de documentos; presentación de declaraciones; registro ante autoridades competentes; obligaciones exigidas durante el ejercicio de la actividad o tras su culminación.

2º Simplificarlos. (*Artículos 5 y 8 de la DS y 17 del anteproyecto*):

- Eliminar o sustituir por alternativas menos gravosas para el prestador, aquellos trámites que estén duplicados, tengan un coste excesivo, no sean claros y accesibles o puedan suponer comenzar el ejercicio de la actividad con retraso.
- Eliminar la obligación de presentar documentos o datos que no sean estrictamente necesarios o que ya se encuentran disponible en otras fuentes públicas.
- Eliminar las exigencias al prestador de presentar documentos originales, o copias o traducciones compulsadas. Además, la autoridad competente de cada municipio tiene que aceptar los documentos de otros Estados miembros de los que se desprenda que los requisitos que se piden están cumplidos. Si no es así, la normativa que regula el procedimiento correspondiente debe modificarse para ajustarse a lo anterior, (salvo si está previsto algo diferente en otro instrumento comunitario o está justificado por una razón imperiosa de interés general).

3º Constatar que una vez realizada la evaluación y simplificación de los procedimientos, éstos son (*artículo 13 de la DS y 6 del anteproyecto*):

- Claros e inequívocos
- Objetivos
- Transparentes
- Proporcionados al objetivo de interés general
- Dados a conocer con antelación.

4.- Modificación de la normativa local afectada por la Directiva Servicios

Una vez que por parte del grupo de trabajo que se designe en cada caso se haya procedido a la identificación de todas las normas locales potencialmente y a la evaluación de las mismas, dará comienzo la tercera etapa diseñada a título orientativo por el Manual de Evaluación editado por los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda.

Para ello se incoarán los correspondientes expedientes administrativos de modificación/adaptación a la Directiva y legislación estatal y autonómica que

corresponda, teniendo en cuenta que para ello deberá informar en cada expediente el Jefe de Dependencia o empleado público designado, en su caso, de conformidad con lo previsto en el apartado 1 del artículo 172 del R.D. 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. En el expediente se integrará el correspondiente informe-propuesta en los términos previstos en el artículo 175 de dicho Real Decreto. Concluidos los correspondientes expedientes administrativos, y a tenor de lo dispuesto en el artículo 177, se entregarán en la Secretaría de la Corporación, en tanto que precisan de aprobación plenaria (en todo caso, en los Municipios de régimen común, siendo delegable en las Comisiones en los Municipios de gran población), que, después de examinarlos, los someterá a la Presidencia de la Entidad para su elevación al Pleno, previo dictamen de la correspondiente Comisión Informativa (en caso de que su existencia sea preceptiva o lo haya acordado el Pleno de la Corporación).

Por otra parte, debe recordarse que en la medida en que la normativa local traiga causa de una ley estatal o autonómica que sea la que establezca el régimen de autorización que luego desarrollan las Entidades Locales a través de sus Ordenanzas, la adaptación normativa deberá ser en todo caso coherente con lo que establezcan las normas con rango de ley que fijan dicho régimen, y que habrán sido también incluidas en la identificación y evaluación normativa que han efectuado el Estado y las Comunidades Autónomas.

Por consiguiente, como indica la Guía Orientativa o Manual de Evaluación, existirán ordenanzas cuya modificación esté en función de los cambios acaecidos en la normativa estatal o autonómica de la que dependen y que este hecho pueda retrasar la modificación a nivel local; por ello en estos casos donde la modificación de la normativa local dependa del resultado de la modificación de la normativa estatal o autonómica, se vuelve prioritario que el proceso de análisis de la normativa se haga lo antes posible, para no incurrir en mayores demoras una vez que se conozca cómo va a ser modificada la normativa autonómica o estatal. Asimismo, es importante recordar y –así lo hace el Manual– que las Entidades Locales no sólo deben modificar la normativa afectada sino también no aprobar nuevas normas contradictorias con el Anteproyecto de Ley estatal sobre libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios.

Para realizar este proceso, hay que tener en cuenta que el periodo de transposición finaliza el 28 de diciembre de 2009 y que para esa fecha todas las modificaciones deben estar en vigor, para evitar incumplimientos por parte del Estado en la transposición de la Directiva. De ahí que pudiera barajarse la eventual aprobación de una Ordenanza paraguas u horizontal, como ha efectuado el propio Estado, si bien en todo caso debería venir acompañada de las reformas consiguientes, para evitar la situación de inseguridad jurídica que se generaría en el marco normativo de la propia Entidad local, por lo que lo recomendable en todo caso es proceder al estudio, detección y evaluación de la normativa que pudiera verse afectada por la nueva ordenación comunitaria del sector servicios.

VI.- CAMBIOS EN LOS PROCEDIMIENTOS Y FORMA DE TRAMITACIÓN LOCAL DERIVADOS DE LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA SERVICIOS POR LOS ENTES LOCALES

El Anteproyecto de Ley sobre libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios incluye diversos capítulos dedicados a la simplificación administrativa y a la implantación de la ventanilla única.

La Directiva 2006/123/CE establece un conjunto de obligaciones para los Estados miembros que deben ser satisfechas antes del 28 de diciembre de 2009. Una de estas obligaciones es la puesta en marcha de una Ventanilla Única de la Directiva de Servicios (VUDS).

La DS exige que esta ventanilla proporcione a los prestadores de servicios - empresas o profesionales - toda la información sobre los procedimientos y trámites necesarios para establecerse o prestar sus servicios (sin establecerse) en España, así como la posibilidad de realizar estos trámites electrónicamente. Además, los destinatarios de estos servicios - consumidores y usuarios - deben poder consultar la información sobre los prestadores, sobre los servicios ofertados y sobre las condiciones de la prestación y poder realizar reclamaciones en caso de litigios.

Este sistema deberá poder ser accesible a través de un único punto, por vía electrónica y a distancia, pero respetando el reparto de competencias existente en España. Así pues, el establecimiento de la ventanilla no altera en ningún caso la competencia del órgano que tramita.

Como se desprende de los trabajos previos e informes preceptivos recabados por parte del Gobierno estatal para la elaboración del Anteproyecto de Ley sobre libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios, se ha estimado que La Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, ya suponía en parte la transposición de la Directiva 2006/123, por lo que la implantación de la ventanilla única queda facilitada a través de la implantación de la Administración electrónica, cuyos hitos fundamentales eran la instauración de una sede electrónica del ente público (al igual que existe una sede física), a lo cual van engarzados una serie de servicios electrónicos y derechos de la ciudadanía, tanto en lo que respecta a los registros electrónicos de documentos (tanto en su vertiente de presentación de documentos de manera electrónica a la Administración, como las notificaciones y comunicaciones electrónicas de la propia Administración a los interesados), así como la existencia de Tablones de Anuncios Electrónicos y la tramitación electrónica de expedientes³³. A su vez, estas medidas de puesta en servicio de la Administración

³³ Dicha norma preveía un horizonte temporal de aplicación de la norma con una fecha máxima prácticamente coincidente –menos unos días- con el plazo de transposición de la Directiva de Servicios: 31 de diciembre de 2009. No obstante, la redacción de la disposición final 3ª, apartado 4 de la Ley 11/2007, (así como su apartado 3, referido a las Comunidades Autónomas), debería ser objeto de revisión, para la plena integración con la futura Ley sobre libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios, para evitar descuelgues de la aplicación de los servicios derivados de la Administración electrónica por insuficiencia de disponibilidades presupuestarias. Dice así el referido apartado 4: <<En el ámbito de las Entidades que integran la Administración Local, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009 siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias. A estos efectos las Diputaciones Provinciales, o en su caso los Cabildos y Consejos Insulares u otros organismos supramunicipales, podrán prestar los servicios precisos para garantizar tal efectividad en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarlos>>.

electrónica se complementan con otros servicios, como el conocido perfil de contratante derivado de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

La construcción de la ventanilla se centra, pues, en la coordinación e integración de la información y el acceso electrónico a los trámites, proporcionados por todas y cada una de las Administraciones responsables de ellos.

Su puesta en marcha de esta ventanilla requiere de la participación activa de todas las Administraciones, tanto para integrar la información de cada una de ellas, como para poner a disposición las tramitaciones que se deban realizar.

Otra de las ventajas derivadas de la simplificación administrativa será la no exigencia de documentos originales, copias compulsadas, etc. En este punto cabe recordar que el objeto del anteproyecto es eliminar trabas y obstáculos a los prestadores de servicios que sean injustificados o desproporcionados. En este contexto, el artículo 17 contiene la obligación general de aceptar los documentos procedentes de otro Estado miembro sin exigir la presentación de documentos originales, copias compulsadas o traducciones juradas que supondrían un coste adicional para el prestador³⁴.

La ventanilla necesaria para satisfacer los requerimientos de la Directiva de Servicios comprenderá un sistema de información y un sistema de tramitación. Tanto uno como otro son complejos por la necesidad de conectar los numerosos sistemas de información diferentes y establecer mecanismos de interoperabilidad y de comunicación con los múltiples sistemas de tramitación de las autoridades competentes.

Por ello se ha puesto en práctica un proyecto piloto que implementará un conjunto limitado de funciones y de información sobre un subconjunto de actividades/sectores, con un alcance geográfico limitado, tanto en el aspecto informativo como en el de tramitación electrónica. Una vez finalizado el proyecto piloto, se extenderá para incluir la información del resto de entidades hasta lograr la cobertura total requerida por la Directiva de Servicios.

Para hacer más rápida esta fase de cobertura total ha propuesto que las Administraciones que no participen directamente en el piloto, avancen decididamente en los trabajos previos necesarios para preparar su incorporación al proyecto definitivo, recogiendo la Guía Orientativa o Manual de Evaluación algunas de las actividades a desarrollar para dicha preparación.

VII.- PROPUESTA DE FORMULARIOS EN LAS FASES DE IDENTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA NORMATIVA LOCAL AFECTADA POR LA DIRECTIVA SERVICIOS Y LA LEY ESTATAL DE TRANSPOSICIÓN Y SOBRE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y VENTANILLA ÚNICA

³⁴ La veracidad de los documentos o traducciones presentadas debe vigilarse a través de la cooperación administrativa prevista en el último capítulo y, concretamente, a través del sistema de información sobre el mercado interior que permitirá conectar a las distintas autoridades competentes de los Estados miembros y verificar entre ellas la información aportada por los prestadores de servicios establecidos en cualquier país miembro de la Unión Europea.

1.- Propuesta de Formularios en las fases de identificación y evaluación de la normativa local afectada por la Directiva Servicios y la Ley estatal de transposición

<<Instrucción de Servicio sobre transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios de mercado interior, en el marco normativo del Municipio de _____.

Atendida la necesidad de adaptar la normativa municipal a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios de mercado interior, la cual deberá ser transpuesta al derecho interno español con anterioridad al 28 de diciembre de 2009.

De conformidad con lo anterior, y con el objeto de racionalizar la tramitación de los expedientes de adaptación de las normas locales a la nueva normativa de servicios y posibilitar el cumplimiento de las funciones atribuidas a esta Entidad local como responsable de la transposición en el Municipio de la normativa de producción propia local afectada por la misma, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, se aprueba la siguiente

INSTRUCCIÓN DE SERVICIO

PRIMERO: La presente Instrucción tiene por objeto establecer las reglas e instrucciones por las que se han de regir las tareas de transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios de mercado interior, en las normas locales del Municipio de _____.

SEGUNDO: Para ello se establecen las siguientes Fases de adaptación a la Directiva mencionada:

Etapa I. Identificación de la normativa local afectada por la Directiva 2006/123/CE. Los criterios a tener en cuenta para dicha identificación serán los establecidos por la propia Directiva y el Anteproyecto de Ley estatal sobre libre acceso y ejercicio de actividades de servicios. Dicha fase deberá culminar en el plazo máximo de _____, dándose cuenta a la Alcaldía (u órgano municipal que se determine) de los resultados de su conclusión.

Etapa II. Evaluación de la normativa local afectada por la Directiva mencionada.

Los criterios a tener en cuenta para dicha identificación serán los establecidos por la propia Directiva y el Anteproyecto de Ley estatal sobre libre acceso y ejercicio de actividades de servicios. Dicha fase deberá culminar en el plazo máximo de _____, dándose cuenta a la Alcaldía (u órgano municipal que se determine) de los resultados de su conclusión, mediante la presentación de una Memoria de la normativa municipal afectada por la nueva normativa europea de servicios.

Etapa III. Modificación de la normativa local afectada por la Directiva Servicios.

Toda vez hayan concluido los trabajos determinados en las Etapas I y II, se incoarán los correspondientes expedientes de modificación de la normativa municipal afectada, para lo que se redactarán las correspondientes propuestas de adaptación

por parte de las correspondientes Jefaturas de Dependencia (o, en su defecto, por los funcionarios designados en ausencia de éstas), a lo que se acompañará el informe previsto en el artículo 172.1 del R.D. 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. Concluidos los respectivos expedientes, se entregarán en la Secretaría de la Corporación que, después de examinarlos, los someterá a la Alcaldía-Presidencia, para su elevación al Pleno Municipal, previo informe de la Comisión Informativa que corresponda (en caso de su preceptiva existencia).

TERCERO: Para la realización de las labores determinadas en las Etapas I y II, así como la finalidad de promover y coordinar las acciones que con tal motivo se lleven a cabo por los distintos órganos y dependencias administrativas, se crea, dependiendo de _____ (la Alcaldía u órgano a que se adscriba) el Grupo de Trabajo / Comisión de Estudio que deberá redactar los correspondientes estudios y evaluaciones en los plazos determinados anteriormente, la cual estará presidida por _____, e integrada por las vocalías que seguidamente se relacionan, actuando como Secretario un funcionario/a de la Corporación, designado por la Presidencia: _____

(En un Ayuntamiento de estructura pequeña o mediana, sería recomendable la participación, como mínimo: la persona titular de la Secretaría, el Interventor, en su caso, y el empleado público responsable de los servicios informáticos y de Administración electrónica).

CUARTO: Sin perjuicio de las peculiaridades previstas en la presente Instrucción, el régimen de funcionamiento será el previsto con carácter general para los órganos colegiados en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

QUINTO: Todos los servicios, dependencias o unidades administrativas encargados de la tramitación de las licencias, autorizaciones, permisos que puedan afectar a actividades económicas, de prestación de servicios o referidas a establecimientos, deberán comunicar la existencia de dichos trámites al Grupo de Trabajo constituido, en el plazo máximo de _____, debiendo prestar la colaboración que sea requerida por dicho Grupo de Trabajo o persona en quien se faculte para su requerimiento.

SEXTO: El Grupo de Trabajo / Comisión de Estudio dejará de desempeñar sus funciones y se considerará extinguido/a cumplidos los objetivos y cumplimentados los actos de transposición de la Directiva 2006/123 en la normativa local del Municipio de _____ que determinan su creación.

SÉPTIMO: Publíquese la presente Instrucción en el Tablón de Anuncios, en la sede electrónica (en caso de que exista) o página web institucional, con traslado a las Jefaturas de Dependencia y servicios municipales, y a las personas designadas para la integración del Grupo de Trabajo, sin perjuicio del resto de publicaciones que resulten convenientes para una mayor difusión.>>

2.- Formulario; sobre simplificación administrativa y ventanilla única

1.- Información de carácter administrativo sobre los trámites

La siguiente tabla contenida en la Guía Orientativa para la evaluación por los Entes locales³⁵ muestra los campos informativos que los Gestores de las Autoridades Competentes deben facilitar para satisfacer los requisitos de información marcados por la DS y el borrador de Anteproyecto de Ley, referentes a todos los trámites objeto de la VUDS.

Nº Campos Informativos a proporcionar

- 1 Denominación del trámite
- 2 Código identificador del trámite
- 3 Organismo Competente/Responsable
- 4 Área que tramita
- 7 Plazos
- 8 Tiempo medio de resolución
- 9 Formularios (impresos o documentos) requeridos para la tramitación
- 10 Documentación a aportar por el Prestador
- 11 Requisitos previos
- 12 Requisitos posteriores
- 13 Tasas/Pagos
- 14 Vías de Reclamación y Recursos que el Prestador puede interponer en caso de litigio
- 15 Vías de Reclamación y Recursos que el Destinatario puede interponer en caso de litigio
- 16 Asociaciones u Organizaciones donde el Prestador puede dirigirse, distintas a las Autoridades competentes, para obtener asistencia
- 17 Asociaciones u Organizaciones donde el Destinatario puede dirigirse, distintas a las Autoridades competentes, para obtener asistencia
- 18 Procesos de actualización del trámite
- 19 Medios y condiciones de acceso a los registros y directorios públicos relativos a los prestadores y servicios

2.- Información de carácter tecnológico sobre el acceso electrónico a los trámites

La siguiente tabla muestra los campos informativos que los responsables técnicos de las Autoridades competentes deben facilitar para satisfacer los requisitos de información marcados por la DS y el borrador de Anteproyecto de Ley, referentes a todos los trámites objeto de la VUDS.

Nº Campos Informativos a proporcionar

- T1 Canales o Medios de tramitación
- T2 Condiciones de acceso al trámite
- T3 Formularios (impresos o documentos) requeridos para la tramitación
- T4 Documentación que debe adjuntar/presentar el prestador para la realización del trámite
- T5 Tasas/Pagos
- T6 Consulta del trámite
- T7 Procesos de actualización del trámite

³⁵ Anexo I de la Guía Orientativa.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN DE INTERÉS

BLASCO, JOSÉ LUIS, *Ordenanza y Ley*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

EMBED IRUJO, ANTONIO, *Ordenanzas y reglamentos municipales en el Derecho Español*, IEAL, Madrid, 1978.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, FRANCISCO JAVIER, *La intervención del municipio en la actividad económica. Los títulos que la legitiman*, Civitas, Madrid, 1995.

GALÁN GALÁN, ALFREDO, *La potestad normativa autónoma local*, Atelier, Barcelona, 2001.

MORA BONGERA, FERNANDO, «La transposición de la Directiva Bolkenstein, la libertad de establecimiento y las competencias de las Entidades locales», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 4/2009, de 28 de febrero, págs. 530-543.

SÁNCHEZ GOYANES, ENRIQUE, *La potestad normativa del municipio español*, El Consultor, Madrid, 2000.

VALERA ESCOBAR, GINÉS, «La licencia comercial en Andalucía», *Revista Electrónica CEMCI*, nº 2, enero-marzo 2009.
<http://www.cemci.org/revista/revista2>

VV.AA. *La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales* (Merino Estrada, Valentín, Coordinador), Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), Granada, 2008.

Libro Blanco La Directiva de Servicios como oportunidad de reforma del sector. Resumen ejecutivo.

Directiva de Servicios: Manual de Evaluación para las Entidades Locales. Guía orientativa para la evaluación de la normativa potencialmente afectada por 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, editado por Ministerio de Administraciones Públicas – Secretaría General Técnica y Ministerio de Economía y Hacienda – Centro de Publicaciones, 1ª edición, febrero 2009.

Efectos macroeconómicos potenciales de la Directiva en España, elaborado por D.G. de Análisis Macroeconómico y Economía Internacional, S.G. de Análisis y Modelización Macroeconómica. Ministerio de Economía y Hacienda.

Informe económico sobre el sector de servicios y la transposición de la Directiva Europea al caso español. Elaborado por un grupo independiente de expertos del Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (SERVILAB) de la Universidad de Alcalá, dirigido y coordinado por el Profesor Juan R. Cuadrado Roura. Octubre 2008.

Posibles preguntas y respuestas al Anteproyecto de Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios, de 14 de octubre de 2008.