

# **Jornada sobre implicacions de la Directiva de Serveis en l'Ordenament jurídic dels ens locals de Catalunya**

---

**Associació Català de Municipis i Comarques (ACM).  
Càtedra Enric Prat de la Riba d' Estudis Jurídics Locals (UAB)**

---

**Els reptes de la Directiva de serveis a l'àmbit local  
Reforma administrativa i competitivitat local**

---

**Barcelona, 16 de desembre de 2009**

**Juan Ignacio Soto Valle  
Secretari General de la Diputació de Girona  
Professor Honorari de Dret Públic. Universitat Rovira i Virgili  
CSITAL Catalunya  
[www.csital.cat](http://www.csital.cat)**

## **1.. Introducció. El context econòmic. El diferencial de competitivitat a la UE.**

Voldria començar aquesta intervenció amb una referència al context en el qual es situa avui, la anomenada *Directiva Bolkestein*. Per això em permetran recordar algunes dades que estan en l'arrel del Tractat de la UE i de la Directiva. El pes del sector serveis en la economia dels països desenvolupats és molt important. Per fer-se una idea del perquè de la Directiva, a Europa el pes del sector serveis és del 70 per cent del Valor Afegit Brut (VAB) i de l'ocupació. Espanya està en el 68,3 %, El Regne Unit en el 75,6 % i EE.UU. en el 78,6 %- Ens interessa saber que a Espanya aquest sector ha pujat gairebé 10 punts en els últims 20 anys. Es més que probable que la crisi de la construcció faci pujar de manera considerable aquest percentatge en els propers anys.

L'establiment doncs d'un marc jurídic que faciliti la mobilitat dels serveis dins de la UE pot afavorir les empreses del nostre mercat interior i molt més encara les empreses espanyoles que, segons fonts de la OCDE, han duplicat la seva capacitat exportadora fins arribar als 140.000 milions de dòlars en el 2007, doblant les xifres de 2004, molt per sobre de d'altres països comunitaris.

Aquest és el context econòmic en el qual es produeixen iniciatives com l'anunciada recentment pel Govern central amb el projecte de llei sobre Economia Sostenible, l'objecte principal de la qual és introduir les reformes estructurals necessàries per a crear les condicions que afavoreixin un desenvolupament econòmic sostenible. Bé, sobre aquesta delimitació podem augurar debat, molt de debat, durant la seva tramitació parlamentària, però els principis en els quals s'inspira aquest objectiu si que ens revelen els grans objectius que les reformes europees persegueixen per a tot el sector públic europeu, també pel nostre sector públic local. A quins principis es refereix el projecte?. Doncs, a saber:

1. *A la millora de la competitivitat*, de manera que les Administracions Públiques impulsaran l'increment de la competitivitat de les empreses, mitjançant un marc regulatori que afavoreixi l'eficiència en els mercats de bens i serveis, faciliti l'assignació de recursos productius i la millora de la productivitat, en particular a través de la formació, la innovació i l'ús de les noves tecnologies i augmenti la capacitat per a competir en els mercats internacionals. També la

estabilitat de les finances públiques, el foment de al capacitat innovadora de les empreses i l'estalvi i eficiència energètica. 2. *A la promoció d'energies netes i reducció d'emissions i eficaç tractament de residus.* 3. *A la racionalització de al construcció residencial,* de manera que les Administracions Públiques adoptaran polítiques que afavoreixin la racionalització de la construcció residencial per a conciliar l'atenció a les necessitats de la població, la rehabilitació dels habitatges i dels nuclis urbans, al protecció a medi ambient i l'ús racional dels recursos econòmics. Bé, a la *extensió i millora de la qualitat de l'educació i impuls de la formació contínua,* i finalment, a *l'enfortiment i garantia de l'estat social de dret.*

Una de les característiques d'aquesta iniciativa legislativa del Govern -i aquí convé situar-nos per a comprendre el context en qual s'estan produint aquestes iniciatives de reforma, una darrera l'altra : LAE, Llei *Paraigües i Òmnibus,* projecte de Llei *d'Economia Sostenible*— és que per a la millora de l'entorn econòmic, és a dir per a la millora de la competitivitat, el primer que proclama és una millora en la qualitat de la regulació i determina com a principis d'una bona regulació aplicables a les iniciatives normatives de les Administracions Públiques els següents:

*“En el ejercicio de la iniciativa normativa, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia.1. En virtud del principio de necesidad, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general. 2 .En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa normativa que se proponga deberá ser el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas y menos distorsionadores que permitan obtener el mismo resultado.3. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, las facultades de iniciativa normativa se ejercerán de manera coherente con el resto del ordenamiento para generar un marco normativo estable y predecible, creando un entorno de certidumbre que facilite la actuación de los ciudadanos y la adopción de sus decisiones económicas”.*

En aplicació del principi de transparència, els objectius de regulació i la seva justificació han de ser definits clarament i consultats pels agents implicats. El principi de simplicitat exigeix que tota iniciativa normativa atengui a aconseguir *“un marc normatiu simple i poc dispers que faciliti el coneixement i la comprensió del mateix”.*

En aplicació del principi d'eficàcia, la iniciativa normativa ha de partir d'una identificació dels objectius directes i evitar càrregues innecessàries i accessòries per a l'assoliment d'aquests objectius finals. En tot cas, els poders públics procuraran el manteniment d'un marc normatiu estable, transparent i el més simplificat possible, fàcilment accessible pels ciutadans i agents econòmics, possibilitant el coneixement ràpid i senzill de la normativa vigent que resulti d'aplicació i sense més càrregues administratives pels ciutadans i empreses que les estrictament necessàries per a la satisfacció de l'interès general.

De quins instruments disposaran les Administracions Públiques –també les locals– per a contribuir a la millora regulatòria?. Doncs el projecte de Llei d'Economia Sostenible esmenta les següents:

- Instruments d'anàlisi previ d'iniciatives normatives per a garantir que es tinguin en compte tots els efectes –de tot tipus – que aquestes produeixin, amb l'objectiu de no generar als ciutadans i empreses costos innecessaris o desproporcionats, en relació a l'objectiu que es pretengui assolir.
- Prestarà la màxima atenció al procés de consulta pública en la elaboració dels seu projectes normatius, fomentant la participació dels interessats en les iniciatives normatives. Per això, posaran a disposició dels interessats tots els canals de comunicació necessaris, especialment a través dels mitjans telemàtics, i així mateix aportarà la informació adequada per a la millor comprensió i valoració dels efectes que es prevegin de les iniciatives normatives.

Veiem així que la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, que va entrar en vigor el 28 de desembre de 2006 i que atorga un termini per a la seva transposició al dret intern dels Estats membres fins el proper dia 28 de desembre de 2009 és, en realitat una part d'un conjunt de reformes que afectaran en els propers anys a tot el sector públic europeu.

En realitat, la Directiva obeeix a la constatació per part de la Comissió Europea d'una certa resistència dels ordenaments interns a l'aplicació efectiva dels articles 43 i 49 del TCE (TCE) relatius al lliure establiment i a la lliure prestació de serveis. Perquè si estudiem tot el procés de discussió i els debats que han envoltat la Directiva Bolkestein ens adonarem de les dificultats i de la complexitat que el seu arrelament en els nostres ordenaments estatals comporta. No estem davant un procés fàcil.

L'objecte vertebral de la Directiva 2006/123/CE és establir les disposicions necessàries per a facilitar l'exercici de la *"llibertat d'establiment dels prestadors de serveis i la lliure circulació dels serveis"*, mantenint al mateix temps un nivell elevat de qualitat en els serveis.

De quines accions ens parla la Directiva per assolir aquest objectiu principal?. Doncs, es proposa *"eliminar els obstacles innecessaris i desproporcionats; simplificar els procediments administratius i fomentar la qualitat"*. En aquest sentit, és evident l'esforç de molts països per simplificar els tràmits per permetin a les empreses i als ciutadans emprendre activitats sense haver de suportar més tràmits dels que resultin necessaris per comprovar que amb

l'exercici de la seva activitat es manté l'equilibri entre obligacions i drets que permeten preservar l'interès general. Per posar exemples d'iniciatives amb aquesta finalitat – ara prevalent a la Directiva *Bolkestein* – la iniciativa *Doing Business* del Banc Mundial o la *Better Regulation* de la pròpia UE . De fet moltes de les mesures que estableix la Directiva estan basades en la *Better Regulation* com per exemple que la pròpia Comissió Europea pugui establir formularis administratius harmonitzats als quals hauran de subjectar-se els Estats membres per a establir els tràmits administratius per a l'accés i la prestació i recepció d'un servei.

La transposició de la Directiva al nostre dret intern hauria de constituir una excel·lent oportunitat per millorar l'eficiència dels serveis públics i obrir així una nova etapa d'innovació i modernització de les administracions públiques. El canvi en la funció regulatòria és –serà- paradigmàtic. Haurem de passar d'una cultura de regulació preventiva a una cultura de control a posteriori. Es tracta d'un canvi molt difícil i requerirà molt d'esforç. Però aquest canvi es imparabile i veurem– ho veurem – com s'autoavaluen els procediments, s'eliminen requisits, es simplifiquen els tràmits i s'implanta una cultura de la qualitat en els serveis. En certa manera és el triomf del model del nord sobre el model del sud. Això significa que la força regulatòria que hi ha darrera de l'interès general minvarà sobre la lliure competència? Que el principi d'universalitat d'accés als serveis bàsics a la comunitat es trobarà més mediatitzat per d'altres?. Pensem que no. Esperem que no, tot i que sabem que els processos de modernització mai són políticament neutrals.

Hem de confiar que aquest canvi que el Tractat de la UE ens ofereix ha de ser una gran oportunitat pels governs locals. No solament per quant es refereix a l'autoritat competent per a modificar una gran part de la normativa afectada i per desenvolupar la simplificació administrativa, sinó perquè la supressió de barreres a l'activitat econòmica afavorirà una competència sostenible entre les ciutats i obligarà als governs locals a reforçar la seva dimensió estratègica.

## **2. - La transposició de la Directiva al nostre dret intern. L'opció d'una llei horitzontal prèvia.**

Al mes d'octubre de 2004, el Comitè de les Regions, en el seu Dictamen sobre la Proposta de Directiva ja donava un seriós avís en el sentit que "*Els Estats membres, els ens regionals i locals i totes les parts interessades es preparin amb la deguda antelació per als reptes que presenta la Directiva*". Malauradament, les nostres entitats locals no han rebut gaire informació sobre el procés de transposició. Estem al final del període fixat per l'adaptació i encara s'ha d'aprovar la *Llei Omnibus*. A més els documents de suport per

ajudar a l'adaptació als municipis petits i mitjans s'estan produint ara, en aquestes dates. Hem començat el procés massa tard.

I és que el procés de transposició normativa és llarg i complex. Exigeix en primer lloc identificar i avaluar les normes existents. Com saben, la Comissió Delegada per Assumptes Econòmics va aprovar al juliol del 2007 un Programa de Treball per a la Transposició que contemplava per una banda l'aprovació d'un Llei horitzontal de transposició i per altra banda les adaptacions a les normatives sectorials. Aquesta decisió de fer prèviament a l'adaptació sectorial una Llei de Transposició es va justificar perquè:

*“La adopción de una Ley horizontal de transposición dota de mayor visibilidad y efectividad a las disposiciones de la Directiva de Servicios. En este sentido, la nueva Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios facilita la derogación o modificación de normas contrarias a la Directiva, al disponerse de un instrumento jurídico interno. En el caso de que una norma (que no sea una Ley estatal) sea incompatible con el contenido de la Directiva, la nueva Ley permitirá invalidarla directamente. Por el contrario, en caso de disponer sólo del marco establecido por la Directiva de Servicios, el trámite de anulación o modificación de otra norma interna sería a través de petición a la Comisión Europea y denuncia ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Todo ello resultaría más lento y complejo y supondría mayor incertidumbre y mayores costes de litigiosidad”.*

La realitat ens ha mostrat que aquestes avantatges no han estat tan evidents, tot i que al menys les greus mancances que l'esborrany de projecte de Llei tenia han estat resoltes en part en el text final de la Llei 17/2009, de 23 de novembre.

Bé, l'article 10.7 de la Directiva, seguint un principi general del dret comunitari estableix que *“no se cuestiona el reparto de competencias locales o regionales de las autoridades del Estado miembro habilitadas para conceder las autorizaciones”*. La Llei 17/2009 – coneguda com a *Llei Paraigües* - no aporta res en aquest sentit quan ho podria haver fet, per exemple aplicant el principi de proximitat de l'art. 3.1 la CEAL. Tampoc ofereix novetats en relació a l'articulació dels procediments quan l'Estat té un títol suficient per això a l'article 149.1.18 de la CE en relació amb el procediment administratiu comú a totes les administracions públiques. No obstant, però, hem de valorar amb un caire més positiu – veient els textos anteriors – el contingut de les Disposicions Finals 3<sup>a</sup> i 4<sup>a</sup> – aquesta darrera sobre responsabilitats per incompliment.

La Llei ha garantit finalment, a la seva Disposició Addicional 3<sup>a</sup>, la participació dels ens locals en l'anomenat *“Comité para la mejora de la regulación de las actividades de servicios”*. D'altra banda, amb la referència a *“les administracions públiques competents en els seus respectius àmbits territorials”* les entitats locals reben un tractament similar al de les CC.AA, millorant la versió de l'Avantprojecte.

Bé, però el més important és que en matèria d'atribucions competencials no es va avançar massa. Així la EM de la Llei ens diu: *“esta ley, al incorporar al ordenamiento jurídico la Directiva, adopta un enfoque ambicioso, intensificando la aplicación de los principios que establece la Directiva”*. Però, tal i com determina el Dictamen 99/2009, de 18 de març del Consell d'Estat, el text es limita a transcriure el contingut de la Directiva. (El Consell d'Estat ens diu que *“como regla general, la mera transcripción no es la técnica más adecuada.....En ocasiones, cabe optar por la transcripción literal..., pero, aún en tales casos, la labor de trasposición de las normas comunitarias exige la puesta en práctica, según las exigencias del propio ordenamiento del Estado miembro, de los principios en ellas contenidos”*).

### **3. La posició de les entitats locals en el procés de transposició. Un risc i una oportunitat.**

És evident la posició feble que han tingut els governs locals en tot aquest procés. El text de la Llei 17/2009, de 23 de novembre és prou revelador d'aquesta feblesa que es manifesta en el seu punt més angoixant per a molts municipis en la en l'obligació establerta a la Disposició final 5ª de la Llei quan diu literalment:

*“A fin de hacer posible el cumplimiento de la obligación contenida en el artículo 44 de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, las Comunidades y Ciudades Autónomas y las Entidades Locales comunicarán antes del 26 de diciembre de 2009, las disposiciones legales y reglamentarias de su competencia que hubieran modificado para adaptar su contenido a los establecido en la Directiva y en la presente Ley”*

En el moment en que s'escriuen aquestes notes encara no ha estat aprovada la Llei *Òmnibus* i moltes Comunitats Autònomes –la major part- encara no han aprovat les seves normes de desenvolupament i compliment. Díficil escenari i molt poc temps de maniobra per l'adaptació per part dels governs locals. Al final, la valoració que fem sobre l'encert de l'opció d'una llei de transposició horitzontal és un xic insuficient.

Veiem però que ens diu el projecte de Llei *Òmnibus* tal i com va entrar al Senat el passat dia 16 de novembre. En primer lloc s'afegeix un nou apartat 4rt. A l'article 70 bis) en el qual es contempen dos previsions. En primer lloc s'habilita la possibilitat de que els prestador d'activitats de serveis incloses a la Llei 17/2009, de 23 de novembre, puguin realitzar els procediments i tràmits per al seu accés i exercici a través de la finestreta única, per via telemàtica i a distància. I en segon lloc, es preveu que les entitats locals puguin obtenir tota classe d'informació relativa a les seves sol·licituds per a l'accés i l'exercici d'una activitat de serveis (formularis, comunicacions, resolucions).

*“Art. 70 bis, apartat 4. Cuando se trate de procedimientos y trámites relativos a una actividad de servicios y a su ejercicio incluida en el ámbito de aplicación de la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, los prestadores podrán realizarlos, por medio de una ventanilla única, por vía electrónica y a distancia, salvo que se trate de la inspección del lugar o del equipo que se utiliza en la prestación del servicio. Asimismo, las Entidades locales garantizarán, dentro del ámbito de sus competencias, que los prestadores de servicios puedan a través de la ventanilla única obtener la información y formularios necesarios para el acceso a una actividad y su ejercicio, y conocer las resoluciones y resto de comunicaciones de las autoridades competentes en relación con sus solicitudes. Las Entidades Locales impulsarán la coordinación para la normalización de los formularios necesarios para el acceso a una actividad y su ejercicio.»*

D'altra banda, es dona una nova redacció a l'article 84 amb les següents modificacions: 1ª) Es dona una nova redacció a la lletra b) d'aquest precepte 84.1 amb la finalitat d'establir una remissió a la llei estatal sobre lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici; 2ª) s'inclou una nova lletra c) a l'article 84.1 de forma que, mitjançant una remissió a la regulació de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, s'introdueix un nou mecanisme d'intervenció – estel·lar a la reforma-: el sotmetiment a comunicació o declaració responsable; 3ª) s'afegeix una nova lletra d) amb la finalitat d'articular un mecanisme de control a posteriori de l'inici de l'activitat, als efectes de verificar el compliment de la normativa. Finalment l'apartat segon d'aquest precepte el que fa és incorporar els principis generals que estableix l'article 9 de la Directiva.

**Artículo 84.** 1. Las Entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios: a) Ordenanzas y bandos. b) Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo. No obstante, cuando se trate del acceso y ejercicio de actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se estará a lo dispuesto en la misma. c) Sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. d) Sometimiento a control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma. e) Órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo. 2. La actividad de intervención de las Entidades locales se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue. 3. Las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Administraciones Públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las Entidades locales, respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales.»

En matèria de procediment administratiu que afecta a les entitats locals, el projecte modifica la Llei 30/1992, de 26 de novembre, amb una nova redacció a l'article 43 i s'afegeixen dos nous articles. L'apartat primer d'aquest precepte a més de la regla general del silenci administratiu positiu, s'afegeix com a un nou requisit l'exigència de llei o norma de dret comunitari per a establir el silenci negatiu com a excepció.

Els apartats 2n. i 3er. articulen l'establiment d'un nou model de control en virtut del qual les autoritzacions es substitueixen per comunicacions o declaracions responsables a canvi d'una major exigència de compromís i veracitat de les declaracions, amb la responsabilitat davant inexactituds o falsedats, sense perjudici de les sancions corresponents.

«Artículo 39 bis. **Principios de intervención de las Administraciones Públicas** para el desarrollo de una actividad.

1. Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias.

2. Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos aplicables según la legislación hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que se produzcan.»

«Artículo 43. **Silencio administrativo** en procedimientos iniciados a solicitud del interesado. 1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario.

Asimismo, el silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo.

2. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.

3. La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 42 se sujetará al siguiente régimen:

a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.

b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.

4. Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya producido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera solicitarse del

órgano competente para resolver. Solicitado el certificado, éste deberá emitirse en el plazo máximo de quince días.»

«Artículo 71 bis. **Declaración responsable y comunicación previa.**

1. A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.

Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable.

2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación previa aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.1.

3. Las declaraciones responsables y las comunicaciones previas producirán los efectos que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente y permitirán, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.

4. La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a una declaración responsable o a una comunicación previa, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable o comunicación previa, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.

Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un periodo de tiempo determinado, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación.

5. Las Administraciones Públicas tendrán permanentemente publicados y actualizados modelos de declaración responsable y de comunicación previa, los cuales se facilitarán de forma clara e inequívoca y que en todo caso se podrán presentar a distancia y por vía electrónica.»

Finalment es modifica l'apartat 3er. de l'article 6 de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics de forma que es substitueix la referència a l'establiment d'activitats de servei per la d'"accés i exercici" d'activitats de servei i es complementa la referència a l'obtenció d'informació amb la de la "realització de la tramitació per via electrònica". Les lletres a), b) i c) d'aquest apartat 3 obliguen a donar de manera "clara i inequívoca" la informació a través de mitjans electrònics ajustant-se a la Llei 17/2009.

Artículo 6. Ley 11/2007:

«3. En particular, en los procedimientos relativos al acceso a una actividad de servicios y su ejercicio, los ciudadanos tienen derecho a la realización de la tramitación a través de

una **ventanilla única**, por vía electrónica y a distancia, y a la obtención de la siguiente información a través de medios electrónicos, que deberá ser clara e inequívoca:

a) Los requisitos aplicables a los prestadores establecidos en territorio español, en especial los relativos a los procedimientos y trámites necesarios para acceder a las actividades de servicio y para su ejercicio.

b) Los datos de las autoridades competentes en las materias relacionadas con las actividades de servicios, así como los datos de las asociaciones y organizaciones distintas de las autoridades competentes a las que los prestadores o destinatarios puedan dirigirse para obtener asistencia o ayuda.

c) Los medios y condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos relativos a prestadores de actividades de servicios.

d) Las vías de reclamación y recurso en caso de litigio entre las autoridades competentes y el prestador o el destinatario, o entre un prestador y un destinatario, o entre prestadores.»

Bé, fins aquí un apunt sobre com apareixen les entitats locals a la Llei 17/2009, de 23 de novembre - *Llei Paraigües*- i al Projecte de Llei *Òmnibus* – encara al Senat -. Dèiem de bon principi que els obstacles són en primer lloc regulatoris –també hi han d’altres – però principalment son regulatoris. És evident que aquí els governs locals tenen un posició vicaria sobre l’Estat i les CC.AA. Fins i tot pateixen aquest poder regulatori que pot limitar la seva capacitat de generar competència amb d’altres governs locals, es a dir, entre ciutats. El govern local gaudeix de les clàusules generals de competència com la de l’article 25.1 de la LLBRL que tant preocupen al govern *Sarkozy* en el seu informe de 2008 sobre la reforma territorial. (“*el municipio, para gestionar sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal*”) Però és evident –ho sabem– que el seu marc competencial és feble –no així en d’altres països– perquè les seves atribucions i potestats ho són en tant en quant estan conferides per les lleis estatals o dels parlaments autonòmics.

El govern local emergeix ara com agent emprenedor i també alhora com a autoritat regulatòria, com a poder regulador, amb una posició difícil per assegurar el desenvolupament i les aspiracions de millora de “*qualitat de vida de la seva comunitat veïnal*”. Recordem en aquest sentit aquest paràgraf del Llibre Blanc per a la reforma del Govern Local impulsada pel MAP: “*los ayuntamientos han dejado de ser organizaciones de rendimiento que actúan en un entorno simple y previsible, y han pasado a ser organizaciones estratégicas, que han de dar respuesta a los efectos más inquietantes de la globalización, neutralizando sus amenazas y aprovechando las oportunidades que abre*”.

Els objectius que planteja la Directiva i la Llei 17/2009, de 23 de desembre, sobre lliure accés a les activitats i el seu exercici, publicada al BOE el 24 de novembre afecten directament als governs locals, a la seva orientació estratègica de cara al futur i a la introducció amb més força que mai del

principi de competència com a element diferencial entre ciutats. Aquest és un canvi de marc sense precedents.

Els obstacles innecessaris i desproporcionats als quals s'adreça la directiva, en el sentit més econòmic que aquí ens interessa els podem trobar en la legislació sectorial del comerç. I aquí ens trobem amb que la major part de les legislacions autonòmiques en la matèria s'oposen als objectius de la Directiva. Els POEC's a Catalunya obeeixen a una altre interès del de la Directiva, perquè aquesta normativa preserva el règim d'autorització comercial o de segona llicència en funció de criteris de política econòmica territorial regional i/o estatal i es fonamenta en d'altres factors que s'escapen a la decisió de competència local: grau d'implantació i saturació, quotes minoristes/grans superfícies; etc. Tots ells són contraris a l'article 14.5 i 6 de la Directiva. Solament seria possible un règim d'autorització limitada a supòsits justificats per raons imperioses d'interès general difícils, en tot cas, de fonamentar l'excepció a la vista de la jurisprudència comunitària. Però en aquest sentit hem de recordar que el TJCE ha deixat ben clar la seua impossibilitat d'establir restriccions sobre la base de criteris de protecció de determinat operadors o al manteniment d'una determinada estructura de mercat simplement per que contraria l'article 43 del Tractat. La Sentència TJCE de 4 de juny de 2002, Comissió contra Portugal, C-367/1998 fixa el següent: *".....es jurisprudencia reiterada que motivos de naturaleza económica no pueden en ningún caso servir de justificación a obstáculos prohibidos por el Tratado (en el mismo sentido la sentencia de 9 de diciembre de 1997, Comisión/Francia, C-265/1995, y la sentencia de 5 de junio de 1997, STTG, C-398/1995)"*. Més recentment, 16 de setembre de 2008, la Comissió Europea, en data 16 de setembre de 2008 ha interposat recurs contra el Regne d'Espanya amb motiu d'incompliment de l'article 43 del Tractat per la normativa aprovada a Catalunya en relació a l'establiment de grans superfícies comercials. El recurs es basa en que aquesta normativa estableix restriccions sense acreditar la concurrència de interessos o motius suficients d'interès general, i que en realitat pretén afavorir una determinada estructura de distribució comercial.

Tornant ara a la gegantina tasca d'adaptació de les normes locals a la Directiva i al compliment de les dues grans lleis internes de transposició a les quals ens hem referit, és important recordar que en el mes de febrer d'aquest any 2009 el MAP i el MEH van publicar una ***"Manual d'Avaluació per a les Entitats Locals. Guia orientativa per a l'avaluació de la normativa potencialment afectada per la Directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre de 2006"*** adreçada expressament als ens locals en la elaboració de la qual va participar activament la nostra organització col·legial i la FEMP. En aquesta Guia que ha estat facilitada per l'organització de la Jornada es donen pautes per identificar primer i després modificar les normes locals potencialment afectades.

La Guia proposa tres fases en les tasques de modificació de les ordenances i reglaments locals: 1. Identificació; 2. Avaluació; i 3. Modificació.

La primera tasca consisteix en identificar les normes i els procediments que estan potencialment afectats per la Directiva. En aquest sentit, la Directiva exclou en els articles 2 i 17 una part molt important de serveis municipals: aigua, recollida i tractament de residus, serveis no econòmics d'interès general; una part important dels serveis socials; transports, etc. així com les funcions vinculades a l'exercici d'autoritat. Els sectors de l'activitat afectats més importants en l'àmbit local són: fires i mercats; cementiris i serveis funeraris, escorxadors i abastos; activitats culturals, del lliure i turisme realitzades per particulars, etc. Considerem com a activitats afectades serveis de instal·lació de contenidors a la via pública, serveis de mudances, mercats, publicitat exterior, instal·lació de terrasses a la via pública, venda en establiments comercial no permanents, etc.

Hi ha també d'altres activitats relacionades amb sectors exclosos, però que requereixen comprovar la seva regulació en ordenança. Per exemple, el sector del taxi – que ha expressat una forta contestació durant la tramitació del Projecte de Llei Omnibus i que segons sembla, per les esmenes tramitades al Senat, quedarà finalment fora del seu abast –. La Guia proposava que en aquesta fase d'identificació es seguís un criteri de major abast, no restrictiu, per tal de verificar tots els procediments d'autorització.

La segona tasca consisteix en avaluar la normativa identificada i determinar que preceptes s'havien de modificar. Per això es proposava qüestionar-se la mateixa existència d'un règim d'autorització i valorant la seva eliminació o substitució pel de comunicació prèvia o de declaració responsable. També es proposa identificar si els requisits establerts per a l'exercici de l'activitat estan prohibits o són simplement desproporcionats, si es precisava avaluar les limitacions als números d'autoritzacions, temporal i territorials –ex, costes–. Finalment el règim del silenci administratiu i la simplificació del procediment. En aquest sentit es proposava fer un diagrama del procediment vigent i fer un altre de contrast amb el que contempla l'Avantprojecte de Llei sobre Lliure Accés.

Finalment la fase de modificació de les ordenances i els procediments. La Guia proposava una posada a punt perquè arribat el moment de les modificacions sectorials – estatals i autonòmiques – es procedís a l'acte formal d'aprovació. La Guia perseguia aquesta utilitat i estava basada en les anàlisis que prèviament s'havia fet a diversos municipis.

Sigui com sigui, i per diferents raons, el procés d'elaboració de les dues grans reformes normatives d'iniciativa estatal i la lenta progressió de les reformes per part de les Comunitats Autònomes no ha ajudat a situar a les entitats locals – amb excepcions – en condicions, per exemple, de complir amb l'obligació establerta a la Disposició Final Cinquena de la Llei 17/2009, a la

qual hem fet esment anteriorment. La sistemàtica emprada per a la transposició, ha avocat als ens locals a iniciar les seves modificacions quan s'hagin modificat lleis sectorials tant per part de l'Estat com per les Comunitats Autònomes. Però el temps que ha deixat als ens locals aquest procediment d'adaptació és notòriament insuficient.

Ara hem de procurar tots plegats de escometre aquesta tasca, en un temps rècord. També ho hem fet en d'altres ocasions. I evitar així, el règim sancionador que afecta l'incompliment de la Directiva i que poden imposar les institucions europees. Val dir en aquest sentit que, la Disposició Final 4ª de la Llei 17/2009, ha minvat en una petita part els efectes més preocupants del text de l'Avantprojecte en matèria de responsabilitats per incompliment, en incorporar la possibilitat de compensació del deute per part de l'Administració de l'Estat.

#### **4. Una altra vegada el repte de la modernització. Simplificació administrativa i Finestreta Única.**

Hem dit abans que l'objecte d'atenció principal de la Directiva Bolkestein és la remoció dels obstacles que dificulten el desenvolupament d'un sector de l'activitat econòmica que suposa més del 70 per cent del VAB a la UE. I que l'excés de regulació és un dels punts a batre. Per això, l'article 17 de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, disposa que *"Las Administraciones Públicas revisarán los procedimientos y trámites aplicables al establecimiento y la prestación de servicios con el objeto de impulsar su simplificación"*.

Aquesta norma obliga a autoavaluar el procediments i si no reuneixen les condicions de simplicitat ens porta a eliminar tràmits innecessaris i a agilitar el procediment. L'article 17 no es limita a dir que els procediments han de ser simples. Els apartats 2on. i 3er. d'aquest precepte autoritza la no exigència de documents originals i còpies compulsades, l'acceptació de documents sense exigir traduccions jurades, etc. i a més a més aplica el principi d'evitar duplicitats de tràmits o l'obligació de no exigir documents que estiguin en poder de l'Administració.

L'article 17.3 disposa que tots els procediments i tràmits que supeditin l'accés a una activitat de serveis i el seu exercici es podran realitzar electrònicament i a distància, llevat que es tracti d'un inspecció del lloc o de l'equip que s'utilitzi en la prestació del servei. Hem de reiterar aquí el que hem dit sobre la iniciativa *Better Regulation* i les dades que han estat a l'abast de la Comissió Europea sobre els diferents països de la UE i les càrregues dels procediments en la prestació de serveis

Finalment la finestra Única, regulada als articles 18 i 19 de la Llei 17/2009 i article 6 de la Directiva, es una mesura principal de simplificació, amb l'objecte de que deixin de ser únicament instruments informatius per a prestadors i usuaris de serveis, com ha estat fins ara al nostre país, per a convertir-se en autèntiques unitats de tramitació de procediments. Si bé la Directiva i la Llei no ofereixen un model clar de finestra única si que fixa uns principis molt clars sobre el que ha de garantir: a) Es única des de el punt de vista del usuari, el qual podrà efectuar sol·licituds, tràmits, declaracions i notificacions. b) Obliga a les Administracions a coordinar-se per tal d'assegurar el seu caràcter de "punt únic" de tramitació i informació. En el sector privat ja existeixen finestretes úniques empresarials que amb major o menor encert funcionen. És evident però que el repte és més complicat en organitzacions territorials com la nostra amb una mapa municipal molt fragmentat – com també a França - que no d'altres molt més simples i verticals com en el cas de països del nord d'Europa. La Directiva ha obviat aquest factor en el seu procés d'implantació

El cert és que els reptes d'adaptació normativa al Directiva i també d'adaptació organitzativa de les nostres entitats locals a la Ley 11/2007, ens obliguen sense més demora a actuar en la direcció de competitivitat que apunten els informes de al Comissió Europea i de la OCDE.

#### **4.3. La qualitat dels serveis en l'àmbit local.**

Les pretensions de la Comissió Europea i de la Directiva van més enllà d'una expansió del mercat interior de serveis, en el sentit al qual ens referíem al principi d'aquesta intervenció. El seu objectiu abasta també a la seva qualitat, de manera que l'anomenat "mercat comunitari" sigui competitiu i referent en el mercat mundial, en l'economia global.

Per a garantir aquesta qualitat la Directiva i la Llei 17/2009, en el seus articles 20 a 26 estableixen una sèrie d'exigències d'informació que permetin comptar amb informació senzilla, fiable i completa sobre els prestador de serveis. Es tracta de millora les condicions en les quals els ciutadans disposen d'ofertes, per valorar les més avantatjoses i contribuir a la competitivitat entre elles, garantint una millora continuada i permanent de la qualitat.

Per això l'article 20 de la Llei 17/2009 - i els articles 26 i 37 de la Directiva - es refereixen a una política de foment de la qualitat dels serveis: *"Las Administraciones Públicas y demás autoridades competentes fomentarán un elevado nivel de calidad de los servicios"*. La Llei de transposició horitzontal imposa als prestadors un seguit d'obligacions d'informació i en defensa dels drets dels consumidors i usuaris (dades sobre el producte, garanties de

responsabilitat professional, assegurances, etc.) i d'altra informació de caràcter complementari que haurà de donar-se sempre que es demani expressament pel consumidor o usuari. Aquesta informació haurà de facilitar-se a petició expressa del consumidor. Aquesta informació sobre el *know how* del prestador s'ha de facilitar en el lloc que es tracti, per mitjà electrònic i en la publicitat que els prestadors distribueixin. També s'estableix un sistema de reclamacions a l'article 23 que s'hauran de resoldre en el termini més breu possible i en tot cas abans d'un mes des de que la reclamació s'hagi rebut pel prestador.

La nova regulació respon als paràmetres del que s'anomena qualitat total en la gestió dels serveis públics. I per això es proposen dos eines habituals quan es parla de qualitat : *Les Cartes* de qualitat del Servei i la *Certificació* de qualitat o certificació externa -Normes UNE-EN-ISO – etc.

Entre les mesures d'una política de qualitat que la Llei impulsa destaquen l'avaluació de la qualitat dels serveis per les organitzacions de consumidors i la elaboració en l'àmbit comunitari de codis de conducta pels col·legis i organitzacions professionals.

D'acord amb *Valentín Merino* "Els governs locals, precisament per la proximitat que els caracteritza constitueixen el nivell de govern millor posicionat per a gestionar la qualitat total i el que millors resultats pot obtenir de seva utilització. Una raó més per aprofitar aquesta oportunitat".

Moltes gràcies.

