

La comunicación previa aplicada al régimen de licencias: el ejemplo de vigo

Resumen: *En el presente estudio se pretende abordar un análisis de las labores de transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, en el Estado español, para profundizar en la especial problemática que se produce en el ámbito local, y concretamente en los municipios, como entidades competentes en materia de otorgamiento de licencias de actividad, en el caso de las actividades de carácter inocuo. Para mostrar dicha problemática y una posible solución se analizan los trabajos de transposición llevados a cabo por el Ayuntamiento de Vigo y, en concreto, la fórmula elegida de utilización de la figura de la comunicación previa para el acceso a las actividades de servicios inocuas.*

Palabras clave: *Directiva de Servicios; Licencias de Actividad; Ayuntamiento; Comunicación previa.*

Abstract: *In the present study aims to address an analysis of the work of transposition of the Directive 2006/123/EC of the European Parliament and the Council of 12 December 2006 on services in the internal market in the Spanish state, to deepen in the specific problem that occurs at the local level, specifically in the municipalities as entities responsible for licensing activity in the case of the activities of a safe. To show this problem and possible solutions are discussed for implementation work carried out by the city of Vigo, in particular, the formula chosen to use the figure of advance notice for access to service activities harmless.*

Key words: *Services Directive; Licensing activities; City council; Advanced notice.*

Índice: 1. Introducción. 2. Directiva 123/2006, de Servicios en el Mercado Interior. 3. Transposición en el ámbito estatal. 3.1. Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su ejercicio. 3.2. Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de Modificación de Diversas Leyes para su Adaptación a la Ley sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su ejercicio. 3.3. Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. 4. Transposición en el ámbito de la comunidad autónoma de Galicia. 5. Transposición en el ámbito local: el ejemplo de Vigo. 5.1. Cuestiones generales. 5.2. Actuaciones genéricas de transposición. 5.3. Nuevo régimen para el ejercicio de actividades inocuas. 5.3.1. Génesis. 5.3.2. Régimen de comunicación previa. 5.3.3. Licencias sujetas a procedimiento simplificado. 5.3.4. Ejercicio de actividades vinculadas a la ejecución de obras. 5.3.5. Cuestiones pendientes. 5.3.5.a) De ámbito local. 5.3.5.b) De ámbito autonómico. 6. Conclusiones para una reflexión. 6.1. Reformas organizativas. 6.2. Reformas normativas. 6.3. Ventanilla única de servicios: una asignatura pendiente. 6.4. Un proceso en evolución. 7. Bibliografía



*1 Introducción

En el presente artículo se pretende analizar, en líneas generales dado que la extensión del mismo no permite profundizar en las múltiples cuestiones que se plantean, un ejemplo de transposición, en el ámbito local, de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, concretamente en el Ayuntamiento de Vigo, transposición que se circunscribirá, sin perjuicio de esbozar otras cuestiones, al nuevo régimen de comunicación previa para el acceso a las actividades inocuas y su ejercicio.

Así, tras analizar el marco normativo, desde el inicio de la propia DIRSE pasando por las labores de transposición del Estado español hasta la situación en la Comunidad Autónoma de Galicia, se expondrán las distintas actuaciones municipales llevadas a cabo dentro de las obligaciones de transposición que le competen, con especial incidencia en el nuevo régimen de comunicación previa, todo ello desde la posición de la administración local respecto a las Directivas comunitarias.

2 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

El Tratado de la Comunidad Europea consagra, ya desde 1957, tanto la libertad de establecimiento, actual artículo 43, como la libertad de circulación de servicios, actual artículo

* RELACIÓN DE ABREVIATURAS	
AAVV	Autores varios
AGE	Administración General del Estado
AAPP	Administraciones Públicas
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
COSITAL	Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local
CUNAL	Revista de Estudios Locales
DIRSE	Directiva de Servicios
DOUE	Diario Oficial Unión Europea
EELL	Entidades Locales
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FEGAMP	Federación Gallega de Municipios y Provincias
IMI	Sistema de Información del Mercado Interior
LAE	Ley de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos
LES	Ley de Economía Sostenible
LLAASE	Ley de Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases Régimen Local
LRJ-PAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
RIIG	Razón imperiosa de interés general
TCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TS	Tribunal Supremo
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

49. En aplicación de dichos preceptos el Tribunal de Justicia Europeo ha venido eliminando trabas al libre establecimiento y libre prestación de servicios, a consecuencia de los procedimientos de infracción abiertos por incumplimiento de lo establecido en dichas normas, pretendiendo articular un sistema de garantías para la materialización de dichas libertades, al tiempo que ha ido dotando de contenido dichas libertades¹ en una encomiable labor interpretativa, si bien algunos autores como JIMÉNEZ ASENSIO sostienen que dicha jurisprudencia se configura como de gran importancia, puesto que supone la aplicación directa, y por tanto el reconocimiento del efecto directo de las previsiones del TCE, de las libertades comunitarias sin necesidad de que deban ser desarrolladas por norma comunitaria derivada para anudar a las mismas tales efectos². No obstante, a efectos de garantizar dichas libertades se procedió a la aprobación de la DIRSE, según texto aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo, y publicado en el DOUE el 27 de diciembre de 2006, entrando en vigor al día siguiente.

No cabe duda de que la principal revolución producida en el panorama administrativo por la DIRSE es la que se deriva del cambio de régimen para el acceso al ejercicio de actividades de servicios³, frente al tradicional régimen de la autorización como técnica estrella de control preventivo, que permite el ejercicio de un derecho o facultad que ya pertenece al administrado⁴. Se cambia el régimen de control “ex ante” por un régimen de control “ex post”, se generaliza el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, configurando el régimen de autorización previa como una excepción sujeta al cumplimiento de una serie de requisitos de proporcionalidad, necesidad y no discriminación y al correspondiente proceso de evaluación.

No obstante, las novedades introducidas por la DIRSE van más allá del cambio de modelo de intervención para el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, pudiendo concretar otras tres cuestiones nucleares: ventanilla única de servicios, calidad de los servicios y cooperación administrativa.

- Ventanilla única de servicios (VUDS): se configura como una ventanilla única virtual a través de la cual debe proporcionarse a consumidores y prestadores de servicios

1 Sobre ambas libertades pueden verse BORRAJO INIESTA, I. “Las libertades de establecimiento y de servicios en el Tratado de Roma” en el Tomo II del Tratado de Derecho Comunitario Europeo, Ed. Civitas, Madrid, 1986. Directores GARCÍA DE ENTERRÍA, E., GONZÁLEZ CAMPOS, J. y MUÑOZ MACHADO, S.; PELLICER ZAMORA, R. C. “Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios en la Unión Europea”, en ILLESCAS, R. y MOREIRO, C. J. Derecho Comunitario Económico, Vol. I, Las Libertades Fundamentales, Madrid, Colex, 2001.

2 JIMÉNEZ ASENSIO, R. “La incorporación de la Directiva de Servicios al Derecho Interno”. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati, 2010.

3 Sobre el cambio que se produce en el ámbito del derecho administrativo y la europeización del derecho público y especialmente el derecho administrativo, mediante la DIRSE y la facultad del derecho comunitario para provocar el cambio en figuras con tanto arraigo en nuestro derecho como la autorización, puede consultarse VELASCO CABALLERO, F., JENS-PETER SCHNEIDER (Coords.): “La unión administrativa europea”, Marcial Pons, Madrid, 2008.

4 El concepto de autorización se construyó dogmáticamente desde dos perspectivas diferentes. Por una parte, MAYER puso el acento sobre la descripción del mecanismo sobre el que la autorización actúa, como acto administrativo que levanta la prohibición preventivamente establecida por la norma de policía, previa comprobación de que el ejercicio de la actividad no ha de producir en el caso concreto perturbación alguna sobre el buen orden de la cosa pública. De otra parte, RANELLETTI situó el centro de gravedad de la autorización en la preexistencia en el sujeto de un derecho subjetivo, cuyo libre ejercicio permite la autorización removiendo los límites establecidos a dicho ejercicio. Cfr. PARADA VAZQUEZ, R. “Derecho administrativo I”, Marcial Pons, Madrid, 1994. Sobre la técnica de la autorización puede verse también GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. “Curso de Derecho Administrativo II”, 4^ª edición, Civitas, 1997, en el que apunta ya la problemática del concepto clásico de autorización y su crisis actual, en el que tras señalar que “La intervención de la Administración por vía de consentimiento del ejercicio de la actividad se configura siempre como requisito necesario de dicho ejercicio que, de otro modo, o bien no podría desplegarse válidamente, o bien se vería privado de efectos jurídicos.” apuntaba ya que “La crisis del esquema tradicional se ha hecho especialmente aguda a partir del momento en el que, rebasando el ámbito propio del orden público, en su triple dimensión, comprensiva de la tranquilidad, seguridad y salubridad ciudadanas, en función del cual fue pensado dicho esquema, la autorización se ha visto trasplantada al complejo campo de las actividades económicas, en el que se le hace jugar sistemáticamente un pape que no se reduce ya al simple control negativo del ejercicio de derechos, sino que se extiende a la regulación misma del mercado, con el propósito decidido de orientar y encauzar positivamente la actividad autorizada en el sentido de unos objetivos previamente programados o al menos, implícitamente definidos en las normas aplicables.”



toda la información para acceder o ejercer una actividad de servicios en cualquier Estado miembro.⁵

- Calidad de los servicios: mediante este objetivo se refuerzan los derechos y la protección de los consumidores, ya que las restricciones a la libre circulación de servicios afectan no sólo a los prestadores sino también a los destinatarios, mediante múltiples obstáculos que entorpecen la utilización de los servicios por aquéllos.
- Cooperación administrativa: Para asegurar un control más eficiente de los prestadores y los servicios, se han puesto en marcha mecanismos de cooperación reforzada entre todas las Administraciones Públicas de todos los Estados miembros, entre los que destaca el sistema de información del mercado interior (sistema IMI)

3 Transposición en el ámbito estatal

El legislador español ha optado por un sistema de transposición que no ha suscitado la aprobación de todos los interlocutores afectados en dicha labor, pues si bien parece haber optado por una transposición horizontal y vertical mediante la aprobación de dos normas, importantes sectores como el del comercio han quedado fuera del ámbito de aplicación de dichas normas, requiriendo la aprobación de una norma específica, al tiempo que el retraso en su aprobación ha generado un panorama de inseguridad jurídica en los distintos ámbitos territoriales y profesionales. No obstante, a continuación abordaremos principalmente las dos normas de transposición: Ley 17/2009⁶, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y la Ley 25/2009⁷, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, ya conocidas respectivamente como “Ley Paraguas” y “Ley Ómnibus”⁸ y la reciente Ley 2/2011⁹, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, a través de cuya regulación se introducen, también a modo ómnibus, sustanciales novedades derivadas de la DIRSE.

3.1 La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su ejercicio

Respecto a la técnica legislativa utilizada para la elaboración de esta norma y que le valió la ya conocida denominación de “Ley Paraguas”, ha sido la de una norma de carácter horizontal, en la que se limita en gran medida a reproducir, con algunas adaptaciones, el contenido de la propia DIRSE, a modo de “paraguas” que permitiera dar cobertura a las labores de transposición del Estado español en la ordenación de todo el sector, por su carácter abierto, por encontrarnos ante una ley de principios y bases regulatorias. Entrando

5 El cumplimiento de los objetivos fijados en la VUDS está directamente relacionado con el desarrollo e implantación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y la materialización de los derechos recogidos en su artículo 6, como concreción del derecho genérico de los ciudadanos a relacionarse con las AAPP por medios electrónicos.

6 B.O.E. N.º 283, de 24 de noviembre de 2009.

7 B.O.E. N.º 308, de 23 de diciembre de 2011.

8 El Consejo de Estado en su Dictamen 99/2009, aprobado el 18 de marzo de 2009, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Libre Acceso y Ejercicio de las Actividades de Servicios ya señalaba respecto a la forma de transposición “*Ahora bien, aún cuando el método de transposición por el que se ha optado no resulta en sí mismo objetable, no se puede dejar de señalarse que esta peculiar forma de incorporación del derecho comunitario a nuestro ordenamiento puede provocar ciertas distorsiones, tanto desde la perspectiva de la transposición misma de la Directiva, como desde la de su incidencia en nuestro Derecho interno. Ante todo ha de tenerse en cuenta que la disposición proyectada es una disposición con escasa virtualidad normativa y que no despliega plenamente sus efectos, pues las disposiciones incompatibles con alguna de sus previsiones mantendrán su vigencia hasta que sean adaptadas a ellas o derogadas (...). Para continuar en clara referencia a la necesidad de dictar una norma específica de transposición, como luego sería la Ley 25/2009, “Consecuencia de todo ello es que este anteproyecto únicamente supone, según ha quedado apuntado, un primer paso en el proceso de transposición a nuestro ordenamiento de la Directiva de Servicios, que deberá ir seguido de una secuencia de modificaciones normativas con las que se garantice la eliminación efectiva de los obstáculos y restricciones al libre establecimiento y a la libre circulación de servicio”.*

9 B.O.E. N.º 55, de 5 de marzo de 2011.

en el contenido de la LLAASE, debemos detenernos en la Exposición de Motivos cuando nos señala su finalidad de reducir trabas a la libertad de empresa, en lo que afecta al acceso y ejercicio a las actividades de servicio y, asimismo, proporcionar *“un entorno más favorable y transparente a los agentes económicos que incentive la creación de empresas”*. Como objetivo adicional se fija la simplificación de procedimientos y el fomento de un *“nivel elevado de calidad en los servicios”*, mediante la promoción de *“un marco regulatorio transparente, predecible y favorable para la actividad económica, impulsando la modernización de las Administraciones públicas (...) y garantizando una mejor protección de los derechos de los consumidores y usuarios de servicios.”*

3.2 La Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de Modificación de Diversas Leyes para su Adaptación a la Ley sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su ejercicio

Como ya se ha indicado, en el modelo de transposición de la DIRSE al ordenamiento español el legislador había optado por un doble nivel, en este caso la conocida como *“Ley ómnibus”*, denominación que obedece a su heterogéneo contenido, al uso de las *“Leyes de Acompañamiento”*, en el sentido de que la gran cantidad de modificaciones¹⁰ que regula tienen como único denominador común su objeto, la adaptación a la DIRSE, es decir, con un enfoque sectorial en el que se abordan las diversas leyes afectadas por el contenido de la DIRSE y la LLAASE. Como ya se ha indicado, ese enfoque sectorial no incluye la totalidad de las leyes afectadas, como es el caso de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista¹¹, por lo que no se comprende la necesidad de utilizar esta técnica tan criticada.

Sin profundizar en el contenido de la ley, que no es objeto del presente estudio, apuntar aquellas normas cuya modificación ha tenido mayor impacto en el ámbito de la administración pública:

- a) Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Conviene señalar al objeto que nos interesa la introducción de un nuevo artículo 71 bis, en el que se regulan específicamente las figuras de la declaración responsable y la comunicación previa.
- b) Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico a los servicios públicos.
- c) Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Al margen de otro contenido es de importante trascendencia la modificación del artículo 84, ampliando los medios de intervención de las entidades locales al sometimiento a comunicación previa o declaración responsable, así como sometimiento a control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora en la misma.

3.3 La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible

La LES, dictada no como norma específica de transposición y siguiendo la referida técnica *“ómnibus”*, constituye, según su propia exposición de motivos una importante para la

¹⁰ Se modifican 48 leyes estatales en las siguientes áreas: administración pública (3), consumo (1), servicios profesionales (3), empleo (4), servicios industriales y construcción (6), energía (3), transporte y comunicaciones (8), medioambiente y agricultura (12), sanidad (3), propiedad intelectual (1), otras (4).

¹¹ Dicha modificación se llevó a cabo por la Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, BOE número 53, de 3 de marzo. En su Exposición de Motivos justifica la reforma de forma independiente y separada de las demás normas con rango de ley, entre otros motivos, por la extraordinaria importancia del sector de que se trata, más acusada si cabe en la actual coyuntura económica y por la complejidad de la distribución competencial en la materia, lo que motiva que se trate de alcanzar el máximo consenso posible tanto con las Comunidades Autónomas como con los operadores comerciales.



“Estrategia para una Economía Sostenible”, al abordar, de un modo transversal y con alcance estructural, muchos de los cambios requeridos para la consecución de una economía más competitiva e innovadora. Dentro de dicho objetivo, se ha ocupado también de seguir con el proceso de adaptación del ordenamiento jurídico español a la normativa comunitaria en materia de servicios, promulgando una serie de normas que vienen a completar la modificación que la Ley 25/2009 había iniciado. Así, las modificaciones de mayor calado para las AAPP las encontramos en el Título II “Competitividad”, Capítulo I “Simplificación administrativa”:

- a) Sección I.- De la ampliación del ámbito del silencio positivo.
- b) Sección II. De los supuestos de licencias locales de actividad.

Modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

4 Transposición en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia

Dada la complejidad de las labores de transposición, como consecuencia de nuestra estructura territorial y la distribución constitucional de competencias, es conveniente recordar el importante peso que el sector servicios tiene en las competencias autonómicas¹². Corresponde a las CCAA realizar modificaciones: a) en materias en las que las CCAA han asumido competencias normativas; b) en materias en las que el Estado dicta normativa básica y c) en materias en las que la competencia es exclusiva del Estado pero que están incorporadas al ordenamiento jurídico autonómico mediante una norma autonómica tal y como se señala en el “Informe sobre la transposición de la Directiva de Servicios” de 29 de abril de 2010 en su apartado V.2.3.2. Relativo a las Comunidades Autónomas, disponible a través del Ministerio de Economía y Hacienda.

La transposición en la Comunidad Autónoma de Galicia se ha realizado fundamentalmente a través de dos normas: por una parte la Ley 7/2009¹³, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 10/1988, de 20 de julio, de ordenación del comercio interior de Galicia, específica del sector comercial; y una norma omnibus, la Ley 1/2010¹⁴, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, transposición que se completará con la Ley 13/2010, de 17 de diciembre, Comercio Interior de Galicia.

Sin perjuicio de abordar posteriormente la normativa autonómica en materia de licencias urbanísticas, en el ámbito de las licencias comerciales tras una primera modificación efectuada en la normativa reguladora de las actividades comerciales por la Ley 1/2010¹⁵, de 1 de marzo, de Reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio

12 VIDA FERNÁNDEZ, J. en “La ordenación de las actividades de servicios. Comentarios a la Ley 17/2009”, nos recuerda como el Tribunal Constitucional en su STC 95/2001 señalaba respecto a esta cuestión (F.2) “(...) este Tribunal ha reconocido la competencia autonómica para adoptar las disposiciones necesarias en complemento del derecho comunitario europeo y para ejecutar y aplicar en su ámbito territorial normativa comunitaria siempre que, *ratione materiae*, las Comunidades Autónomas ostenten esa competencia y no rebasen la linde establecida por la normativa comunitaria y la estatal básica o de coordinación (STC 79/1992, de 28 de mayo, [RTC 1992, 79], FF 3 y 6)”.

13 D.O.G. Nº 251, de 28 de diciembre de 2009.

14 D.O.G. Nº 36, de 23 de febrero de 2010. Contra dicha norma fue interpuesto recurso de inconstitucionalidad nº 8260-2010, promovido por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 1/2010.

15 D.O.G. Nº 249, de 29 de diciembre de 2010. Para unha maior análise desta cuestión vid PÉREZ GONZÁLEZ, C. en “Comentarios sobre la transposición de la Directiva de Servicios en la Comunidad Autónoma de Galicia, en la apertura de establecimientos comerciales”. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 6, quincena do 30 de marzo ao 14 de abril. Edit. La Ley.

Minorista, que, a pesar de recoger en su exposición de motivos la afirmación de que con esa modificación de la regulación comercial minorista se pretendía la adaptación a la DIRSE, en la realidad se limitaba tímidamente a indicar en su artículo 6 que :

“Con carácter xeral, a instalación de establecementos comerciais non estará suxeita a réxime de autorización comercial”

Menos de un año después, la Ley 13/2010, de 17 de diciembre, de Comercio Interior de Galicia, lleva a cabo ya una revisión en profundidad del acceso a las actividades de servicios y, si bien no responde plenamente a las directrices recogidas en la DIRSE, en su artículo 28 establece una referencia al sistema de control posterior que habilita a las entidades locales gallegas para su implantación. De este modo, señala en sus apartados 3 y 4:

3. *En todo caso, las actividades comerciales no sujetas al trámite de incidencia, efecto o impacto ambientales, ni al informe de la consejería titular de la competencia en sanidad, estarán exentas de la obtención de la licencia municipal de apertura o actividad, bastando para el inicio de la misma la presentación de una comunicación previa o declaración responsable.*
4. *Se sujetan únicamente al deber de presentar una comunicación previa, firmada por la persona transmitente y la adquirente, los cambios de titularidad de las licencias de actividad o apertura de establecimientos y actividades comerciales.*

No se entiende por qué esa amplia limitación respecto a las actividades sujetas al trámite de incidencia, efecto o impacto ambiental así como con informes de sanidad, pues nada impediría la sujeción de dichas actividades a un control anterior en lo relativo a dichos extremos, en tanto que una vez obtenida la correspondiente autorización sectorial la apertura de la misma podría someterse a un medio de intervención posterior. Por ello debemos ser muy críticos con la transposición autonómica, tanto por la forma, como por el propio contenido material de la misma, que ha situado a los ayuntamientos gallegos en una especie de limbo jurídico para determinar el régimen aplicable a las actividades inocuas, produciendo como resultado la convivencia de las autorizaciones, bajo forma de licencia, con comunicaciones previas y declaraciones responsables de distinto alcance, cuestión que no es baladí, pues el efecto es justo el contrario al pretendido por la DIRSE, dificultando el cumplimiento de la obligación de contar con procedimientos regulados, claros e inequívocos, objetivos y transparentes, proporcionados al objetivo del interés general y previamente conocidos.

5 Transposición en el ámbito local: el ejemplo de Vigo

El ámbito local aparece como el último peldaño en esta materia debido, por una parte, a la necesidad de conocer la normativa de transposición tanto estatal como autonómica, y por otra, dada la escasez de medios materiales y personales con que cuentan los municipios españoles para llevar a cabo su propia tarea de transposición.¹⁶

5.1 Cuestiones generales

Debemos recordar, con carácter previo al análisis de la cuestión, que las EELL si bien gozan de potestad normativa, dicha potestad tiene carácter limitado respecto a la de los poderes

¹⁶ A este respecto resulta de gran interés la consulta del número extraordinario, ya citado, de la Revista de Estudios Locales, julio-agosto 2009, dedicado monográficamente a la “Transposición de la Directiva de Servicios”.



públicos autonómicos y estatales, pues es sólo reglamentaria¹⁷, lo que las sitúa en clara posición de dependencia respecto al ejercicio de dicha posición, sin perjuicio de que resulta indudable la atribución legal a las EELL de potestad reglamentaria y de autoorganización atribuida ex art.4.1.a) LRBRL, todo ello intrínsecamente relacionado con el régimen de la autonomía local en la configuración que del mismo ha llevado a cabo el Tribunal Constitucional en sus sentencias de 2 de febrero de 1981 y de 27 de febrero de 1981.

En relación con su posición respecto a la DIRSE y sus obligaciones de transposición, debemos diferenciar dos tipos de normas locales. Por una parte, aquéllas que desarrollan o complementan la normativa estatal o autonómica, en cuyo caso habrá que estar a lo dispuesto por dicha normativa en virtud del principio de jerarquía normativa¹⁸, siendo precisamente este ámbito el más afectado por el retraso de las autoridades estatales y autonómicas en la adaptación. Pero en paralelo, podemos detectar la existencia de una normativa autónoma, que desde la autonomía local, regula distintas cuestiones de servicios afectados, como puede ser la venta ambulante, introduciendo requisitos y procedimientos específicos en el término municipal, que innovan el ordenamiento jurídico y respecto de las cuales las EELL mantienen íntegra su obligación de transposición.

Por lo que respecta a la transposición en el ámbito local, se da la misma dualidad que la anteriormente señalada en el ámbito estatal y autonómico, es decir, ordenanza ómnibus y ordenanza paraguas. Con la técnica de la ordenanza paraguas se realiza una transposición horizontal, incorporando los preceptos de la Directiva a modo de grandes principios o mandatos generales que tendrá que sumar detalladamente la normativa municipal. Sobre la necesidad o no de realizar esa incorporación de los principios comunitarios a la normativa municipal, podemos hablar del "efecto directo" de las Directivas, resultando necesario citar las Sentencias del Tribunal Constitucional de 8 de marzo y de 22 de abril de 1993, según las cuales, no existe una competencia específica de transposición de las Directivas Europeas, por lo que la ejecución del Derecho comunitario corresponderá a quien ostente la competencia de la actividad o norma afectada por la Directiva, tal y como señala la propia Directiva cuando remite al derecho interno las cuestiones de competencia. Asimismo, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 2 de junio de 2005 (Koppensteiner GmbH) pone de manifiesto que cuando una norma comunitaria establece previsiones que son incondicionales y suficientemente precisas para conferir un derecho a favor de un particular que éste puede invocar frente a una institución pública, el órgano jurisdiccional competente debe inaplicar las normas nacionales que impidan el cumplimiento de lo dispuesto en una determinada Directiva,¹⁹ en relación con el posible efecto directo de las Directivas,

17 El Tribunal Constitucional en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, sobre la Ley 7/1985 establece en su fundamento jurídico sexto "... en lo concerniente a la organización municipal, el orden constitucional de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (Art. 149.1.18 de la Constitución), la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas según los respectivos Estatutos y la potestad reglamentaria de los Municipios, inherentes esta última a la autonomía que la Constitución garantiza en su Art. 140".

18 Nuestro sistema jurídico de fuentes del Derecho parte de la necesaria existencia de una jerarquía entre los diversos instrumentos normativos, jerarquía que plasma nuestro texto constitucional en su artículo 9. El propio artículo 1.2 del Código Civil recoge las consecuencias para la infracción de dicho principio, estableciendo que "Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otras de rango superior", tras enumerar en el párrafo anterior las fuentes del ordenamiento jurídico español, "la ley, la costumbre y los principios generales del derecho", de lo que se infiere la nulidad de aquellas formas reglamentarias locales que vulneren una norma de superior jerarquía. EMBID IRUJO, A. "Ordenanzas y reglamentos municipales" "Tratado de Derecho Municipal I" AAVV, dirigido por MUÑOZ MACHADO, S.

19 El artículo 189.3 del Tratado de la Comunidad Económica Europea se limita a decir: "La Directiva vincula a los Estados miembros destinatarios en cuanto al resultado a alcanzar, dejando a las instancias nacionales la competencia en cuanto a la forma y a los medios." Sobre el efecto directo de las Directivas podemos consultar la jurisprudencia comunitaria: Asunto 6/64: Costa/ENEL, Recopilación 1964, 1251, naturaleza jurídica del Derecho comunitario, aplicabilidad directa y primacía del Derecho comunitario; Asunto 41/74: van Duyn, Recopilación 1974, 1337, efecto directo de las directivas. ALONSO GARCÍA, R. "Las sentencias básicas del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", Civitas, Madrid 2006.

pero en el caso que nos ocupa parece oportuno contar con normativa propia de transposición para posibilitar los derechos concretos que deben materializarse. No obstante, no son pocas las EELL que han optado por el sistema de ordenanza ómnibus, tras la revisión de toda la normativa local.²⁰

En esa misma línea se pronuncia el Manual práctico de evaluación para las Entidades Locales elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio de Política Territorial en colaboración con la FEMP y COSITAL, con la finalidad de ayudar a las Entidades Locales a adaptar su normativa a la Directiva de Servicios, cuando señala:

“En esta tarea en la que las Autoridades españolas se ven inmersas para llevar a cabo la aplicación del anteproyecto de ley, las Entidades Locales tienen un papel especialmente relevante puesto que ellas son las autoridades competentes en gran parte de la normativa afectada. De hecho, la Ley de Bases del Régimen Local al atribuir en su artículo 4 apartado 1a) el ejercicio de la potestad reglamentaria a las Entidades Locales, las convierte en los sujetos obligados a modificar sus propias normas para adaptarlas al Derecho comunitario.”

Sin perjuicio de la existencia de numerosos sectores afectados por la DIRSE en el ámbito local, serán las licencias de actividad y las autorizaciones para la utilización del dominio público local las que deberán ser objeto de revisión íntegra en sus procedimientos para determinar, a la luz del nuevo marco regulatorio, los cambios que habrán de efectuarse. Todo ello sin perjuicio de la repercusión que tendrá tanto en el ámbito fiscal como urbanístico, a pesar de tratarse de materias inicialmente excluidas por la propia normativa comunitaria.

No cabe duda de que el sector de las licencias de actividad constituye el sector afectado por excelencia dentro del ámbito local, dado el volumen de expedientes existentes en la materia, de ahí que los principales cambios normativos existentes en el ámbito local se hayan concentrado en esta materia. A tal efecto, debemos distinguir entre las licencias de actividad inocuas y las licencias de actividad clasificadas.

En el supuesto de las licencias de actividad inocuas, cuya configuración se lleva a cabo básicamente por exclusión, al tratarse de actividades que potencialmente no van a presentar efectos significativos sobre el medio ambiente o sobre terceros, no parece existir duda sobre la aplicación del cambio de modelo, en el sentido de que, dada su escasa o nula incidencia ambiental, no existe justificación para mantener un régimen de autorización previa, debiendo sujetarse al régimen de comunicación previa o declaración responsable.²¹ No obstante, y pese a la aparente unanimidad doctrinal sobre dicha conclusión, hay que precisar que las distintas interpretaciones formuladas por las EELL llevan a que cada ayuntamiento aplique el sistema que tenga por conveniente, y así, en el momento actual, nos encontramos con que en función del lugar donde se quiera ejercer la actividad, el prestador tendrá que tramitar un tipo de expediente u otro, es decir, que se ha creado un escenario de inseguridad jurídica²².

20 Esta línea fue la opción escogida por el Ayuntamiento de Madrid con la aprobación de la Ordenanza por la que se adaptan al ámbito de la ciudad de Madrid las previsiones contenidas en la normativa estatal y autonómica de transposición de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

21 CHOLBI CACHÁ, F.A., se plantea la necesidad de fijar, en el caso de declaraciones responsables o comunicaciones previas, de un plazo breve transcurrido el cual el interesado podría dar comienzo al ejercicio de la actividad, plazo durante el cual la Administración podría pronunciarse desfavorablemente sobre la comunicación o declaración presentada en relación con la actividad o requerir al interesado para que procediese a subsanar la documentación defectuosamente presentada, tras lo cual se podría iniciar el ejercicio de la actividad. Vid. CHOLBI CACHÁ, F.A. “El régimen de la comunicación previa, las licencias de urbanismo y su procedimiento de otorgamiento”, LA LEY, Madrid, 2010. Con esa formulación nos encontraríamos ante una especie de comunicación o declaración con efectos diferidos, debiendo preguntarnos si dilatar en el tiempo sus efectos no contradice el espíritu y letra de la DIRSE.

22 La existencia en nuestro Estado de más de 8.000 municipios, cada uno decidiendo su régimen de transposición, muchos de ellos manteniendo la autorización previa, haría conveniente, a mi juicio, de la adopción de medidas que unifiquen el criterio, evitando la creación de un clima de inseguridad jurídica.



Dentro de las licencias de actividades clasificadas, nos encontramos con aquellas que reciben la consideración de molestas, insalubres, nocivas y peligrosas²³. Debemos recordar que, según el propio RAMINP, se trataría de aquellas actividades que “produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente y ocasionen daños a las riquezas pública o privada o impliquen riesgos graves para las personas o los bienes”, si bien habrá que acudir a la legislación que en cada caso hayan dictado las CCAA.²⁴ No cabe duda respecto a este tipo de actividades sobre la incidencia ambiental que las mismas tienen, por tanto, la posible concurrencia de una RIIG, si bien dicha incidencia se graduará en función de la gravedad. Una vez fijada dicha premisa habrá que determinar si, para el ejercicio de las actividades denominadas “molestas”, será suficiente la declaración ambiental y posteriormente la comunicación previa o declaración responsable del prestador, pues el principio de control posterior se revela en ese caso como suficientemente eficaz para la consecución de los objetivos perseguidos o si, dada la concurrencia de una RIIG, protección del medio ambiente, se justifica el mantenimiento del régimen autorizador²⁵. Podríamos decir que la política de policía administrativa o de intervención en general deben adaptarse a los principios y filosofía dimanante del nuevo marco normativo, especialmente respecto de aquellas actividades que carecen o tienen escasa incidencia ambiental, que constituyen terreno abonado al régimen de control posterior. En la misma línea, el ya citado nuevo artículo 84 bis LRRL, en la redacción dada por la LES, establece que en caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una Entidad local y alguna otra Administración, la Entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia, el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente, por tanto, si el único interés a proteger es el medio ambiente, nada impide en estos casos suprimir el control anterior. Cuestión distinta es si se invocan cuestiones de seguridad pública u orden público, calificadas también como RIIG, distintas a la ya mencionada que podrían justificar su mantenimiento.

5.2 Actuaciones genéricas de transposición

La integración del Ayuntamiento de Vigo en el grupo de trabajo²⁶ constituido en el seno del Ministerio de Política Territorial²⁷ en julio de 2009, para el impulso de la adaptación de la normativa local a la Directiva de Servicios, determinó el inicio de las actuaciones municipales de transposición. Por Resolución de Alcaldía de fecha 21 de julio de 2009 se procedió a constituir, en la organización municipal, una Comisión Técnica de Adaptación de la normativa local a la Directiva de Servicios, con la finalidad de proceder a la identificación, evaluación y modificación de la normativa municipal que permita su adaptación a la DIRSE. Dicha Comisión, de composición jurídica transversal, procedió al inicio de sus tareas

23 Según la tradicional distinción establecida por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, materia hoy en su mayoría regulada por las CCAA.

24 CANO MURCIA, A. en su obra “El nuevo régimen jurídico de las licencias de apertura”, LA LEY, Madrid, 2010 defiende que en el caso de actividades calificadas genéricamente como medioambientales, debería existir una acción preventiva, sujeta a control a priori, y una acción inspectora, sujeta a control a posteriori, como consecuencia de la previa presentación de la comunicación o declaración responsable.

25 La Disposición Adicional Octava de la Ley 1/2010, relativa a los proyectos que deban someterse a evaluación de impacto ambiental establece una regulación del régimen de declaración responsable o comunicación para el acceso a una actividad o su ejercicio sujeta al RDL 1/2008, de 11 de enero, de impacto ambiental de proyectos o la normativa autonómica de desarrollo al decir que “la declaración responsable o la comunicación no podrán presentarse hasta haber llevado a cabo dicha evaluación de impacto ambiental y, en todo caso, deberá disponerse de la documentación que así lo acredite”.

26 Dicho grupo estaba formado por interlocutores únicos de los distintos Departamentos Ministeriales, de cada una de las Comunidades Autónomas y de la FEMP, así como un grupo representativo de 28 municipios de gran población.

27 Considerando la Presidencia de la Unión Europea por el Estado español durante el primer semestre del año 2010 se decidió que serían dichos ayuntamientos los que serían objeto de estudio para determinar el cumplimiento de las labores de transposición en el ámbito local.

y, tras un trabajo exhaustivo por parte de sus componentes, se realizó un primer análisis cuyos resultados fueron puestos en conocimiento de la Junta de Gobierno Local, en sesión de fecha 24 de agosto de 2009, para su comunicación al Ministerio de Política Territorial.

Como continuación de estos trabajos de adaptación se realizó una propuesta de dos proyectos normativos y, como consecuencia de la misma, el Pleno del Ayuntamiento de Vigo adoptó, en sesión ordinaria de fecha 30 de noviembre del año 2011, acuerdo de aprobación de sendas ordenanzas en cumplimiento del mandato de transponer la DIRSE en su ámbito territorial.

Las ordenanzas objeto de aprobación seguían, por una parte, el modelo de la ley paraguas²⁸, *“Las ordenanzas objeto de aprobación seguían, por una parte, el modelo de la ley paraguas²⁹”*, constituyendo así una norma horizontal en la que quedaban recogidos los principios previstos en la norma comunitaria, que debían guiar la regulación municipal de las actividades de servicios, no sólo en el momento de su entrada en vigor, sino también en el futuro y, por lo tanto, en las propuestas regulatorias que en lo sucesivo pudieran impulsarse. Todo ello, sin perjuicio de que, tras la aprobación de la referida ordenanza, una vez públicas y en vigor las adaptaciones legislativas efectuadas por Estado y Comunidad Autónoma, no fuera necesaria la realización de modificaciones normativas específicas. Es decir, el Ayuntamiento de Vigo optó, por evidentes razones de prudencia y seguridad jurídica, por esperar a la promulgación de la correspondiente normativa, tanto estatal como autonómica, en base al principio de jerarquía. Asimismo, en dicha sesión plenaria fue objeto de aprobación la *“Ordenanza específica de adaptación básica de la tramitación de licencias urbanísticas y medioambientales”³⁰*, en la que se procede a una regulación parcial de los procedimientos regulados por el ámbito normativo del Plan General de Ordenación de Vigo, estableciendo una serie de medidas de simplificación administrativa.

Entre otras actuaciones y dentro del ámbito plural que constituye el objeto de la DIRSE, el Ayuntamiento acordó su integración en la Ventanilla Única de la Directiva de Servicios (VUDS), así como en el sistema IMI o la integración en el Comité para la mejora de la regulación de las actividades de servicios³¹.

5.3 Nuevo régimen para el ejercicio de actividades inocuas

Como consecuencia de la nueva regulación autonómica en materia de actividades comerciales el Ayuntamiento de Vigo, dentro de un proyecto más ambicioso, comenzó el proceso para la aplicación de un nuevo régimen en materia de actividades inocuas.

²⁸ En aquel momento todavía proyecto de ley que incluía en su disposición final cuarta una advertencia sobre el incumplimiento de las obligaciones de transposición al establecer que *“Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran lo dispuesto en esta ley o en el Derecho comunitario afectado, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubieran derivado. La Administración del Estado podrá compensar dicha deuda contraída por la administración responsable con la Hacienda Pública estatal con las cantidades que deba transferir a aquélla, de acuerdo con el procedimiento regulado en la Ley 50/1988, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social”*.

²⁹ B.O.P. nº 46, de 9 de marzo de 2010.

³⁰ B.O.P. Nº 77, de 26 de abril de 2010..

³¹ La creación de dicho Comité viene establecida por la Disposición Adicional Tercera de la Ley 17/2009 que dispone: *“ Para facilitar la participación de las Administraciones Públicas en el proceso de transposición al ordenamiento interno de la Directiva 2006/123/ CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior y en el marco de lo establecido en el artículo 5, apartados 1 y 7, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se crea un comité de cooperación multilateral, del que formarán parte la Administración General del Estado, las Comunidades y Ciudades Autónomas y representantes de la Administración Local. Este Comité tendrá como objeto facilitar la cooperación para la mejora de la regulación de las actividades de servicios y, en particular, el seguimiento y la coordinación de las actuaciones que se lleven a cabo en las diferentes administraciones para la correcta transposición de la directiva”*



5.3.1 Génesis

Más allá de la sustitución del control anterior por el control posterior, la DIRSE, así como la normativa de transposición tanto estatal, como autonómica y local, contienen un mandato de simplificación administrativa y, para ello, las Administraciones Públicas deberán revisar los procedimientos y trámites aplicables al establecimiento y la prestación de servicios con el objeto de impulsar dicha simplificación.

Dentro de dicha línea de simplificación, el Ayuntamiento de Vigo, en septiembre de 2010, procedió a la aprobación de un "Programa de Mejora de Procesos" de intervención limitada a aquellos servicios más sensibles a las demandas ciudadanas y que permitan obtener, con carácter inmediato, un elevado nivel de calidad en la prestación de servicios. En dicho sentido, y a efectos de proceder a una significativa reducción de cargas administrativas, deberán eliminarse aquellas obligaciones innecesarias o repetitivas, proceder a eliminar o simplificar los trámites duplicados, simplificación documental, sustitución del régimen de autorización por comunicación previa u otros.

De dichos ámbitos de intervención abordaremos el relativo al ejercicio de actividades inocuas y actividades de escasa incidencia ambiental, puestos en relación con las condiciones necesarias para el ejercicio de las actividades en el término municipal. Dicha iniciativa representa una importante reducción de cargas administrativas³² desde la óptica de la sustitución del control anterior a control posterior, si bien combinada con la defensa del interés general, que supone una oportunidad para los emprendedores, especialmente para el sector pymes.

5.3.2 Régimen de comunicación previa

Como consecuencia de PMP se constituyó, en el seno de la Gerencia Municipal de Urbanismo³³ un grupo de trabajo sectorial con la finalidad específica de adaptación de los procedimientos de tramitación de licencias de actividad a la normativa europea y al establecimiento de medidas urgentes tendentes a la simplificación administrativa que redunden en un incentivo a la actividad económica y empresarial.

Tras llevar a cabo un análisis de otras experiencias municipales y de la propia sistemática de trabajo por resoluciones del Delegado de Urbanismo y Vivienda³⁴ se procedió a la aprobación, tomando como base la propuesta formulada por el grupo de trabajo, del régimen de comunicación previa, tanto para el ejercicio de actividades inocuas, relacionadas en el catálogo anexo, cambio de titularidad de las licencias de actividad o apertura de establecimientos y actividades comerciales, así como actividades e instalaciones eventuales y desmontables. Se fijaba en las referidas resoluciones municipales, en atención al significativo cambio que se introducía, la publicación de dichas resoluciones en el Boletín Oficial de la Provincia y en la sede electrónica del Ayuntamiento al objeto de conseguir el objeto de máxima información y transparencia.

Para el mandato recogido en toda la normativa citada de asegurar la efectividad de los principios de libre establecimiento de los prestadores de servicios y libre prestación de

32 El método simplificado de medición de cargas administrativas y de su reducción aprobado por el Ministerio de Administraciones Públicas como sistema compartido de las Administraciones Públicas y basado en el Modelo de Costes Estándar (MCE), cuantifica el establecimiento de respuesta inmediata en un procedimiento en el importe de 200 €.

33 La gestión urbanística en el Ayuntamiento de Vigo se realiza a través del Organismo Autónomo Municipal "Gerencia Municipal de Urbanismo", creado por acuerdo plenario de fecha 29 de julio de 1996. (Estatutos publicados en el BOP n.º 193, de 6/10/2010).

34 Boletín Oficial de la Provincia n.º 130, de 7 de julio de 2011.

servicios, es clave la aplicación del principio de proporcionalidad, principio positivado en el artículo 5.c) LLAASE siguiendo fielmente la regulación de la DIRSE, de tal modo que la elección del medio de intervención en la actividad de los administrados en materia de servicios ha de garantizar LLAASE siguiendo fielmente la regulación de la DIRSE, de tal modo que la elección del medio de intervención en la actividad de los administrados en materia de servicios ha de garantizar *“que dicho régimen sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado, en particular cuando un control a posteriori se produjese demasiado tarde para ser realmente eficaz”*. Conscientes en el ámbito municipal de la obligación de la administración de elegir el medio menos gravoso para el prestador de servicios, y puestas en valor las ventajas y desventajas que ofrecían las técnicas de *“declaración responsable”* y *“comunicación previa”*, se decidió en el seno de la organización municipal que la elección de la técnica de la comunicación previa respondía mejor a conjugar dicho principio y la protección del interés general, dada la posibilidad de exigir la presentación de cuanta documentación se considere necesaria para acreditar estar en posesión de los requisitos legalmente previstos.

En relación con dicho proceso la primera pregunta que se debe responder es por qué se ha optado por el sistema de *“comunicación previa”* frente al sistema de declaración responsable, y la respuesta a dicha cuestión es la consideración, a nuestro juicio, de la comunicación previa como un³⁵ medio de intervención más garantista para el interés general. Partiendo de la óptica de la implantación de un cambio de modelo radical frente al anterior, así como de la necesidad de conjugar el respeto a las libertades de establecimiento y prestación de servicios con la defensa del interés general, tras un estudio en profundidad de la definición que de ambas figuras lleva a cabo en el artículo 71 bis³⁶, ésa ha sido la conclusión a la que se llegó para su puesta en funcionamiento, partiendo de la posibilidad de combinar dichas figuras.

La declaración responsable³⁷ se configura como 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. Sin embargo, la comunicación previa³⁸ es 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 LRJ-PAC³⁹.

35 LOZANA CUTANDA, B. *“Ley ómnibus: silencio administrativo, declaración responsable y comunicación previa”*, Diario La Ley, nº 7339, ya concluye que si bien la propia Ley 25/2009 aplica las nuevas figuras en diversos sectores optando por una de ellas en sustitución de la autorización previa, en algunos supuestos se exigen conjuntamente la comunicación previa acompañada de una declaración responsable. No obstante, otros autores como BAUZÁ MARTORELL, J. en *“Declaración responsable y comunicación previa. Consideraciones críticas del procedimiento administrativo a raíz de la Ley Ómnibus”*, Diario La Ley, nº 7419, opina que el legislador reserva la comunicación previa a los procedimientos iniciados a instancia de parte y en ellos se limita al inicio del procedimiento.

36 El artículo 3.9 LLAASE contiene asimismo una definición de la técnica de *“declaración responsable”*.

37 Artículo 71 bis apartado 1 LRJ-PAC.

38 Artículo 71 bis apartado 2 LRJ-PAC.

39 Art. 70.1 Ley 30/1992 Las solicitudes que se formulen deberán contener:

- A) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
- B) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.
- C) Lugar y fecha.
- D) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.
- E) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige.



Aunque la diferencia pudiera parecer de matiz, no lo es, pues la declaración responsable sólo habilita a la administración para exigir la presentación de la misma, situando los términos de la relación del ciudadano con aquella en términos de confianza absoluta en el ciudadano, pues no será hasta que la administración proceda a su requerimiento el momento en el cual podrá comprobar el cumplimiento de los requisitos necesarios para el acceso a la actividad; en cambio, la comunicación previa habilita a la administración a la exigencia frente al administrado de comunicar los “demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad”, es decir, que acompañando a la comunicación previa se puede exigir la presentación de una serie de documentación complementaria sobre las condiciones determinadas legal y reglamentariamente para el acceso al ejercicio de la actividad⁴⁰.

La presentación de la comunicación se realiza en modelo normalizado accesible y público a través de la página web⁴¹, y al mismo se incorpora una declaración responsable comprensiva de distintos compromisos relativos, entre otros, al cumplimiento de las condiciones relativas a instalaciones eléctricas, maquinaria, instalaciones de climatización, así como los requisitos exigibles en materia de accesibilidad, medidas higiénico-sanitarias, tratamiento de residuos, al tiempo que compromisos de carácter genérico sobre la disponibilidad de licencia de primera ocupación, autorizaciones sectoriales o cumplimiento íntegro de la normativa municipal y la presentación de la documentación íntegra, así como la reproducción de lo preceptuado en el artículo 71 bis, apartado 4⁴².

El hecho de incluir dichas declaraciones permite que en el momento de presentación de la documentación se realice una verificación formal sobre la integridad de la documentación presentada, de tal modo que, de no verificarse positivamente dicha integridad, no sea aconsejable la presentación de la misma, pues de la combinación de las declaraciones anteriormente referidas nos encontraríamos con una falsedad en la presentación de la misma, ya que su presentación exige la manifestación de acompañar toda la documentación preceptiva.

Asimismo, en función de la actividad a desarrollar deberá adjuntarse la documentación complementaria que en el mismo se señala.

La determinación de aquellas actividades que podrían ser objeto de control posterior mediante la presentación de comunicación previa se contiene en el propio modelo normalizado para su general conocimiento, y se concretan en las siguientes

1. Comercio alimentario
 - 1º. Establecimientos de productos alimenticios no perecederos y envasados hasta 400 m².
2. Otras actividades de servicios:
 - 2.a) Almacenes con una carga de fuego de hasta 40.000 Mjoulas hasta 300 m² (salvo productos químicos, farmacéuticos, combustibles, lubricantes, fertilizantes, plaguicidas, herbicidas, pinturas, barnices, ceras o neumáticos).

40 Los modelos aprobados y accesibles en la página web recogen para cada uno de ellos la documentación complementaria exigible.

41 El apartado 5 del artículo 71 bis impone a las Administraciones Públicas la obligación de mantener 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.

42 La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a una declaración responsable o 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.

- 2.b) Establecimientos comerciales (tiendas de ropa o boutiques, mercería, objetos de regalo, bisutería o similares) con una superficie de hasta 400 m².
- 2.c) Talleres de reparación de relojes, joyas, calzados, llaves, pequeña maquinaria, electrodomésticos y similares, con una superficie de hasta 200 m², sin maquinaria específica.
- 2.d) Oficinas bancarias con una superficie de hasta 200 m².
- 2.e) Oficinas administrativas con una superficie de hasta 200 m².
- 2.f) Agencias de viajes, inmobiliarias, aseguradoras, con una superficie de hasta 200 m².
- 2.g) Academias no regladas, salvo las de música, cante o baile, con una superficie de hasta 200 m².
- 2.h) Estudios fotográficos con una superficie de hasta 200 m² y sin revelado.
- 2.i) Servizo de copistería, cunha superficie de ata 200 m², sen imprenta.
- 2.j) Cambios de uso entre cualquiera de las actividades anteriormente indicadas.

La determinación de las actividades incluidas en el catálogo se lleva a cabo en función de diversos parámetros que son el resultado de la incidencia de diversa normativa sectorial en la materia, así como del propio planeamiento municipal. No obstante, la mayor limitación que nos encontramos viene dada, una vez más, por la normativa autonómica en la materia, que no ha sido objeto de modificación para su adaptación a la DIRSE. El Decreto 133/2008⁴³, de 12 de junio, por el que se regula la evaluación de incidencia ambiental en su Anexo III, en el que se recogen las actividades excluidas del procedimiento de evaluación de incidencia ambiental⁴⁴, establece en su apartado 3 que tan sólo serán excluidas aquellas actividades de comercio “polo miúdo”, excepto los vehículos de motor, motocicletas y ciclomotores; reparación de efectos personales y aparatos domésticos, siempre que la potencia mecánica instalada no supere los 15 kW y su superficie no supere los 400m². Es decir, a “sensu contrario”, todas aquéllas cuya potencia mecánica instalada supere los 15 kw, o cuya superficie supere los 400 m², sí estarán sujetas a procedimiento de evaluación ambiental y por tanto excluidas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28.4 de la Ley 13/2006, de la aplicación del control anterior.

En cuanto al rediseño del procedimiento efectuado, el siguiente esquema es significativo de la simplificación administrativa efectuada:

PROCEDIMIENTO ANTERIOR	PROCEDIMIENTO ACTUAL
Solicitud licencia actividad	Presentación comunicación previa
Informe técnico	Inicio de actividad
Informe jurídico	
Propuesta resolución	
Dictamen Consejo XMU	
Resolución de otorgamiento	Plazo: Inmediato
Plazo medio de resolución: 1-3 meses	(sin perjuicio de la suspensión derivada de las comprobaciones)

43 DOG n° 126, de 1 de julio de 2008. Debemos recordar que tal y como señala la Exposición de Motivos los grados de intervención en las actividades con repercusión medioambiental se articulan en evaluación de impacto ambiental, de efectos ambientales y de incidencia ambiental.

44 No obstante, la posible incidencia ambiental de la actividad no debería constituir por sí misma un obstáculo al ejercicio de la actividad mediante medios de intervención “ex post”, pues dicha posibilidad ya se preveía en la propia Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, al disponer en su Disposición Adicional Octava “Proyectos que deban someterse a evaluación de impacto ambiental” que “Cuando, de acuerdo con esta ley, se exija una declaración responsable o una comunicación para el acceso a una actividad o su ejercicio y una evaluación de impacto ambiental, conforme al texto refundido de la Ley de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, o a la normativa autonómica de desarrollo, la declaración responsable o la comunicación no podrá presentarse hasta haber llevado a cabo dicha evaluación de impacto ambiental y, en todo caso, deberá disponerse de la documentación que así lo acredite”, es decir permite la conjugación de la protección del medio ambiente con el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.



También hay que destacar que ha sido objeto de normalización la comunicación previa para la transmisión de las licencias de actividad, cuya presentación bajo la fórmula de comunicación ya venía establecida por el RSCL, pero que se sujeta a resolución administrativa.

5.3.3. Licencias sujetas a procedimiento simplificado

Junto con la implantación del sistema de comunicación previa el proyecto municipal incluía medidas específicas de simplificación administrativa en materia de servicios, medidas que significativamente se concretan en lo que se ha denominado "Licencias sujetas a procedimiento simplificado".

Así, con la presentación de la solicitud de licencia sujeta a procedimiento simplificado, y tras la verificación formal sobre la integridad de la documentación adjunta a la misma, se hace entrega al ciudadano de un justificante de dicha presentación. Este justificante contiene la esencia misma del procedimiento, al señalar expresamente que la presentación de la solicitud de licencias sujetas al procedimiento simplificado permite a la persona titular de la misma el inicio de la actividad solicitada transcurrido el plazo de un mes sin recibir notificación en sentido contrario por parte de la Gerencia de Urbanismo, según lo dispuesto en el artículo 42 de la LRJ-PAC, sin perjuicio de contener, asimismo, la advertencia de que en ningún caso podrán llevarse a cabo actividades que no se ajusten a los parámetros y características solicitadas, ni que contravengan las normas o usos establecidos en la legislación y normativa urbanística aplicable.

Así pues, el núcleo fundamental del procedimiento radica en la celeridad en la tramitación del procedimiento así como en la certeza para el ciudadano de que si transcurrido un mes no ha recibido comunicación municipal puede contar con el reconocimiento del derecho solicitado.

En cuanto a la relación de actividades de servicios consideradas *inocuas, sujetas al procedimiento simplificado*, son las siguientes:

- 1.a) Almacenes con carga de fuego hasta 125.000 Mjoulas y superficie hasta 500 m² (salvo productos químicos, farmacéuticos, combustibles, lubricantes, fertilizantes, plaguicidas, herbicidas, pinturas, barnices, ceras o neumáticos).
- 1.b) Cristalería, talleres de encuadernación y afines, con superficie hasta 400 m² y potencia mecánica inferior a 10 V.
- 1.c) Talleres de reparación de relojes, joyas, calzados, llaves, pequeña maquinaria, electrodomésticos y similares con superficie hasta 400 m² y potencia mecánica inferior a 10 CV.
- 1.d) Talleres de confección, calzado, marroquinería y similares, con superficie hasta 400 m² y potencia mecánica inferior a 10 CV.
- 1.e) Oficinas bancarias y administrativas con superficie entre 200-1000 m².
- 1.f) Agencias de viajes, inmobiliarias, aseguradoras y afines, con superficie entre 200-1000 m².
- 1.g) Academias no regladas, salvo las de música, cante o baile, con una superficie entre 200 y 1000 m².
- 1.h) Estudios fotográficos, sin revelado, con superficie de 200 hasta 1000 m².
- 1.i) Locutorios telefónicos, con superficie de hasta 400 m².

- 1.j) Servicio de copistería, sin servicio de imprenta, con superficie de hasta 400 m².
- 1.k) Cambios de uso entre cualquiera de las actividades anteriormente indicadas.

5.3.4. Ejercicio de actividades vinculadas a la ejecución de obras

No puede escaparse la problemática que subyace respecto a aquellas actividades para cuya puesta en funcionamiento sea necesaria la realización de obras, pues el artículo 22 RSCL⁴⁵, en la redacción dada al mismo por el Real Decreto 2009/2009, de 23 de diciembre, mantiene intacta la prohibición de conceder el permiso de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura, si fuera procedente.

Conscientes de la devandita problemática e in tanto en canto a normativa autonómica non ofrezca os instrumentos normativos que permitan resolver a devandita cuestión, os modelos aprobados conteñen a dobre posibilidade:

- a) Que fuesen necesarias las obras para el acondicionamiento del local, en cuyo caso será necesaria la referencia explícita a dicho expediente.
- b) Que no fuesen necesarias obras de acondicionamiento, en cuyo caso se suscribirá la declaración responsable en los términos anteriormente indicados.

No obstante, se plantea el difícil encaje del sistema de control posterior en los casos de necesidad de obras, ya que el RSCL hace referencia expresa al otorgamiento de la licencia de apertura, si bien considerando el último inciso de dicho precepto "si fuere procedente" nos permitiría combinar ambas figuras, a reservas de la posible responsabilidad patrimonial que se derivaría en un hipotético caso de realización de obras de acondicionamiento, por entender que la actividad se sujeta al régimen de comunicación previa, si finalmente no se diese dicha circunstancia.

Como hemos señalado ésta, como otras cuestiones, habrán de ser objeto de solución en la normativa municipal reguladora del control posterior, pudiendo implantar en los expedientes de licencia de obras vinculados a establecimientos de características determinadas la emisión de informe sobre la tramitación de la actividad, de tal modo que se garantizaran los intereses del ciudadano a la vez que se salvaguarda el procedimiento.

5.3.5. Cuestiones pendientes

- a) De ámbito local

La aplicación del nuevo régimen abre multitud de interrogantes ante un sistema imperfecto que requiere una regulación específica, toda vez que no debemos olvidar que la LRJ-PAC se remite a la legislación sectorial que en nuestro caso no ofrece mayor cobertura que la señalada. Por ello, ante aquellos temas que en el proceso de puesta en marcha y funcionamiento del nuevo sistema para el acceso y ejercicio de actividades inocuas se han planteado y se siguen planteando, es necesaria la aprobación de una ordenanza reguladora que ofrezca respuestas a la problemática derivada de la aplicación de alguna de las nuevas técnicas de intervención, como puede ser la presentación de la documentación, efectos, régimen sancionador, plan de inspección, entre otros.

⁴⁵ Todo ello sin perjuicio de las dudas que ha planteado siempre la competencia del Estado para derogar determinadas normas del Reglamento de Servicios, especialmente en conexión con la doctrina del Tribunal Constitucional afirmada en la sentencia de 21 de marzo de 1997 sobre la constitucionalidad del Texto Refundido de la Ley de régimen de suelo y ordenación urbana de 1992, el Estado no tiene, en aquellas materias sobre las que ha perdido su competencia a favor de las CCAA, ni siquiera la posibilidad de derogar las normas dictadas antes de la constitución de éstas. No debemos olvidar que esta materia en las CCAA ha sido objeto de regulación en normas con rango de ley.



Una vez aprobados los modelos e iniciado el nuevo sistema, se ha procedido a una revisión de la normativa municipal concluyendo la necesidad de dotarse de una nueva norma, fase en la que ahora se está trabajando, con el objeto de proporcionar a la administración municipal y a los ciudadanos las herramientas necesarias para garantizar el correcto funcionamiento en materia de acceso a las actividades inocuas de servicios.

Entre aquellas cuestiones de mayor relevancia que se plantean como consecuencia de la aplicación del nuevo modelo de intervención podemos apuntar, entre otras:

- _ Obligación de dictar un acto administrativo
- _ Posición de los terceros⁴⁶ frente al ejercicio de estas actividades
- _ Necesidad de establecer control posterior obligatorio o control posterior aleatorio⁴⁷
- _ Necesidad de adaptación de las ordenanzas fiscales

b) De ámbito autonómico

La legislación autonómica en materia de urbanismo constituye a día de hoy un importante obstáculo para la correcta transposición de la DIRSE sin que existan razones, considerando además la existencia de distintas normativas autonómicas que, previamente a la propia Directiva, ya recogían el control posterior como medio de intervención⁴⁸, que justifiquen dicha resistencia.

La Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, en su Título VI "Intervención en la edificación y uso del suelo y disciplina urbanística", Capítulo II "Intervención en la edificación y uso del suelo", Sección I "Licencias", artículos 194 y siguientes, sujeta a previa licencia municipal, sin perjuicio de las autorizaciones que fueran procedentes, los actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo. En cuanto al procedimiento, tras establecer que la competencia para su otorgamiento corresponderá a los municipios según el procedimiento previsto en la legislación de régimen local, señala que para el otorgamiento de la licencia solicitada serán preceptivos los informes técnicos y jurídicos sobre su conformidad con la legalidad urbanística.

Dicha regulación habrá de completarse con el Decreto 28/1999 de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de disciplina urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley del Suelo de Galicia, que en su artículo 10 sujeta a previa licencia, sin perjuicio de las autorizaciones, licencias o concesiones que fueren procedentes con arreglo a la legislación específica aplicable, entre otros, los siguientes actos:

"9. La utilización del suelo para el desarrollo de actividades mercantiles, industriales, profesionales, de servicios u otras análogas.

11. La modificación del uso de los edificios e instalaciones en general."

46 No podemos dejar de recordar que la aparición de los nuevos medios de intervención como actos jurídicos privados con eficacia jurídico-pública sitúa a los terceros en una difícil posición, tanto por su no participación en dichos actos, como por los medios de reacción que pudieran tener frente a los efectos de dichos actos, dada la dificultad para insertarlos en el actual régimen de recursos administrativos y contencioso-administrativos. A este respecto puede consultarse RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. "De la intervención administrativa previa al control a posteriori: la reforma del procedimiento administrativo común a consecuencia de la directiva de servicios", Revista Aranzadi Doctrinal, nº 2/2010.

47 VIDA FERNÁNDEZ, J. "Cooperación administrativa para el control efectivo de los prestadores de servicios", AAVV "La ordenación de las actividades de servicios: comentarios a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre", Dir. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. Aranzadi, Madrid, 2010, sostiene que los mecanismos de control no desaparecen sino que simplemente se transforman, y que las nuevas técnicas de intervención deben garantizar un control efectivo y eficiente que, sin perjuicio de no obstaculizar el libre desarrollo de las actividades de servicios, deben garantizar su sujeción a la normativa y principios exigibles.

48 Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de urbanismo de Cataluña. Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, entre otros.

Actos que evidentemente están directamente vinculados al acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, requiriéndose por tanto la adaptación de esta normativa a la situación actual. Falta de adaptación que resulta incluso más llamativa por la ausencia de modificación de esta normativa cuando la LOUGA fue objeto de modificación por la Ley 2/2010⁴⁹, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección el medio rural de Galicia, en la cual se abordaban otro tipo de cuestiones.

Evidentemente a suxeición ao principio de xerarquía normativa por parte das Entidades Locais supón un grave obstáculo para poder adoptar, no seo da administración municipal, decisións sobre o novo modelo de intervención na materia, ao que hai que engadir o xa indicado respecto ao Decreto 133/2008, polo que procedería que desde unha institución como a FEGAMP ou outras de similar índole, se reivindicase a adecuación definitiva da normativa autonómica a tal fin.

6 Conclusiones para una reflexión

Como se ha puesto de manifiesto, la entrada en vigor de la DIRSE ha supuesto una auténtica revolución administrativa, pero a pesar de haber transcurrido ya más de dos años desde que expiró el plazo de transposición todavía son muchas las tareas que es necesario abordar para completar las obligaciones de transposición.

6.1 Reformas organizativas

Uno de los principales desafíos que plantea la DIRSE es evitar que la supresión de los controles previos produzca como resultado el descuido de los intereses públicos o la desprotección de los derechos de los usuarios de los servicios. Para ello, es necesario realizar profundas reestructuraciones organizativas en el seno de las AAPP con funciones ejecutivas de control. Reformas que pasan cabalmente por situar efectivos, hasta ahora destinados a las tareas de comprobación documental y realización de controles ex post: la policía administrativa, no debe desaparecer, sino adaptarse en un sentido más favorecedor del crecimiento económico.

La puesta en marcha de este nuevo sistema por sus efectos y complejidad en el cambio de modelo ha exigido la implicación y proactividad por parte del personal implicado en la misma, requiriendo especial dedicación por las responsables de licencias, sin perjuicio de que el funcionamiento del mismo requiere que absolutamente todos los servicios implicados colaboren en la consecución de los objetivos fijados que requieren conjugar los intereses de los prestadores de servicios con el interés público.

6.2 Reformas normativas

Dada la distribución constitucional de competencias, resulta fundamental el papel de las Comunidades Autónomas que, ante la atomización municipal, deben convertirse en una herramienta que ofrezca soluciones homogéneas e integrales frente al actual panorama, en el que el prestador de servicios no puede tener garantías de acceso y ejercicio en un mismo ámbito autonómico, reivindicando que dichas administraciones lleven a cabo la-

49 D.O.G. N.º 61, de 25 de marzo de 2010.



bores de homogeneización y normalización del acceso a las actividades de servicios en el ámbito local.

Procede pues que, por parte de las distintas entidades implicadas en la consecución de los objetivos de la DIRSE, tanto las Administraciones públicas, en el ámbito estatal, autonómico y local, así como Colegios Profesionales, Cámaras de Comercio y demás entidades afectadas, sigan dando cumplimiento a los compromisos adoptados a tal fin. En esa línea se inserta la aprobación del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, en vigor desde el pasado 7 de julio de 2011 en el que el Gobierno, en relación con la obligación impuesta por el artículo 40 de la LES y la nueva redacción del artículo 84 bis LRRL ha procedido a evaluar, en su ámbito competencial, la concurrencia de los motivos que justifican la opción por el sentido desestimatorio del silencio, así como la existencia de referencia a licencias locales de actividad en la legislación estatal⁵⁰. De este modo, la actividad de los ciudadanos podrá desarrollarse en los ámbitos afectados, sin que el eventual retraso en la actuación administrativa se configure como un obstáculo y, a la vez, garantizando que la tutela del interés público en los aspectos fijados por la Ley de Economía Sostenible, se mantiene inalterada.

6.3 La ventanilla electrónica: una asignatura pendiente

Como se ha señalado anteriormente, la ventanilla electrónica está directamente relacionada con el principio de simplificación administrativa⁵¹, en la medida en que facilitará a los prestadores el inicio de actividades mediante la realización de trámites vía telemática, al tiempo que podría facilitar prácticas disuasorias para los prestadores que deseen desarrollar sus actividades en otros Estados miembros, sin perjuicio de que el establecimiento de la ventanilla única no modificará en ningún caso la competencia de la autoridad responsable del trámite o procedimiento.

Asimismo, dicha cuestión está en conexión con la implantación definitiva e integral de la administración electrónica, pues la disponibilidad de medios personales y materiales para llegar al objetivo de la tramitación telemática resulta fundamental para el funcionamiento de la VUDS⁵². Así, gracias a la VUDS, y sin perjuicio de otras ventajas derivadas de su utili-

50 Tras el proceso de evaluación llevado a cabo por parte de los diferentes Departamentos Ministeriales, con el citado Real Decreto-Ley se cumple el mandato de proceder a modificar los preceptos de múltiples leyes, propiciando que en más de un centenar de procedimientos las Administraciones se vea ahora sometida al régimen del silencio positivo y que desaparezcan las menciones a las licencias locales en los siguientes textos normativos: Real Decreto-Ley 4/2001, de 16 de febrero, de Régimen de intervención administrativa aplicable a la valorización energética de harinas de origen animal procedentes de la transformación de despojos y cadáveres de animales; el Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio; la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido; la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y control integrados de la contaminación; la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad medioambiental; la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del aire y protección de la atmósfera y la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la biodiversidad.

51 MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. "De la simplificación de la Administración Pública", Revista de Administración Pública, n.º 147, septiembre-diciembre, Madrid 1998, Pág. 27. Dicho autor abordaba ya la cuestión desde el punto de vista de la procedimentalización de la actuación de la Administración, relacionando directamente la misma como exigencia constitucional que tiene su origen en el principio de legalidad.

52 GAMERO CASADO, E. "Los municipios y la ventanilla única de la directiva de servicios" en el monográfico de la Revista de Estudios Locales ya citado [Op. Cit.], nos recuerda que la implantación del procedimiento administrativo electrónico integral requiere de la intervención sobre toda la legislación sectorial que regula procedimientos administrativos especiales, adaptando su estructura a la gestión electrónica para lo cual será necesario llevar a cabo una tarea de rediseño funcional de los procedimientos administrativos con criterios de simplificación administrativa. Ambas cuestiones encajan perfectamente con los objetivos señalados de eliminación de obstáculos para facilitar el libre acceso a las actividades de servicios.

zación, se eliminan las barreras territoriales y se potencia la igualdad entre los ciudadanos de la UE.

6.4 Un proceso en evolución

Transcurrido a casi un año desde la puesta en marcha del nuevo sistema, procede hacer una lectura positiva sobre su implantación; lectura positiva gracias a la labor realizada por el personal municipal, sin perjuicio de que en todo momento se ha procedido con las cautelas procedimentales y jurídico-administrativas que se han considerado convenientes.

El enfoque adaptado ha sido en todo momento el de considerar este proceso como un proceso vivo en continua evolución y sujeto a aquellas modificaciones que, por razones de distinto orden, se pudieran estimar convenientes, así como la imperfección del sistema existente con anterioridad. No se nos puede escapar que la sujeción de las actividades a un sistema de control anterior no es un sistema perfecto, como lo ha puesto de manifiesto la acción de protección de la legalidad urbanística, y por tanto, la experiencia en ese campo puede servir de guía para el camino iniciado. Ahora, será la ordenanza reguladora de los medios de intervención la que nos dará las pautas para continuar el proceso iniciado.

7 Bibliografía

- AAV "La ordenación de las actividades de servicios: comentarios a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre", Dir. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. Aranzadi, Madrid, 2010.
- VIDA FERNÁNDEZ, J. "Cuestiones generales sobre la incorporación de la Ley 17/2009 al ordenamiento jurídico: significado, ámbito de aplicación y encaje competencial"
- VIDA FERNÁNDEZ, J. "Cooperación administrativa para el control efectivo de los prestadores de servicios"
- AAV "La transposición de la Directiva de Servicios", Revista de Estudios Locales, ARANZADI, número extraordinario julio-agosto 2009.
- GAMERO CASADO, E. "Los municipios y la ventanilla única de la directiva de servicios"
- AAV "Tratado de Derecho Municipal I" dirigido por MUÑOZ MACHADO, S., ARANZADI, Madrid, 1988.
- EMBDI IRUJO, A. "Ordenanzas y Reglamentos municipales"
- BAUZÁ MARTORELL, J. en "Declaración responsable y comunicación previa. Consideraciones críticas del procedimiento administrativo a raíz de la Ley Ómnibus". Diario La Ley, nº 7419.
- BORRAJO INIESTA, I. "Las libertades de establecimiento y de servicios en el Tratado de Roma" Tomo II del Tratado de Derecho Comunitario Europeo, Ed. Civitas, Madrid, 1986. Directores E. GARCÍA DE ENTERRÍA, J. GONZALEZ CAMPOS y S. MUÑOZ MACHADO.
- CHOLBI CACHÁ, F.A. "El régimen de la comunicación previa, las licencias de urbanismo y su procedimiento de otorgamiento", LA LEY, Madrid, 2010.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. "Curso de Derecho Administrativo II", 11ª edición, Civitas, 2008.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. "La incorporación de la Directiva de Servicios al derecho interno", Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 2010.
- LOZANA CUTANDA, B. "Ley ómnibus: silencio administrativo, declaración responsable y comunicación previa", Diario La Ley, nº 7339.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. "De la simplificación de la Administración Pública", núm 147, septiembre-diciembre, Madrid, 1998.



PARADA VÁZQUEZ, R. "Derecho Administrativo I", Marcial Pons, Madrid, 1994.

PELLICER ZAMORA, R.C. "Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios en la Unión Europea", en R. ILLESCAS y CARLOS J. MOREIRO, Derecho Comunitario Económico, Vol. I, Las Libertades Fundamentales, Madrid, Colex, 2001

PÉREZ GONZÁLEZ, C. "Comentarios sobre la transposición de la Directiva de Servicios en la Comunidad Autónoma de Galicia, en la apertura de establecimientos comerciales". El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 6, quincena del 30 de marzo al 14 de abril. Edit. La Ley.

PELLICER ZAMORA, R.C. "Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios en la Unión Europea", en R. ILLESCAS y CARLOS J. MOREIRO, Derecho Comunitario Económico, Vol. I, Las Libertades Fundamentales, Madrid, Colex, 2001

VELASCO CABALLERO, F. SCHNEIDER, JENS-PETER, Coords: "La unión administrativa europea", Marcial Pons, Madrid, 2008.

URRUTIA LIBARONA, I. "Marco jurídico del libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio en la Comunidad Autónoma del País Vasco", Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2010.