

MEJORAS INTRODUCIDAS EN EL ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE EL LIBRE ACCESO Y EJERCICIO DE LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS COMO RESULTADO DE LA AUDIENCIA PÚBLICA Y DE LOS COMENTARIOS Y OBSERVACIONES RECIBIDOS DE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS

El anteproyecto de Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios (LAEAS), que responde a la necesidad de incorporar al ordenamiento jurídico español los principios que introduce 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, fue tomado en consideración por el Consejo de Ministros el pasado 17 de octubre de 2008.

Teniendo en cuenta la importancia del anteproyecto y su carácter básico, se consideró conveniente, en aras de cumplir con los principios de buena regulación y de tener en cuenta las observaciones de las administraciones implicadas en su cumplimiento, que fuera sometido a Audiencia Pública, con consulta específica a las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Así, se han recibido observaciones y comentarios de la Ciudad Autónoma de Melilla y de ocho Comunidades Autónomas: Comunidad de Madrid, Cataluña, La Rioja, Castilla y León, Castilla-La Mancha, País Vasco, Islas Canarias y Región de Murcia. Asimismo, el anteproyecto fue presentado también ante la **Comisión Nacional de Administración Local (CNAL)** y se ha recibido el dictamen del **Consejo Económico y Social**, la **Comisión Nacional de la Competencia** y el **Consejo de Consumidores y Usuarios**.

Como consecuencia de la audiencia pública y de los dictámenes e informes preceptivos se ha mejorado la redacción del anteproyecto y su memoria, que, en estos momentos, se encuentra pendiente del dictamen del Consejo de Estado. En todo caso, cabe recordar que, independientemente de estas mejoras, se ha seguido manteniendo el principio de **enfoque ambicioso**, promoviendo una aplicación amplia de los supuestos generales de la Directiva con pocas restricciones, tal y como recoge el Programa de Trabajo para la transposición de la Directiva de Servicios aprobado por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos económicos en junio de 2007 y reforzado en el Acuerdo de impulso al Programa de Trabajo de julio de 2008. Por ello, no se han aceptado las observaciones tendentes a reducir el ámbito de aplicación o a ampliar las razones imperiosas de interés general en aquellos ámbitos en los que se ha ido más allá de la Directiva.

Las observaciones recibidas se pueden agrupar en los siguientes ámbitos: observaciones en materia de técnica legislativa, observaciones generales, observaciones concretas al articulado y observaciones a la memoria de impacto. En cuanto a las observaciones en materia de técnica legislativa, el anteproyecto de ley se ha adecuando a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005. A continuación se resumen las otras observaciones recibidas y las principales modificaciones realizadas.

I. OBSERVACIONES GENERALES

A la luz de las observaciones y comentarios recibidos, el anteproyecto de ley y todo el proceso de transposición de la Directiva han sido recibidos de forma muy favorable, tanto por las Administraciones Públicas como por los agentes sociales y privados. De esta manera, los comentarios recibidos coinciden en la opinión de que la transposición de esta Directiva al ordenamiento jurídico español representa una oportunidad para reducir las trabas y obstáculos al acceso y ejercicio a las actividades de servicios y avanzar hacia un marco regulatorio transparente, predecible y eficiente toda vez que se mejora el nivel de calidad de los servicios.

Por otra parte, se llama la atención sobre el esfuerzo adicional que hay que realizar para adaptar la normativa sectorial al anteproyecto de ley, ya que el carácter ambicioso del proceso vendrá verdaderamente derivado no sólo del contenido del Anteproyecto, sino también del ejercicio de adecuación normativa que a partir de aquél se realice, así como de la puesta en marcha de la ventanilla única y del esquema de cooperación administrativa.

II.OBSERVACIONES AL ARTICULADO

A continuación, se resumen **las principales modificaciones** que se han realizado como consecuencia de las diversas alegaciones e informes recibidos.

II.1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Por lo que se refiere a la **exposición de motivos**, se ha considerado que ésta resultaba demasiado extensa y que difícilmente ayudaba a facilitar la comprensión del texto legal. Por ello se ha procedido a revisar su contenido y a reducir su extensión.

II.2. CAPÍTULO I: “DISPOSICIONES GENERALES”

Desde el punto de vista del capítulo I: “**Disposiciones Generales**”, la nueva versión del anteproyecto ha sido mejorado en varios aspectos.

En primer lugar, se ha procedido a una mejora en la redacción del artículo 1, de manera que se especifica que la ley tiene como **objeto** evitar también la introducción de restricciones al funcionamiento de los mercados de servicios que no resulten justificadas o proporcionadas, incidiendo en la vocación de permanencia de la norma.

Por otro lado, ha habido varias observaciones en el sentido de recoger explícitamente todas las precisiones que realiza el artículo 1 de la Directiva que contribuyen a delimitar negativamente el objeto de la misma.. A este respecto, se ha considerado conveniente no incluir estas precisiones en este artículo a efectos de claridad del objeto del anteproyecto, según los principios de técnica normativa del ordenamiento jurídico español. No obstante, algunas de las precisiones de este artículo se han recogido tanto en la exposición de motivos como en otras partes del articulado.

En segundo lugar, se han producido mejoras de redacción en lo que concierne a los servicios excluidos (artículo 2) que permiten concretar en mayor medida el alcance de las exclusiones, si bien se ha mantenido el criterio adoptado por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de aplicar un *enfoque ambicioso promoviendo una aplicación amplia de los supuestos generales de la Directiva con pocas restricciones*.

Finalmente, cabe destacar en este capítulo la incorporación en el artículo 3 sobre definiciones de **dos definiciones adicionales** que se han estimado necesarias para una correcta interpretación y aplicación de la ley. Así, tal y como proponían diversas alegaciones, se ha incluido la definición de **servicios** siguiendo el tenor literal de la Directiva y se ha optado por introducir en la Ley una definición de “**declaración responsable**”¹ con la finalidad de aclarar su contenido, de manera que se favorezca su uso como una vía alternativa menos gravosa y restrictiva que las autorizaciones.

¹ «*Declaración responsable*»: el documento suscrito por la persona titular de una actividad empresarial o profesional en el que declara, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante la vigencia de la actividad.

Asimismo, se ha especificado mejor la definición de prestador² acercándola al contenido de la Directiva y se ha ampliado la definición de comunicación comercial, recogiendo lo establecido en la Directiva. .

II.3. CAPÍTULO II: “LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS”

Respecto al artículo 5, **regímenes de autorización**, se han establecido previsiones sobre la justificación de su existencia excepcional, de manera que la concurrencia de las condiciones de no discriminación, justificación y proporcionalidad deberá estar suficientemente motivada en la norma por la que tal régimen se establezca. Asimismo, se ha mejorado la redacción de la condición de proporcionalidad, de manera que un régimen de autorización será proporcionado cuando dicho régimen sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas, como por ejemplo un control a posteriori, que permitan obtener el mismo resultado. Se enfatiza además que, en ningún caso, podrá establecerse un régimen de autorización cuando sea suficiente una notificación o una declaración responsable del prestador.

Por otro lado, respecto al **procedimiento de autorización**, se recoge de manera explícita el principio general de silencio administrativo positivo en caso de que la Administración no resuelva en el plazo establecido y se establece que los supuestos de silencio administrativo negativo deben constituir excepciones previstas en una norma con rango de ley justificadas por razones imperiosas de interés general.

En lo relativo a la **limitación del número de autorizaciones**, se ha adoptado una redacción en línea con la Directiva, de manera que sólo podrá limitarse el número de autorizaciones cuando esté justificado por la escasez de recursos naturales, físicos o por limitaciones de las capacidades técnicas a utilizar en el desarrollo de la actividad. Por otra parte, dada la confusión originada por la combinación entre este artículo y el siguiente, referido a limitaciones territoriales y temporales, se ha procedido a una mejora en la estructura del artículo, de forma que se especifica en un único apartado las condiciones del procedimiento de autorización y las características del régimen de autorización cuando el número de autorizaciones está limitado.

² «Prestador»: cualquier persona física con la nacionalidad de cualquier Estado miembro, o residente legal en España, o cualquier persona jurídica o entidad constituida de conformidad con la legislación de un Estado miembro, cuya sede social o centro de actividad principal se encuentre dentro de la Comunidad, que ofrezca o preste un servicio.

Adicionalmente, se ha mejorado la redacción del artículo 8.1 sobre **limitaciones territoriales y temporales**, y se ha incorporado un nuevo apartado que recoge la posibilidad que las autoridades retiren las autorizaciones cuando dejen de cumplirse las condiciones para la concesión de las mismas.

Por último, cabe destacar en este capítulo la modificación del artículo 11.2 con el fin de aclarar la **evaluación de los requisitos y su notificación** a la Comisión Europea, prevista en la disposición adicional cuarta. Así, se establece que la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, cuya definición se remite al artículo 5, deberá estar suficientemente motivada en la normativa que establezca requisitos a evaluar y éstos deberán notificarse a la Comisión Europea.

II.4. CAPÍTULO III: “LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA PRESTADORES DE OTROS ESTADOS MIEMBROS”

Por lo que se refiere a la **libre prestación de servicios**, aparte de mejoras de redacción, la modificación más significativa se refiere a la introducción de una aclaración en línea con la modificación del artículo 11, respecto a la **evaluación y notificación** de los requisitos que pudieran ser exigidos de forma excepcional a los prestadores de servicios establecidos en otros Estados miembros.

En todo caso, no se ha realizado una transposición literal de todas las materias que la Directiva especifica como excluidas de la libre prestación de servicios, en línea con el *enfoque ambicioso para alcanzar ganancias de competitividad en relación con los otros Estados miembros* que establece el Programa de Trabajo para la transposición de la Directiva de Servicios, aprobado en julio de 2007, y el Acuerdo para el Impulso del Programa de Trabajo, aprobado por la CDGAE en julio de 2008.

II.5. CAPÍTULO IV: “SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA”

En este capítulo destacan las observaciones efectuadas respecto al principio general de no exigir documentos originales, copias compulsadas, etc. En este punto cabe recordar que el objeto del anteproyecto es eliminar trabas y obstáculos a los prestadores de servicios que sean injustificados o desproporcionados. En este contexto, el artículo 17 contiene la obligación general de aceptar los documentos procedentes de otro Estado miembro sin exigir la presentación de documentos originales, copias compulsadas o

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

En todo caso, para asegurar que la información pueda ser cotejada mediante este sistema, se ha especificado que sólo en el caso de **documentos emitidos por una autoridad competente**, no se exigirá la presentación de documentos originales o copias compulsadas ni traducciones juradas, salvo en los casos previstos por la normativa comunitaria, o justificados por motivos de orden público y seguridad.

Por otro lado, se ha sugerido una mayor concreción respecto a la **ventanilla única** en lo que se refiere a su dependencia dentro de las Administraciones Públicas, los contenidos de información, asesoramiento y asistencia. A este respecto, cabe recordar que el objeto del anteproyecto es establecer los principios y disposiciones necesarias para garantizar el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios y establecer las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores y la libre prestación de servicios. Por ello se considera que las especificaciones respecto a la ventanilla única tienen mejor encaje por la vía del desarrollo reglamentario.

II.6. CAPÍTULO V: “POLÍTICA DE CALIDAD DE LOS SERVICIOS”

Por lo que respecta a la **calidad de los servicios**, se ha incluido una referencia expresa a la participación de las cámaras de comercio en el fomento de calidad de los servicios, junto con los colegios y organizaciones profesionales. Asimismo, con el fin de aclarar que las Administraciones Públicas no ampararán en ningún caso códigos de conducta que fomenten prácticas anticompetitivas, se ha introducido una referencia a la normativa de defensa de la competencia.

Se introducen, además, **nuevas obligaciones de información** de los prestadores sobre la lengua o lenguas en las que podrá formalizarse el contrato, cuando ésta no sea la lengua en la que se le ha ofrecido la información previa a la contratación. Además, en consonancia con la normativa de consumo, se introducen obligaciones de información sobre la existencia del derecho de

desistimiento del contrato que pueda corresponder al consumidor, el plazo y la forma de ejercitarlo; y sobre la fecha de entrega, ejecución del contrato y duración cuando así lo solicite el destinatario.

Se aclara también el supuesto en que las profesiones reguladas pueden limitar el ejercicio de su profesión a una única actividad cuando sea necesario para garantizar el cumplimiento de requisitos deontológicos distintos e incompatibles debidos al carácter específico de cada profesión, siempre que los mismos se justifiquen de acuerdo con los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad.

II.7. CAPÍTULO VI: “COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL CONTROL EFECTIVO DE LOS PRESTADORES”

Desde el punto de vista de la cooperación administrativa, se ha modificado el anteproyecto para adecuarlo en mayor medida a la distribución de competencias, de manera que se han recogido las observaciones formuladas sobre la designación del **punto de contacto del sistema** al establecerse que las relaciones con otros Estados y con la Comisión Europea se organizarán a través de la designación de diferentes puntos de contacto en la Administración General del Estado y en las CCAA.

II.8. DISPOSICIONES ADICIONALES, TRANSITORIA, DEROGATORIA Y FINALES

Respecto a la **disposición adicional segunda** (Inclusión de otros trámites en la ventanilla única) se ha modificado su redacción para abrir la posibilidad de que se incorporen todos aquellos trámites que se consideren necesarios para acceder y ejercer una actividad de servicios y no sólo aquellos trámites que se realizan ante la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Tesorería General de la Seguridad Social.

Se ha incluido también una **nueva disposición adicional** (sexta) para especificar que las referencias hechas al Impuesto sobre el Valor Añadido deben entenderse hechas, en su caso, al Impuesto General Indirecto Canario o al Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación de las Ciudades de Ceuta y Melilla

Además, como resultado de las observaciones y comentarios realizados, se han modificado las **disposiciones adicional tercera** (comité para la mejora de la regulación) y **final tercera** (adaptación de la normativa vigente) con la finalidad de realizar una mención expresa a las Entidades Locales y a las

Ciudades Autónomas, al igual que se realiza con la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y se ha modificado la disposición final primera sobre el título competencial.

Por otro lado, se han clarificado las **disposiciones relativas a la entrada en vigor, la derogación de la normativa y al régimen transitorio**. Así, la ley entrará en vigor en el plazo de treinta días a partir del día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, excepto lo previsto en los artículos 17.2, 17.3, 18 y 19 del capítulo IV y en el capítulo VI que entrarán en vigor el 27 de diciembre de 2009.

Por otra parte, las disposiciones vigentes a la entrada en vigor de la ley que resulten incompatibles con los capítulos II, III, el artículo 17.1 del capítulo IV y los artículos 23 y 24 del capítulo V mantendrán su vigencia hasta que sean objeto de reforma expresa y, en todo caso, quedarán derogadas el 27 de diciembre de 2009. Finalmente, se especifica que si la tramitación y resolución de los procedimientos de autorización iniciados con anterioridad a la entrada en vigor se produce a partir del 28 de diciembre de 2009 y la normativa de aplicación incluye requisitos prohibidos éstos no podrán tenerse en cuenta en cuenta por el órgano competente.

III. OBSERVACIONES A LA MEMORIA DE IMPACTO

Se ha mejorado la memoria de impacto normativo que acompaña al anteproyecto. En primer lugar, se ha modificado el apartado relativo a consultas y proceso de elaboración, especificando que se ha solicitado informes preceptivos al Consejo Económico y Social, a la Comisión Nacional de la Competencia, al Consejo de Consumidores y Usuarios y a la Comisión Nacional de Administración Local. En segundo lugar, se ha mejorado el análisis del impacto económico al introducir los resultados del ejercicio de simulación del modelo REMS para la economía española³.

Así, la simulación mediante el modelo REMS de la reforma promovida por la Directiva de Servicios presenta unos efectos muy positivos sobre el cuadro macroeconómico español, en línea con estudios anteriores. La eliminación de barreras a la competencia en el principal sector económico conlleva cambios lo suficientemente profundos y sostenidos en el tiempo. Los efectos a largo plazo de la transposición de la directiva sobre las principales variables

³ Pueden verse los detalles de este ejercicio en la página web del Ministerio de Economía y Hacienda en el apartado sobre transposición de la Directiva de Servicios.

macroeconómicas, aproximados por las desviaciones respecto al escenario base en un horizonte de 60 trimestres, se muestran en el siguiente gráfico.

Efectos macroeconómicos de la implantación de la Directiva. Desviaciones porcentuales respecto a sus niveles en el escenario base.

