

## POSIBLES PREGUNTAS Y RESPUESTAS AL ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE LIBRE ACCESO Y EJERCICIO DE LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS

---

- **¿Por qué España ha optado por llevar a cabo la transposición a través de una Ley Paraguas o Ley Horizontal, frente a la posibilidad de desarrollarla sin este instrumento, como por ejemplo han hecho Alemania, Francia, Reino Unido, Portugal o Luxemburgo?**
- Efectivamente, no todos los países de la Unión Europea han adoptado este enfoque, pero es una opción por la que han optado muchos **otros**; es el caso de Holanda, Austria, Bélgica, Dinamarca, Italia, Chipre, Malta, Hungría, Bulgaria o Rumanía, entre otros.
  - Los **principales argumentos** que justifican esta opción son:
    - La Directiva de Servicios contiene una serie de **principios que deben guiar la regulación de las actividades de servicios, no sólo en el momento de su entrada en vigor, sino en lo sucesivo**, en las propuestas regulatorias que puedan impulsarse a partir de ese momento.
    - La Directiva dicta reglas de actuación para la **coordinación de las distintas administraciones** y autoridades competentes con vocación de permanencia y, de nuevo, aplicables a situaciones muy diversas.
    - Por otro lado, el propio **contenido horizontal de la Directiva**, que extiende sus efectos a todos aquellos ámbitos del sector servicios que no están expresamente excluidos hace aconsejable contar con un instrumento de transposición también horizontal que “replique” este carácter y dé el alcance deseado a sus principios.
    - La adopción de legislación horizontal puede resultar especialmente necesaria como **salvaguarda contra las disposiciones** en áreas específicas **que pudieran escapar a la evaluación** de la normativa que se está desarrollando actualmente, así como para garantizar que queden cubiertas las actividades de servicios que se regulen en el futuro.
  - **En consecuencia**, la adopción de una **Ley horizontal** de transposición se presenta como el **instrumento adecuado para alcanzar los objetivos** perseguidos:
    - **suprimir las barreras** que restringen injustificadamente el acceso y ejercicio de actividades de servicios,
    - consolidar un **marco regulatorio transparente**, predecible y favorable para la actividad económica,

- **impulsar la modernización de las Administraciones Públicas** para que se centren en las necesidades de empresas y consumidores, así como garantizar una mejor protección de los derechos de los usuarios de los servicios.

➤ **¿Por qué es más ambiciosa que en otros países?**

- **El Gobierno ha manifestado en varias ocasiones su firme compromiso** con esta transposición para lo cual se ha adoptado un **enfoque ambicioso**, que consiste en la **intensificación de los principios** que establece la Directiva de Servicios y que se irán analizando a lo largo de la presentación.
- La transposición de **la Directiva de Servicios**, que lleva consigo una simplificación de los procedimientos administrativos y una supresión de barreras injustificadas o desproporcionadas en el acceso y ejercicio de la actividad, **constituye una gran oportunidad** para dinamizar el sector servicios en nuestro país. **Oportunidad que se traducirá en mayores beneficios cuanto más ambicioso sea el enfoque que se adopte en el proceso de transposición.**
- **Este enfoque exige una Ley de transposición ambiciosa**, que efectivamente impulse una reforma profunda del marco regulatorio y permita maximizar los positivos efectos económicos que traerá. De la mejora del marco regulatorio se derivarán ganancias de eficiencia, productividad y empleo en los sectores implicados, además de un incremento de la variedad y calidad de los servicios disponibles para empresas y ciudadanos.
- Por otro lado, dado que el resto de Estados miembros están embarcados en el mismo proceso, es imprescindible adoptar un enfoque ambicioso, con el fin de obtener **ganancias de competitividad** con respecto a estos países.

➤ **¿Puede esta nueva norma situar a los prestadores de servicios españoles en una situación de desventaja?**

- En ningún caso. La experiencia demuestra que estos procesos de liberalización y de reducción de trabas han sido beneficiosos para el conjunto de la sociedad, como la liberalización del sector transportes o de telecomunicaciones. Ello ha permitido una mejor planificación de estas empresas, aumentando su competitividad y expansión exterior

➤ **¿Supondrá que empresas extranjeras de servicios podrán desarrollar su actividad más fácilmente en España?**

- El anteproyecto de Ley que se ha elaborado es, en muchos sentidos, muy ambicioso y va más allá de lo exigido por la Directiva de Servicios. Esto quiere decir que **en muchos casos el ejercicio de una actividad resultará más accesible y transparente en España que en otros**

**países** y que muchas empresas de otros Estados miembros encuentren más atractivo establecerse en España.

- Esto llevará, en todo caso, a un resultado muy positivo. **La mejor regulación del sector en España supondrá una ventaja comparativa** con respecto a otros países a la hora de atraer **mayor inversión extranjera directa** en actividades de servicios. En este sentido, ante la posibilidad de establecerse en España con mayor facilidad, puede haber empresas que trasladen su sede a nuestro país y operen desde aquí en la prestación de servicios a otros Estados miembros. Todo ello con las consiguientes **ventajas en términos de creación de empleo, balanza de pagos, financiación exterior y competencia en los mercados.**

➤ **¿Qué criterio se sigue en el anteproyecto con respecto a las demandas de los agentes sociales, concretamente el Derecho Laboral?**

- La Directiva de servicios excluye específicamente del articulado el Derecho Laboral. Ahora bien, el anteproyecto de Ley busca simplificar las disposiciones de la Directiva y evitar las ambigüedades que se producen en ella como consecuencia de su proceso de negociación.
- El anteproyecto **únicamente se refiere a actividades de servicios**, entre las que no se incluyen **de ningún modo a las condiciones de trabajo y el Derecho laboral** de cada Estado miembro. De hecho, la Directiva no contiene disposiciones en materia laboral, ni obliga a los Estados miembros a modificar su normativa en este terreno.
- Es necesario tener presente que **ya existe otra norma comunitaria**<sup>1</sup> que regula precisamente las condiciones de trabajo que deben regir en el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios.
- En todo caso, **por claridad**, se ha optado por eliminar del articulado cualquier referencia a materias que no constituyen actividades de servicios, que se incluyen, no obstante, **en la Exposición de Motivos.**

➤ **¿Puede producirse un debate interno respecto al “dumping social”?**

- Durante su **tramitación en el Parlamento Europeo**, la Directiva experimentó profundas transformaciones, y entre ellas, **la eliminación del principio de país de origen**, la exclusión del Derecho Laboral y de los servicios de las ETTS y la introducción de un artículo subrayando el derecho a la huelga y el derecho a la negociación colectiva.

---

<sup>1</sup> **Directiva 96/71/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios.

- La eliminación del principio del país de origen deja los temores acerca de la Directiva y del “dumping social” claramente infundados, al prevalecer la normativa española.
- Por tanto, el anteproyecto de Ley, no sólo no afecta a nuestra normativa laboral, sino que **más bien constituye una oportunidad** para dinamizar el sector y **crear mayor empleo en las ramas terciarias**.

➤ **¿Por qué están excluidos determinados servicios, por ejemplo, las ETT?**

El anteproyecto de Ley contiene una serie de excepciones (10) de distinto alcance y aplicabilidad:

- **Algunas de estas excepciones reflejan que, en determinados sectores, se ha avanzado** ya en la aplicación de criterios favorables al libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios **por medio de otras directivas comunitarias de ámbito sectorial**. En estos casos, resulta conveniente preservar su normativa específica (por ejemplo, en el sector de transportes, el sector financiero o el sector de las telecomunicaciones), tal y como ha indicado la propia Directiva de Servicios. En definitiva, estos sectores siguen su propio proceso de liberalización en el marco europeo.
- **Otras excepciones, en cambio, fueron incorporadas durante la tramitación de la Propuesta** inicial de Directiva en atención a demandas de distintos sectores o en respuesta a inquietudes de los grupos parlamentarios europeos. Este fue el caso, en particular, de las actividades que desarrollan las empresas de trabajo temporal (ETT) y que se ha decidido conservar en el anteproyecto de Ley.

➤ **¿Estas mismas actividades también están excluidas en otros países europeos o son otras? En caso afirmativo, ¿por qué?**

- **Es previsible que** en todos los Estados miembros **se haya optado por excluir los mismos sectores**, por razones análogas a las que se han planteado en la anterior pregunta.
- En todo caso, cabe la posibilidad de que algún Estado miembro se haya planteado ampliar el ámbito de aplicación para incluir actividades que se excluyeron de la Directiva por la sensibilidad especial de que eran objeto.
- En cambio, ningún país puede optar por reducir el ámbito de aplicación e introducir mayores excepciones, dado que incumpliría lo dispuesto en la Directiva.

➤ **¿Qué criterio se ha seguido en el anteproyecto de Ley con respecto a los servicios no económicos de interés general?**

- La Directiva de servicios excluye específicamente del articulado el Derecho Laboral. Ahora bien, el anteproyecto de Ley busca simplificar las disposiciones de la Directiva y evitar las ambigüedades que se producen en ella como consecuencia de su proceso de negociación.
  - El anteproyecto **únicamente se refiere a actividades de servicios con contrapartida económica**, por lo que no tendría sentido hacer mención explícita a unos servicios que están específicamente excluidos del ámbito de aplicación.
  - Además, es importante destacar que la Directiva de Servicios se refiere únicamente a aquellos servicios que se realizan por una contrapartida económica. Los **servicios no económicos de interés general** no están cubiertos por las disposiciones del Tratado de la Unión Europea relativas al mercado interior, por lo que **no están incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios**.
- **Por tanto, ¿los servicios económicos de interés general quedan totalmente afectados?**
- Los **servicios de interés económico general (SIEG)**, que se realizan por una contrapartida económica, **sí entran dentro del ámbito de aplicación** de la Directiva y del anteproyecto de Ley.
  - Ahora bien, la Directiva y el anteproyecto permiten **un tratamiento especial de los SIEG, pues cuando se evalúe la compatibilidad de la normativa de estos servicios con la Directiva** los Estados miembros son libres para fijar en su legislación un elevado nivel de protección de los intereses públicos, en particular con respecto a los objetivos de política social.
  - Será en el proceso de evaluación de la normativa cuando se tenga en cuenta la especificidad de los servicios de interés económico general y de los cometidos especiales que se les asignan.
  - Además, determinados SIEG están excluidos del ámbito de aplicación y algunos otros de determinadas disposiciones de la Directiva como la libre prestación. Es el caso de las actividades de transporte, comunicaciones, distribución y transporte de agua, electricidad, etc.
  - En cualquier caso, es importante subrayar que **se aplica tan sólo a las actividades abiertas a la competencia, y que por tanto, no obliga a liberalizar** servicios de interés económico general reservados a entidades públicas, **ni a privatizar** las entidades públicas que presten este tipo de servicios. En consecuencia, no representa ninguna amenaza liberalizadora ni privatizadora de los servicios públicos.
- **¿La aplicación del principio de libre acceso y ejercicio, puede provocar efectos adversos como la desprotección del medioambiente?**

- El anteproyecto de Ley no contradice las normas de protección del medioambiente ni es incompatible. Siguen existiendo **consideraciones** medioambientales, puesto que entran dentro de razones imperiosas de interés general que pueden ser invocadas para evitar un daño medioambiental irreversible.
  - No se eliminan normas para garantizar la seguridad de los servicios, **siguen existiendo requisitos que deberán cumplirse**, solo que estos ahora serán proporcionados y servirán para el fin perseguido.
- **El MITYC ha anunciado ya la supresión de la doble licencia para la apertura de grandes superficies comerciales como consecuencia de la transposición de la Directiva de Servicios, ¿es coherente con las disposiciones del anteproyecto de Ley?**
- De acuerdo con el anteproyecto de Ley, sólo se podrán mantener regímenes de autorización previa para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios cuando ello esté justificado por una razón imperiosa de interés general y la medida resulte proporcionada en relación con el interés general que se pretende proteger. En este sentido, **la doble licencia para la apertura de grandes superficies resulta plenamente afectada por el anteproyecto.**
  - La evaluación del procedimiento de apertura de grandes superficies comerciales y su compatibilidad con el anteproyecto están teniendo lugar en estos momentos dentro de los sistemas previstos en el programa de trabajo para la transposición de la Directiva de servicios.
- **El anteproyecto de Ley, que lleva a una modificación del modelo de distribución comercial ¿perjudica al pequeño comercio?**
- El anteproyecto de ley lleva a la necesidad de suprimir determinados requisitos (prohibidos) de la normativa de comercio interior, como la intervención de competidores a la hora de otorgar autorizaciones. Además, también exige evaluar determinados requisitos que no son necesarios o son desproporcionados para llevar a cabo la actividad.
  - Como consecuencia de esta revisión, **el pequeño comercio se verá favorecido** pues:
    - en la actualidad, este tipo de actividades afrontan toda una serie de costes (derivados en buena parte de su relación con las distintas Administraciones Públicas, pero también como resultado de las rigideces en el ejercicio de su actividad que introduce la regulación sectorial) que resultan desproporcionados en relación con la cuantía de sus costes totales.
    - El anteproyecto s contiene toda una serie de **medidas destinadas a mejorar las condiciones en que se desarrolla la actividad** de las

PYMES, y por supuesto **del pequeño comercio**: introducción de un sistema de ventanilla única, mejora de la información disponible para prestadores y consumidores, simplificación de procedimientos y reducción de cargas administrativas, y dotación de mayor flexibilidad en el ejercicio de la actividad. Por otro lado, dadas las importantes interrelaciones entre el pequeño comercio y otros sectores cubiertos por la Directiva, también se reducirán los costes vía insumos más competitivos.

- En definitiva, como resultado del proceso de transposición **se reducirán notablemente los costes totales que el pequeño comercio debe soportar**, y estas ganancias serán proporcionalmente mayores en el caso de las pequeñas empresas. El pequeño comercio se enfrentará, en fin, a un **marco regulatorio más simple y menos gravoso**.

➤ **¿No favorece la creación de empresas medianas frente a pequeñas?**

- Más bien al contrario. **Cuanto menor tamaño tenga una empresa más favorecida se verá por la aplicación del anteproyecto de Ley**. Los costes administrativos representan una mayor proporción de los costes totales para las empresas pequeñas. En este sentido, las pequeñas empresas afrontan toda una serie de costes (derivados en buena parte de su relación con las distintas Administraciones Públicas, pero también como resultado de las rigideces en el ejercicio de su actividad que introduce la regulación sectorial) que resultan desproporcionados en relación con la cuantía de sus costes totales.
- El anteproyecto contiene toda una serie de **medidas destinadas a mejorar las condiciones en que se desarrolla la actividad de las PYMES**: introducción de un sistema de ventanilla única, mejora de la información disponible para prestadores y consumidores, simplificación de procedimientos y reducción de cargas administrativas, y dotación de mayor flexibilidad en el ejercicio de la actividad.
- En definitiva, el anteproyecto de Ley favorece la aparición de pequeñas empresas. **Será posible poner en marcha un proyecto con menos recursos**. La pequeña empresa se encontrará con un marco regulatorio que supondrá **menos barreras y más oportunidades**.

➤ **La eliminación de requisitos, así como de controles previos al ejercicio de la actividad ¿pueden suponer una mayor desprotección para el consumidor?**

- **El principio de libre establecimiento y prestación de servicios no supone una mayor desprotección de los consumidores**.
- Cabe destacar que la exigencia de requisitos y de controles previos al ejercicio de una actividad de servicios no garantiza una mayor protección de los consumidores si no existe un control continuo de su cumplimiento.

- **De hecho, se propone un modelo donde se clarifican los requisitos necesarios para ejercer una actividad de servicios y en donde se refuerzan los mecanismos de control de los prestadores durante toda la vida de la actividad.**
- Adicionalmente, el anteproyecto **refuerza** de manera muy notable **los derechos y la protección de los usuarios de los servicios**. Un capítulo concreto del Anteproyecto se destina a reforzar la calidad y a fomentar la información y la transparencia sobre los prestadores y sus servicios.
  - En este sentido, se obliga a los prestadores de servicios a actuar con transparencia. El prestador deberá poner a disposición del usuario información sobre sí mismo (nombre, forma jurídica, dirección, en su caso, autorización) y sobre las condiciones de la prestación (características del servicio ofrecido, precio, garantías).
  - Asimismo, se deberá **dar respuesta a las reclamaciones efectuadas** por los destinatarios de los servicios lo antes posible y en todo caso, en el plazo de un mes
  - Por otro lado, se garantiza que cualquier usuario de servicios tenga acceso a los servicios ofertados por cualquier prestador de la UE en condiciones no discriminatorias.
  - Además, las Administraciones deberán informar y asistir a los usuarios de servicios para que puedan realizar reclamaciones ante las autoridades competentes en caso de litigios con los prestadores de servicios, independientemente del país en que se ubiquen.
- **Al eliminar las autorizaciones previas, ¿no se pierden garantías sobre el control de los prestadores de servicios?**
  - En ningún caso empeoran las garantías de los consumidores, porque los **prestadores de servicios tiene que cumplir** en todo momento los **requisitos vigentes**. De hecho, la autorización sólo garantiza que se cumplan en el momento de solicitarla, pero no después.
  - El control se refuerza gracias a:
    - **La coordinación** de todas las autoridades competentes a través del sistema electrónico de cooperación administrativa
    - **El refuerzo del control una vez comenzada la actividad.**
- **¿El anteproyecto de Ley supone alteraciones en el reparto de competencias actual?**



- Las competencias **no se modifican**, se mantienen en la misma administración donde antes residían y además se refuerza su responsabilidad en las mismas.
- Se facilita su trabajo, porque se crean herramientas comunes, ya que se **facilita la concesión y tramitación de autorizaciones**, gracias a la ventanilla única y la **supervisión y control de los prestadores** a través del sistema de cooperación administrativa.
- Por otro lado, entre los principios acordados y sancionados en el **Programa de Trabajo en España** para la transposición de la Directiva de Servicios figura la **responsabilidad en las tareas de transposición de cada Administración en el ámbito de sus competencias**, y bajo este prisma se está trabajando estrechamente entre todas las Administraciones implicadas, respetando siempre el reparto de competencias existente.

➤ **¿A qué sectores afecta el Anteproyecto de Ley?**

- **A prácticamente a todos salvo a:** los servicios financieros, comunicaciones electrónicas, el transporte y servicios portuarios, empresas de trabajo temporal, los servicios sanitarios, audiovisuales, determinadas actividades de juego, las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública, los servicios sociales prestados en virtud de acuerdo con Administración o los servicios de seguridad privados.
- **Desde establecimientos comerciales**, bares, cafeterías, restaurantes y establecimientos hoteleros, turísticos, agencias de viajes, campamentos turísticos,
- **hasta entidades culturales**, deportivas o benéficas, centros de acción social y servicios sociales, centros escolares privados de educación preescolar y general básica centros docentes extranjeros, escuelas de conductores de vehículos de motor autoescuelas, servicios rápidos internacionales de recogida, transporte y entrega de cartas y tarjetas postales
- **Pasando por servicios de reparación;** artesanos; talleres de reparación de vehículos automóviles; empresas conservadoras de aparatos de elevación; almacenes de productos químicos;
- **Siguiendo por centros comerciales de barrio;** tiendas de alimentación, centros de cuidado y recreo infantil; grandes superficies comerciales; prestación de servicios funerarios; venta ambulante; venta y distribución de revistas, periódicos y publicaciones periódicas.

- **¿Quién controlará el cumplimiento de la normativa?, ¿y las reclamaciones?**
- **Cada Administración será responsable del cumplimiento del anteproyecto en el ámbito de sus competencias.** En este sentido, compete a cada Administración garantizar una completa y rigurosa aplicación del anteproyecto de Ley.
  - Ahora bien, en la medida en que el anteproyecto de Ley se enmarca en el proceso de transposición de la Directiva de Servicios, **será necesario también rendir cuentas ante la Comisión y ante el resto de Estados miembros.** La Comisión podrá abrir procedimientos de infracción en caso de incumplimiento de las disposiciones de la Directiva. Y por otro lado, a partir de 2010, cada Estado miembro examinará que se haya realizado una correcta transposición en el resto de países, en el marco del proceso de evaluación recíproca previsto en la Directiva.
- **Si existe normativa en la que el plazo de reclamación es inferior a un mes, ¿qué plazo prevalece?**
- Siempre **prevalecerá el plazo inferior.** Esto es coherente con lo dispuesto en el anteproyecto en el artículo 22, donde se establece que los prestadores “deberán dar respuesta a las reclamaciones (...) en el plazo más breve posible y en cualquier caso antes de un mes desde la fecha en que hayan sido formuladas.”
- **¿Se ha presentado el proyecto a CCAA y EELL para detectar normativa afectada? ¿Qué les ha parecido esta normativa? ¿atenta contra sus competencias normativas?**
- El anteproyecto de Ley **será presentado a las CCAA en el Trámite de Audiencia Pública que se ha previsto expresamente para este anteproyecto**, que tendrá lugar una vez que se haya elevado el anteproyecto en primera vuelta al Consejo de Ministros.
  - Las competencias de las Administraciones Autonómicas **no se modifican**, se mantienen en la misma administración donde antes residían y además, se refuerza su responsabilidad en las mismas. Por el contrario, se facilita su trabajo, porque se crean herramientas comunes, ya que se **simplifica la concesión y tramitación de autorizaciones**, gracias a la ventanilla única y **la supervisión y control de los prestadores** a través del sistema de cooperación administrativa.
  - Adicionalmente, el anteproyecto crea una **comisión sectorial de carácter temporal** que tiene como objeto el seguimiento y la coordinación de las actuaciones que se lleven a cabo en las diferentes administraciones para la correcta transposición de la directiva.

- **Una vez entre en vigor esta normativa, ¿será cuando se empiece a revisar toda la normativa?**
  - **No**, el proceso de evaluación de la normativa **ya ha comenzado en el marco de la transposición de la Directiva de Servicios**. De hecho, tanto la AGE como las CCAA ya han realizado un importante esfuerzo para identificar toda la normativa sectorial afectada, y se encuentran en la actualidad evaluando la adaptación de todo este stock de normativa identificada.
  
- **¿Qué otra normativa habrá?**
  - Además de la “**Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios**”, existirá otra normativa a nivel estatal: la “**Ley Ómnibus**” que pretende **reunir todas las modificaciones de la normativa sectorial estatal con rango de Ley, y las posteriores modificaciones reglamentarias**.
  - El resto de la normativa necesaria para completar la transposición, no será a nivel estatal, sino que consistirá en la **modificación de leyes, decretos y órdenes que las CC.AA. y las ordenanzas de las Entidades Locales** deberán realizar para adaptarlas a la “Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios”.