



# DIRECTIVA DE SERVICIOS: MANUAL DE EVALUACIÓN PARA LAS ENTIDADES LOCALES

Guía orientativa para la evaluación de la normativa potencialmente afectada por la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ADMINISTRACIONES  
PÚBLICAS

MINISTERIO  
DE ECONOMÍA  
Y HACIENDA

Con la colaboración de



FEDERACION ESPAÑOLA DE  
MUNICIPIOS Y PROVINCIAS



Secretarios, Interventores y  
Tesoreros de Administración Local  
*Consejo General*

Primera edición febrero de 2009

Coedición de las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios  
de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda

Edita: Ministerio de Administraciones Públicas - Secretaría General Técnica y  
Ministerio de Economía y Hacienda - Centro de Publicaciones

Catálogo general de publicaciones oficiales:  
<http://www.060.es>

NIPO MAP: 326-09-006-5  
NIPO MEH: 601-09-126-3

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*, comúnmente conocida como **Directiva de Servicios (DS)**, entró en vigor a finales de 2006 y su objetivo es la **eliminación de obstáculos innecesarios y desproporcionados** para la prestación de servicios. De este modo, la Directiva constituye una doble oportunidad, por un lado es clave para avanzar hacia un verdadero **mercado interior** de los servicios a nivel comunitario pero al mismo tiempo, supone una inmejorable ocasión para realizar un importante cambio en la **cultura regulatoria española**.

De tal forma, la Directiva permitirá **la reducción de cargas administrativas y otorgará mayor seguridad jurídica** a los prestadores, además de suponer un incremento de las **posibilidades de elección de los destinatarios y una mejora de la calidad de los servicios** tanto para los consumidores como para las empresas usuarias de los mismos.

En este contexto, todas las Administraciones deberán adaptar su normativa antes del **28 de diciembre de 2009**, por ello, el presente Manual pretende dar las orientaciones a las Entidades Locales para analizar su normativa y asegurar su compatibilidad con la futura **ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios** (actualmente en fase de anteproyecto), que es la ley de carácter horizontal por la que ha optado España para transponer los principios generales de la Directiva y, en definitiva, para reformar en profundidad el sector servicios y cambiar el modelo de regulación: de una supervisión a priori a un control ex post. Asimismo, las Entidades Locales también deberán garantizar que durante el proceso de transposición **no se aprueben nuevas normas contradictorias** con el anteproyecto<sup>1</sup>.

Así, el **anteproyecto de ley** (que se elevó al Consejo de Ministros el 17 de octubre de 2008), supone un nuevo marco regulatorio en el que operarán los prestadores de servicios a través de las siguientes innovaciones:

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

---

<sup>1</sup> Dado que España ha optado por hacer uso de esta ley horizontal para la transposición, las Entidades Locales deberán velar por la adaptación al anteproyecto de ley, y por ello, en lo sucesivo nos referiremos a este último (en vez de a la Directiva) a la hora de dar las orientaciones para la modificación de la normativa local.

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.”

Dado que la Directiva (y por ende el anteproyecto) no sólo obliga a la **modificación normativa** sino también a poner en marcha medidas para la implantación de procedimientos por **vía electrónica** y el establecimiento de la **ventanilla única**, el presente Manual se estructura en los siguientes bloques:

- I. **Cambios en la normativa local**
  
- II. **Funcionamiento de la ventanilla única**

## I. CAMBIOS EN LA NORMATIVA LOCAL

El esquema que se va a seguir para este primer bloque es el siguiente:

### A. Principios que deben inspirar la transposición

### B. Guía de identificación y evaluación de la normativa local

- Etapa I: Analizar detenidamente toda la normativa local y determinar si está o no afectada por el anteproyecto.
  
- Etapa II: Evaluar la normativa que se considere bajo el ámbito de aplicación y determinar qué deberá modificarse para adaptarla al anteproyecto de ley.
  - *Paso I: Cuestionamiento de la existencia del régimen de autorización*
  - *Paso II: Análisis del silencio administrativo*
  - *Paso III: Análisis de la existencia de limitaciones al número de autorizaciones*
  - *Paso IV: Análisis de la existencia de limitaciones temporales y territoriales*
  - *Paso V: Análisis de cualquier requisito sobre el acceso y ejercicio de actividades de servicios*
  - *Paso VI: Simplificación de procedimientos y trámites administrativos*
  
- Etapa III: Proceder a la modificación de la normativa.

### C. Ejemplos comunes de normativa afectada y orientaciones sobre la evaluación de la misma.

## A. Principios que deben inspirar la transposición

Es importante que las Entidades Locales tengan en cuenta que existen **tres principios** que deberían inspirar el proceso de transposición:

- Aplicar un **enfoque ambicioso** para alcanzar ganancias de competitividad en relación con los otros Estados miembros, aprovechando al máximo la fuerza y el impulso reformador que contiene el anteproyecto.
- La **responsabilidad en las tareas de transposición corresponde a cada administración en el ámbito de sus competencias**. En efecto, el ejercicio de incorporación al derecho interno de las disposiciones del anteproyecto debe tener en cuenta el reparto de competencias en nuestro país. Por tanto, compete a cada Administración (incluidas las Entidades Locales en lo referente a su normativa) garantizar una completa y rigurosa aplicación del anteproyecto en el ámbito de sus competencias.
- Debe existir una **estrecha colaboración entre las Administraciones implicadas**. Esto resulta esencial teniendo en cuenta que el anteproyecto tiene un marcado carácter horizontal (abarca competencias de todos los Ministerios) y vertical (afecta a los tres niveles de la Administración: estatal, autonómico y local). Tal colaboración se ha venido instrumentando por medio del Grupo de Trabajo Interministerial para la Transposición de la Directiva de Servicios, en el que participan todos los Ministerios, así como a través del establecimiento de una red de interlocutores únicos ministeriales, de CCAA y de la **FEMP** (Federación Española de Municipios y Provincias).

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

**Eliminación de las barreras que restringen injustificadamente la puesta en marcha de actividades de servicios e impiden o retrasan los nuevos proyectos emprendedores y la creación de empleo.**

Esto significa que, como luego veremos con mayor profundidad, se eliminarán aquellas **autorizaciones** administrativas que no estén justificadas por razones de interés general, o sean innecesarias para atender esos fines (sustituyéndose, cuando sea necesario, por notificaciones o declaraciones responsables), se suprimirán los **requisitos** discriminatorios o desproporcionados para el fin que persiguen, se reducirán **otras cargas** administrativas para los prestadores de servicios (inscripciones en registros, renovación de autorizaciones, duplicación de trámites para la apertura de nuevos establecimientos, etc.).

- Impulso al proceso de **simplificación de los trámites** que deben llevar a cabo los prestadores de servicios procedente de:

- **Revisión de los procedimientos y trámites** que finalmente se mantienen tras el proceso de evaluación, para que sean claros e inequívocos, objetivos, transparentes, proporcionados al objetivo de interés general, se den a conocer con antelación e incorporen el silencio administrativo positivo.
  
  - Aprovechamiento del potencial de las tecnologías de la información y en concreto el establecimiento de una **ventanilla única** a través de la cual cualquier ciudadano podrá obtener la información y realizar los trámites necesarios para la puesta en marcha de una actividad de servicios telemáticamente, tanto si desea establecerse en España, como en cualquier país de la UE<sup>2</sup>.
  
  - Mayor **coordinación** entre las distintas administraciones (estatal, autonómica y local) que facilitará la tramitación a los ciudadanos.
- Impulso a la cultura de la buena regulación en torno a una serie de principios básicos: justificación, proporcionalidad y no discriminación.
  
  - Mejora de la protección de los derechos de los consumidores y usuarios de los servicios.

---

<sup>2</sup> Tan sólo se excluyen aquellos trámites que, por su naturaleza, requieran una comprobación presencial (como la acreditación de la personalidad ante un notario o la inspección previa de un local, cuando es necesario).

## **B. Guía de identificación y evaluación de la normativa local**

Los **pasos** a seguir para poder alcanzar una correcta incorporación del anteproyecto a la normativa de las distintas Entidades Locales son:

**ETAPA I: ANALIZAR DETENIDAMENTE TODA LA NORMATIVA LOCAL Y DETERMINAR SI ESTÁ O NO AFECTADA POR EL ANTEPROYECTO**



**ETAPA II: EVALUAR LA NORMATIVA QUE SE CONSIDERE BAJO EL ÁMBITO DE APLICACIÓN Y DETERMINAR QUÉ DEBERÁ MODIFICARSE PARA ADAPTARLA AL ANTEPROYECTO DE LEY**



**ETAPA III: PROCEDER A LA MODIFICACIÓN DE LA NORMATIVA**



## ETAPA I: ANALIZAR DETENIDAMENTE TODA LA NORMATIVA LOCAL Y DETERMINAR SI ESTÁ O NO AFECTADA POR EL ANTEPROYECTO

La primera etapa a la hora de conseguir el objetivo final de una correcta transposición es identificar toda la normativa que queda afectada por el anteproyecto, para lo cual diferenciamos tres pasos que han de seguir las Entidades Locales:

- ⇒ **1º Identificar** tanto **las normas**, o determinadas disposiciones de éstas, que contravengan lo establecido en el anteproyecto; como todos **los procedimientos** que regulan el acceso y ejercicio de una actividad de servicios,
  
- ⇒ **2º Estudiar** si la norma o procedimiento que se está analizando regula la libertad de establecimiento y/o la libre prestación de servicios:
  - **Libertad de establecimiento:** el ejercicio de una actividad económica por una duración indeterminada y por medio de una infraestructura estable a partir de la cual se lleva a cabo efectivamente la prestación de servicios. Por ejemplo, la apertura de una tienda. (*Capítulo III de la DS y II del anteproyecto*)
  
  - **Libre prestación de servicios:** el ejercicio de una actividad de servicios por prestadores ya establecidos en otro Estado miembro que vienen a nuestro país a prestarla de forma **temporal y sin establecerse**. Por ejemplo, un profesional alemán que intermedia en una operación inmobiliaria en España. (*Capítulo IV de la DS y III del anteproyecto*)
  
- ⇒ **3º Determinar** si la norma o procedimiento que se está analizando se encuentra dentro del **ámbito de aplicación** del anteproyecto (*artículo 2 de la DS y del anteproyecto*).
  - A este respecto hay que recordar que el anteproyecto de ley se aplica a **los servicios que se realizan por una contraprestación económica y que son ofrecidos o prestados en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea**. Quedando **excluidos** de este ámbito los que a continuación se enumeran:
    - a) Los servicios financieros.
  
    - b) Los servicios y redes de comunicaciones electrónicas.
  
    - c) Los servicios en el ámbito del transporte y de la navegación marítima y aérea, incluidos los servicios portuarios y aeroportuarios necesarios para llevar a cabo la actividad de transporte.
  
    - d) Los servicios de las empresas de trabajo temporal.

- e) Los servicios sanitarios, incluidos los servicios farmacéuticos prestados por profesionales de la salud a sus pacientes con objeto de evaluar, mantener o restaurar su estado de salud.
- f) Los servicios audiovisuales, incluidos los servicios cinematográficos.
- g) Las actividades de juego, incluidas las loterías, que impliquen apuestas de valor monetario.
- h) Las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública, en particular las de los notarios y los registradores de la propiedad y mercantiles.
- i) Los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a los niños y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas provistos directamente por las Administraciones Públicas o por prestadores privados en la medida en que dichos servicios se presten en virtud de acuerdo, concierto o convenio con la referida Administración.
- j) Los servicios de seguridad privados.

Ahora bien, existen actividades relacionadas con un ámbito o actividad excluida que pueden estar incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva. Sería el caso de determinadas actividades cuyas competencias las ostentan las Entidades Locales; como por ejemplo, las autorizaciones de **transporte funerario o las empresas de mudanzas**, que no se consideran servicios de transporte; o las **autorizaciones para la gestión de residuos sanitarios o los servicios veterinarios**, que no se incluyen en la excepción de los servicios sanitarios.

- Asimismo, conviene considerar **otras excepciones**:
  - a) La **fiscalidad**<sup>3</sup>
  - b) Los aspectos relativos al acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sectores concretos o en relación con profesiones concretas, **que estén expresamente previstos en la normativa comunitaria que las regule**
  - c) Las **normas que deban ser respetadas por la sociedad en su conjunto**, ya sean prestadores o particulares, como, por ejemplo, las normas de comportamiento en la circulación, la ordenación del territorio, urbanismo o normas de construcción, etc.

---

<sup>3</sup> Debe tenerse en cuenta que esta excepción no implica necesariamente la exclusión de las Ordenanzas fiscales, ya que éstas pueden en ciertos casos estar relacionadas con un régimen de autorización de una actividad de servicios.

- d) Las **subvenciones y ayudas públicas**. El Considerando 10 de la DS determina que ésta no se aplicará sobre los requisitos con arreglo a los cuales los prestadores tienen derecho a recibir financiación pública.
- e) La **contratación pública**. El Considerando 57 de la DS determina que el contenido de ésta no afecta a las decisiones de las autoridades competentes de crear una entidad pública o privada para la prestación de un servicio específico, ni a la celebración de contratos regidos por normas relativas a los contratos públicos; situaciones éstas últimas que pueden ser muy comunes en el caso de las Entidades Locales.

⇒ Finalmente, para concluir esta primera etapa de determinación de la normativa local afectada, es muy importante tener en consideración que **en caso de duda, las Entidades Locales deben incluir el caso** entre la normativa que deberá someterse al proceso de evaluación.

## **ETAPA II: EVALUAR LA NORMATIVA QUE SE CONSIDERE BAJO EL ÁMBITO DE APLICACIÓN Y DETERMINAR QUÉ DEBERÁ MODIFICARSE PARA ADAPTARLA AL ANTEPROYECTO DE LEY**

Toda norma o procedimiento que en la etapa anterior se ha considerado afectado por el anteproyecto, tiene que seguir el siguiente proceso de evaluación. Ahora bien, conviene aclarar que **en caso de discrepancia** entre lo dispuesto en el anteproyecto de ley y lo dispuesto en otra norma comunitaria, primará lo dispuesto en esta última. En todo caso, tal primacía atañe únicamente a la disposición en conflicto y no a las restantes obligaciones del anteproyecto de ley (*artículo 3 de la DS y 2.4 del anteproyecto*).

Asimismo, conviene recordar que existe normativa local que desarrolla normas estatales y autonómicas y que, por tanto, los cambios en estas normas locales deberán ser coordinados con las adaptaciones que se realicen de la normativa estatal y autonómica al anteproyecto. A este respecto cabe señalar que la Ley de Bases del Régimen Local ha sido identificada dentro de la normativa afectada y que se va a proceder a su adaptación.

Podemos distinguir **seis pasos** en el proceso de evaluación:

### **PASO I: CUESTIONAMIENTO DE LA EXISTENCIA DEL RÉGIMEN DE AUTORIZACIÓN**

#### **1º Identificar el régimen de autorización**

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

Por tanto, debe incluirse en el concepto de régimen de autorización, por ejemplo, un procedimiento en virtud del cual un prestador ha de presentar una declaración ante una autoridad competente y ha de esperar el transcurso de un plazo, en caso de silencio administrativo, para iniciar el ejercicio de la actividad.

#### **⇒ 2º Cuestionarse su existencia**

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

- **¿Es necesario el régimen de autorización?**

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

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

- **¿Es proporcionado?**

Es decir, ¿es posible conseguir el mismo objetivo de evitar el daño irreparable e irreversible con una **medida menos restrictiva** que el régimen de autorización? Si la respuesta es afirmativa, deberá sustituirse el régimen de autorización por otra medida menos restrictiva como por ejemplo:

- Que el prestador opere **sin más limitaciones** que las que se le imponen a cualquier otra actividad económica.
- Que el prestador opere con la obligación del cumplimiento de unos **requisitos que no precisan notificación** y que están tasados por el propio anteproyecto como por ejemplo, la exigencia de un seguro para prestar un servicio.
- Que se le exija al prestador una **notificación o declaración de inicio de actividad sin que sea necesaria una respuesta de la Administración**. Ésta, por su parte, podrá por ejemplo inscribir a los prestadores en un registro sin que ello suponga ningún trámite por parte de estos últimos.
- También, si se considera necesario, puede exigirse del prestador una **declaración responsable** en el sentido de que conoce los requisitos y los cumple. Con este mecanismo, unido a un control a posteriori, el prestador podrá operar desde el momento en que notifique el cumplimiento de los requisitos necesarios para llevar a cabo la actividad, y que en ningún caso incumplirán los requisitos de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

En todos estos casos **no sería necesaria una decisión expresa** por parte de la Administración lo que permitiría una reducción en el tiempo de tramitación para los prestadores con el consiguiente ahorro de costes.

- ***¿Es no discriminatorio?***

Es decir, que no dé lugar, de manera directa o indirecta, **a un trato diferenciado** de los prestadores nacionales y de los procedentes de otros Estados miembros. Es importante subrayar que la discriminación no está permitida en ningún caso, **ni siquiera para defender un objetivo de interés general**.

Con los tres principios de mejora regulatoria que se acaban de describir, el anteproyecto propone el siguiente **modelo de regulación**:

**1. Principio de libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios**

El prestador puede operar sin más limitaciones que las que se le imponen a cualquier otra actividad económica.

Es el régimen general.

**2. Principio de libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios + cumplimiento de requisitos que no precisan notificación**

Es el caso de la exigencia de un seguro para prestar un servicio, como por ejemplo en las agencias de viajes.

**3. Régimen de notificación o declaración responsable**

El prestador puede operar desde el momento en que notifica el cumplimiento de los requisitos necesarios para llevar a cabo la actividad y que siempre deberán estar justificados por una razón imperiosa de interés general.

Se aplicará para los casos donde se considera que la actividad requiere un mayor nivel de control.

**4. Régimen de autorización previa**

Implica el cumplimiento de requisitos que exigen comprobación previa por parte de la autoridad competente.

Su uso ha de ser excepcional y en todo caso deberá ser estrictamente necesario, proporcionado y no discriminatorio.

## PASO II: ANÁLISIS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

Si finalmente el régimen de autorización existente se mantiene (porque cumpla los tres test anteriormente citados), tendrá que aplicarse un régimen de **silencio administrativo positivo**, es decir, que en caso de que, transcurrido el plazo fijado del que dispone el municipio, éste no hubiera dado respuesta a la solicitud, el procedimiento deberá resolverse favorablemente para el solicitante, lo cual supone un régimen de autorización tácita. (*Artículo 13 de la DS y 6 del anteproyecto*)

Tan sólo se podrá optar por un régimen diferente por razón imperiosa de interés general. Por ejemplo, si pudieran existir repercusiones potencialmente duraderas para el medio ambiente, o legítimos intereses de terceros afectados por un silencio positivo (por ejemplo, un régimen concesional que implique ocupar el dominio público, dado que en la medida en que un prestador hace uso de dicho dominio, está impidiendo que otro prestador también lo utilice)

## PASO III: ANÁLISIS DE LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES AL NÚMERO DE AUTORIZACIONES

En términos generales, el número de autorizaciones disponibles debe ser **ilimitado**. (*Artículo 12 de la DS y 7 del anteproyecto*).

Sólo será admisible la limitación del número de autorizaciones disponibles por **dos razones**: escasez de los recursos naturales<sup>4</sup> o por motivos técnicos.

Por otro lado, si el número de autorizaciones es limitado, debido a estas dos razones, **el procedimiento de selección entre candidatos deberá cumplir una serie de condiciones específicas**:

- **Imparcialidad** (ha de primar en todo caso el enjuiciamiento de los méritos de cada solicitud, impidiéndose la concesión de ventajas, ni siquiera de facto, a cualquiera de ellas).
- **Transparencia** (obligación de dar publicidad adecuada al procedimiento de selección. En particular, las Entidades Locales deberán publicar toda la información relevante sobre el procedimiento, incluido el objeto del régimen de autorización, las razones por las que se limita el número de autorizaciones, el

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, en el caso de la venta ambulante, los mercados municipales o la instalación de quioscos de prensa, el número de licencias que otorgan los municipios es limitado porque se dispone de unos metros cuadrados determinados para la realización del mercadillo o feria ambulante, en el primer caso, para colocar los puestos, en el segundo, o para localizar el quiosco en la vía pública en el tercero.

plazo límite aplicable y los criterios que se emplearán para seleccionar a los candidatos elegidos).

- **Duración limitada de la autorización** (al contrario de lo que ocurre cuando el número de autorizaciones es ilimitado, la duración cuando existen alguna de las dos excepciones anteriores debe ser limitada y ha de fijarse de forma que no se restrinja ni se limite la libre competencia más allá de lo necesario para garantizar la amortización de las inversiones y una remuneración equitativa de los capitales invertidos).
- **No renovación automática.**
- **No existencia de ventajas** para el prestador cesante o personas vinculadas al mismo.

Con carácter general las autorizaciones se otorgarán por **tiempo indefinido y tendrán validez en todo el territorio español.** (Artículos 10.4 y 11 de la DS y 8 del anteproyecto).

#### **PASO IV: ANÁLISIS DE LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES TEMPORALES Y TERRITORIALES**

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

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

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

- Que la limitación impuesta esté justificada por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente; resulte proporcionada y no discriminatoria.
- Que estemos ante una autorización individual para un **establecimiento físico**<sup>5</sup> o que se trate de una autorización que se limite a una **parte específica del territorio**<sup>6</sup> y que esté además justificada por una razón imperiosa de interés general.

---

<sup>5</sup> Las autorizaciones específicas para establecerse en un municipio estarán justificadas, normalmente, en los casos en que estén vinculadas a una instalación o infraestructura física que requiera ser inspeccionada por motivos de seguridad o salud pública (por ejemplo, una tienda), dada la necesidad de evaluación individual de la instalación.

<sup>6</sup> Sería el caso, por ejemplo, de las autorizaciones para los puestos de los mercados municipales, las cuales se otorgan para el desarrollo de la actividad en un lugar concreto.



## **PASO V: ANÁLISIS DE CUALQUIER REQUISITO SOBRE EL ACCESO Y EJERCICIO DE ACTIVIDADES DE SERVICIOS**

Los dos siguientes pasos serán aplicables a aquella normativa que regula la actividad tanto con un **régimen de autorización como sin él**.

De este modo, en términos generales, todos los requisitos que supediten el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio deberán resultar **no discriminatorios, estar justificados por una razón imperiosa de interés general y ser proporcionados**. Las Entidades Locales deberán suprimir todo requisito que no cumpla estas tres condiciones.

Además, el anteproyecto diferencia **tres grupos** de requisitos:

### **1) REQUISITOS PROHIBIDOS** (*Artículo 14 de la DS y 10 del anteproyecto*)

La entidad local que se encuentre con alguno de los requisitos que a continuación se enumeran **deberá suprimirlos**, pues en ningún caso se supeditará el acceso o ejercicio de una actividad de servicios al cumplimiento de los mismos, al considerarlos excesivamente restrictivos.

Se enumera a continuación la lista completa de requisitos prohibidos aunque algunos de ellos no suelen estar presentes en la normativa local.

- **Requisitos basados directa o indirectamente en la nacionalidad**

En este apartado se incluyen criterios que:

- impiden la prestación del servicio a prestadores sin nacionalidad española o sin estar empadronados en el municipio donde se quiera prestar el servicio. *Este requisito es muy habitual en la normativa local, por ejemplo a la hora de prestar el servicio de venta ambulante, obtener la concesión de un puesto en un mercado municipal o de un quiosco de prensa o acceder a poner publicidad exterior.*
- sin exigir directamente la nacionalidad española, son satisfechos en exclusiva, o mayoritariamente, por nacionales o sociedades del Estado miembro que los impone. *Es lo que ocurre, por ejemplo, con los criterios relativos al lugar de prestación principal de la actividad de servicios; a la legislación al amparo de la cual se ha constituido una sociedad; o a la exigencia de que una mayoría de las acciones tengan que ser, directa o indirectamente, de titularidad pública o estatal.*
- den lugar a que el acceso a la actividad de servicios o su ejercicio resulte más gravoso para los prestadores extranjeros que para los nacionales. *Por ejemplo, una norma en virtud de la cual sólo los nacionales de un país pudieran solicitar la adjudicación de establecimientos ofrecidos en alquiler por un Ayuntamiento y utilizados por artesanos para la exposición y la venta de sus productos de artesanía.*

- **Requisitos que prohíban estar establecidos en varios Estados miembros**

Se incluyen:

- disposiciones del ámbito local, que prohíban a un prestador registrarse si ya está inscrito en otro Estado miembro.
- requisitos que obliguen a los prestadores a renunciar a su establecimiento previo en otro Estado miembro al establecerse en su territorio.

- **Requisitos que limiten la libertad de elección de tipo de establecimiento**

Se incluyen:

- las obligaciones de establecer una filial, con personalidad jurídica propia, y no una sucursal u otra forma de establecimiento secundario que no tenga personalidad jurídica.
- los requisitos que otorguen a cierta forma de establecimiento secundario un trato más favorable que a otras.

- **Requisitos de reciprocidad**

Se incluye todo tipo de condiciones de reciprocidad con la autoridad de otro Estado miembro en el que el prestador tenga ya su establecimiento (con la única excepción de las previstas en los instrumentos comunitarios en materia de energía).

- **Aplicación de pruebas económicas**

Se incluyen requisitos que condicionan la concesión de ciertas autorizaciones a:

- la prueba de la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado.
- una evaluación de los efectos económicos posibles o reales de la actividad, por ejemplo, en los competidores.
- una evaluación de la pertinencia de la actividad en relación con los objetivos de planificación económica establecidos por la autoridad competente.

- **Intervención directa o indirecta de competidores en la concesión**

Es muy habitual encontrar este tipo de requisito, *así, por ejemplo, la normativa que regula la instalación de terrazas en la vía pública exige presentar la conformidad de los titulares que ejercen en los locales colindantes a la terraza para poder obtener la autorización.*

- **Exigencia de aval financiero o suscripción de un seguro con operadores españoles**

En este caso, es importante remarcar que no se está impidiendo que las Entidades Locales impongan requisitos de suscripción de seguros o avales

como tales, sino que lo que se prohíbe es la obligación de que éstos se contraten con prestadores españoles.

- ***Exigencia de inscripción previa o ejercicio previo durante un tiempo en territorio español***

*Por ejemplo, para la selección de candidatos para conseguir la autorización para la venta ambulante, es habitual que los municipios den más puntuación a aquellos candidatos que tengan antigüedad en el pago del Impuesto de Actividades Económicas (I.A.E.) o que dispongan de otro establecimiento en el mismo municipio. Es evidente que estos requisitos excluirán normalmente el acceso al mercado de nuevos prestadores y, por tanto, tendrán que suprimirse.*

## **2) REQUISITOS EVALUABLES** (*Artículo 15 de la DS y 11 del anteproyecto*)

En segundo lugar, el anteproyecto determina que existen una serie de requisitos que **en determinadas circunstancias y en sectores muy concretos podrían estar justificados**. Por ello en el artículo 11 no se exige su prohibición total, sino que los municipios podrán aplicarlos de forma excepcional, siempre y cuando sean estrictamente necesarios, atendiendo a una razón imperiosa de interés general, sean proporcionados y no discriminatorios.

A continuación, enumeramos la totalidad de los requisitos excepcionales que determina el anteproyecto si bien en varios casos la normativa que puede contener algunos de dichos requisitos no pertenece al ámbito local, sino al estatal o autonómico.

- ***Límites cuantitativos o territoriales***

Concretamente límites fijados en función de la población o de una distancia geográfica mínima entre prestadores.

Entre los límites cuantitativos se incluyen:

- los que atañen al número de operadores autorizados para establecerse en su territorio o en un área específica
- aquellos en virtud de los cuales se determina el número de operadores admitidos en función de la población

En cuanto a los límites territoriales, son los que limitan el número de prestadores de servicios con arreglo a una distancia geográfica mínima, *por ejemplo, las gasolineras*.

En este contexto, cabe recordar asimismo que los fines económicos, como el de garantizar un mínimo de ingresos a determinadas categorías de prestadores, no constituyen razones imperiosas de interés general y, por tanto, no pueden invocarse como posible justificación de límites cuantitativos o territoriales.

- ***Obligación de que el prestador de servicios adopte una forma jurídica particular***

Se incluyen:

- requisitos con arreglo a los cuales sólo a los operadores económicos que adopten la forma de personas jurídicas se les permita emprender ciertas actividades en su territorio (excluyendo del mercado a las personas físicas).
- requisitos que impidan a los prestadores ofrecer sus servicios adoptando la forma de una determinada entidad jurídica o de una asociación y que en ocasiones se aplican a ciertas profesiones.
- requisitos que permiten el ejercicio de una determinada actividad únicamente a las sociedades unipersonales, o a las que son propiedad exclusivamente de personas físicas
- requisitos que excluyen del ejercicio de una actividad a ciertas categorías de empresas, como por ejemplo las sociedades cuyas acciones cotizan en Bolsa.
- requisitos que reservan ciertas actividades a entidades sin ánimo de lucro.

- ***Requisitos relativos a la posesión de capital de una sociedad***

Las Entidades Locales que encuentren entre su normativa este tipo de requisitos deberán sustituirlos por mecanismos menos restrictivos. En particular, el TJCE ha considerado que tales requisitos no pueden justificarse por razones relativas a la protección de los acreedores, dado que se consigue el mismo objetivo con medidas menos restrictivas, *que obliguen por ejemplo al prestador a obtener un aval o suscribir un seguro; o incluso, la imposición de requisitos de transparencia e información podrían considerarse suficiente para proteger a los acreedores.*

- ***Requisitos que dan lugar a la reserva de la prestación de ciertos servicios a determinados prestadores***

Por ejemplo, habría que evaluar si se exige para prestar determinados servicios haber ejercido la actividad en el municipio durante un período determinado. No obstante, no es necesario evaluar las reservas de actividad vinculadas a la posesión de cualificaciones profesionales (ya sea un título académico o una experiencia profesional) como en el caso de un médico o un abogado.

- ***Prohibición de disponer de varios establecimientos en un mismo territorio nacional***

- ***Obligaciones de disponer de un número mínimo de empleados***

- ***Obligaciones de aplicar tarifas mínimas o máximas fijas***

- **Obligación de que el prestador realice, junto con su servicio, otros servicios específicos**

### 3) CRITERIOS QUE DEBEN SATISFACER CUALQUIER OTRO REQUISITO

En tercer lugar, las Entidades Locales tendrán que velar por que todos los requisitos sean (*artículos 10 y 23.2 de la DS y 9 del anteproyecto*):

- **Necesarios, proporcionados y no discriminatorios**
- **Claros e inequívocos:** que resulten fácilmente comprensibles para todos, evitando un lenguaje ambiguo
- **Objetivos:** que no exista margen de apreciación por parte de la autoridad competente de cada municipio, a fin de evitar la adopción de decisiones arbitrarias
- **Transparentes y accesibles:** que todos los prestadores tengan la misma información
- **Hechos públicos con antelación**

Por último, al considerar si el solicitante cumple cualquier requisito, las autoridades competentes deberán tener en cuenta las **condiciones equivalentes ya cumplidas por el candidato en otro Estado miembro**<sup>7</sup>.

Los ayuntamientos tendrán que analizar si se cumple todo lo anterior cuando, por ejemplo, se exige para *la instalación de terrazas en la vía pública* características muy precisas sobre el mobiliario o se prohíbe poner publicidad en la misma; para *el funcionamiento de quioscos de prensa* se exige un horario de apertura máximo; para *la instalación de publicidad exterior* existen exigencias muy precisas sobre las dimensiones de los rótulos, vallas o carteleras. En estos ejemplos, habría que cuestionarse cuál es la razón imperiosa de interés general que justifica, en su caso, cada uno de estos requisitos y si no sería posible exigir medidas menos restrictivas para alcanzar el objetivo buscado.

Asimismo, conviene tener en cuenta **tres cuestiones** sobre los requisitos que no pueden exigir las Entidades Locales:

- Para los prestadores establecidos en un municipio español que desean prestar sus servicios en otro municipio, las autoridades locales deberán asegurar que puedan prestar sus servicios **libremente en su municipio, sin requisitos adicionales**
- Igualmente, las autoridades locales deben garantizar que los prestadores establecidos en otros Estados miembros puedan prestar sus servicios sin

---

<sup>7</sup> Es decir, cuando las autoridades competentes de un municipio soliciten a un prestador o a un destinatario que presente un certificado, justificante o cualquier otro documento que demuestre el cumplimiento de un requisito, aceptarán cualquier documento de otro Estado miembro que tenga una función equivalente o del que se desprenda que el requisito en cuestión está cumplido.

establecerse en el municipio, salvo que se trate de servicios de distribución y suministro de **agua** y los servicios de **aguas residuales**, y el tratamiento y la vigilancia y control del traslado de **residuos**. Ahora bien, excepcionalmente se podrá supeditar el ejercicio de los prestadores establecidos en otro Estado miembro, al cumplimiento de requisitos siempre que éstos **no sean discriminatorios** por razón de la nacionalidad o domicilio social; estén justificados **por razones de orden público, de seguridad pública, de salud pública o de protección del medio ambiente**<sup>8</sup>; y sean **proporcionados**. (*Capítulo IV de la DS y III del anteproyecto*)

- Cuando un municipio se encuentre con requisitos que obliguen a los prestadores a ejercer una determinada **actividad en exclusiva** o prohíban **el ejercicio conjunto de distintas actividades**, deberá **eliminarlos** de acuerdo con el artículo 24 del anteproyecto (art. 25 de la DS). Se exceptúan de este requisito los prestadores que realicen **servicios de certificación, acreditación, control técnico, pruebas o ensayos**.

## PASO VI: SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y TRÁMITES ADMINISTRATIVOS

⇒ **1º Examinar y evaluar** el procedimiento y los trámites administrativos asociados que el prestador ha de realizar para poder acceder y ejercer una actividad de servicios. Entre ellos, se incluyen:

- Remisión de documentos
- Presentación de declaraciones
- Registro ante autoridades competentes
- Obligaciones exigidas durante el ejercicio de la actividad o tras su culminación (*por ejemplo, la obligación de declarar anualmente los datos pormenorizados de las transacciones realizadas*).

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

- Eliminar o sustituir por alternativas menos gravosas para el prestador, aquellos trámites que estén **duplicados**, tengan un **coste excesivo**, **no sean claros y accesibles** o puedan suponer comenzar el ejercicio de la actividad con **retraso**.
- Eliminar la obligación de presentar documentos o datos que **no sean estrictamente necesarios** o que **ya se encuentran disponible en otras fuentes públicas**.

---

<sup>8</sup> Es importante subrayar que el anteproyecto (al igual que la Directiva) reduce las razones imperiosas de interés general para el caso de la libre prestación a sólo cuatro: orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente.

- Eliminar las exigencias al prestador de presentar **documentos originales, o copias o traducciones compulsadas**. Además, la autoridad competente de cada municipio tiene que aceptar los **documentos de otros Estados miembros** de los que se desprenda que los requisitos que se piden están cumplidos. Si no es así, la normativa que regula el procedimiento correspondiente debe modificarse para ajustarse a lo anterior, (salvo si está previsto algo diferente en otro instrumento comunitario o está justificado por una razón imperiosa de interés general).

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

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

Es muy habitual encontrar procedimientos o trámites confusos, innecesarios o con alto coste; algunos ejemplos son *la exigencia de copias compulsadas del DNI o NIF, de la licencia de actividad en servicios como la publicidad exterior, la venta ambulante o las mudanzas o de la exigencia de visado del colegio profesional correspondiente (en este último caso además no suele quedar claro cuándo es necesario el visado, qué función cumple o cuál es el colegio profesional correspondiente)*.

En otros casos lo que se exige es presentar documentación que ya dispone el propio Ayuntamiento, como *la licencia de funcionamiento del establecimiento que desea poner una terraza en la vía pública; la acreditación de estar inscrito en el Registro de Empresas Publicitarias o la carta de pago de la tasa de actividad en el caso del servicio de publicidad exterior*.

De forma esquemática los pasos anteriores se pueden resumir en:

# ¿EXISTE UN RÉGIMEN DE AUTORIZACIÓN?

No

Se procederá a:

## Analizar los requisitos

- Prohibidos
- Evaluables
- Otros criterios a satisfacer

## Simplificación administrativa

Sí

**Necesidad:**  
¿Está justificado por razón imperiosa de interés general?

No

Eliminar

Sí

**Proporcionalidad:**  
¿Es imposible conseguir el mismo objetivo con una medida menos restrictiva?

No

Eliminar

Sí

**Discriminación:**  
¿Es discriminatorio por motivos de nacionalidad?

Sí

Eliminar

No

Se mantiene, pero deberá cumplir más condiciones:

**Silencio administrativo positivo**

Sí

Mantener

No

Cambiar a positivo

**Número de autorizaciones ilimitado**

Si

Mantener

No

Cambiar ilimitado (salvo dos excepciones)

**Existen limitaciones temporales o territoriales**

No

Mantener

Sí

Eliminar (salvo excepciones)

**Análisis de requisitos**  
- Prohibidos  
- Evaluables  
- Otros criterios a satisfacer

**Simplificación administrativa**



### ETAPA III: PROCEDER A LA MODIFICACIÓN DE LA NORMATIVA

Una vez que la entidad local ha procedido a la identificación de todas las normas afectadas y a la evaluación de las mismas, tendrá que modificarlas para adaptarlas a lo dispuesto en el anteproyecto.

Para realizar este proceso, hay que tener en cuenta que el periodo de transposición finaliza el **28 de diciembre de 2009** y que para esa fecha **todas las modificaciones deben estar en vigor**.

Ahora bien, se es consciente de que existirán ordenanzas cuya modificación esté en función de los cambios acaecidos en la normativa estatal o autonómica de la que dependen y que este hecho pueda retrasar la modificación a nivel local; por ello queremos resaltar que en estos **casos donde la modificación de la normativa local dependa del resultado de la modificación de la normativa estatal o autonómica**, se vuelve prioritario que el proceso de análisis de la normativa se haga lo antes posible, **para no incurrir en mayores demoras** una vez que se conozca cómo va a ser modificada la normativa autonómica o estatal.

Asimismo, es importante recordar que las Entidades Locales no sólo deben modificar la normativa afectada sino también **no aprobar nuevas normas contradictorias** con el anteproyecto

Por otro lado, es conveniente realizar otra apreciación a la hora de modificar la normativa y es que puede ocurrir que con los cambios, el régimen sancionador del servicio que se está regulando también deba verse modificado, por lo que instamos a que los municipios también **revisen los artículos referentes a las sanciones** para adaptarlos a las modificaciones.

Finalmente, hay que destacar que al finalizar el periodo de transposición, la **Comisión Europea y el resto de Estados miembros examinarán** si el ejercicio de adecuación de la normativa a lo dispuesto en la Directiva se ha realizado correctamente. En caso contrario, deberá repetirse y proceder a realizar las modificaciones pertinentes. Además, conviene tener presente que si un municipio incumple sus responsabilidades de adaptación de su normativa y, como consecuencia de dicho incumplimiento, las instituciones europeas sancionan a España, aquel deberá asumir las responsabilidades que se deriven de dicho incumplimiento.

## **C. Ejemplos comunes de normativa afectada y orientaciones sobre la evaluación de la misma**

De cara a proporcionar indicaciones más concretas para que los municipios realicen la evaluación y modificación más correctamente, se han analizado una serie de ordenanzas y se han elaborado ejemplos prácticos que han de considerarse en todo caso como orientativos. Para este proceso se ha hecho uso del *“Estudio para la detección de los ámbitos sectoriales en los que existen normas municipales potencialmente afectadas por la Directiva 2006/123/Ce del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa, relativa a los servicios de mercado interior”* que encargó el Ministerio de Administraciones Públicas.

Por otra parte, debe recordarse que en la medida en que la normativa local traiga causa de una ley estatal o autonómica que sea la que establezca el régimen de autorización que luego desarrollan las Entidades Locales a través de sus Ordenanzas, la adaptación normativa deberá ser en todo caso coherente con lo que establezcan las normas con rango de ley que fijan dicho régimen, y que habrán sido también incluidas en la identificación y evaluación normativa que han efectuado el Estado y las Comunidades Autónomas (y, por tanto, en muchos casos, deberán ser modificadas a lo largo del año 2009).

### **CASO I: VENTA AMBULANTE O NO SEDENTARIA**

#### **Descripción**

Las Ordenanzas sobre la venta ambulante tienen como objeto regular la actividad de los comerciantes que, sin utilizar un establecimiento comercial permanente, venden de forma habitual, ocasional, periódica o continuada productos debidamente autorizados en lugares e instalaciones habilitadas para ello.

#### **Paso I: Cuestionamiento del régimen de autorización**

Para el ejercicio de esta actividad todos los municipios imponen un régimen de autorización, por lo que habría que analizar si existe razón imperiosa de interés general que lo justifique, además de que no exista posibilidad de regular esta actividad con una medida menos restrictiva y que este régimen no suponga diferencia de trato entre prestadores españoles y de otro Estado miembro.

#### **Paso II: Silencio administrativo**

En términos generales, cuando el procedimiento se resuelva con silencio administrativo negativo, éste deberá cambiarse por positivo, es decir, a falta de respuesta de la Administración en el plazo fijado, el procedimiento deberá resolverse favorablemente para el solicitante.

Ahora bien, en los casos donde la venta se produzca en lugares que puedan alterar el orden público (una calle cortada, una plaza), habrá que estudiar la conveniencia del silencio negativo.

### **Paso III: Análisis de limitaciones al número de autorizaciones**

En términos generales, el anteproyecto determina que debe haber un número de autorizaciones ilimitado. Sin embargo, la venta ambulante supone el ejercicio del comercio fuera de establecimientos permanentes; y para ello, es necesario que se autoricen unas zonas (plazas, vías públicas, solares...), que son recursos escasos y limitados en cualquier municipio; es decir estaríamos dentro de una de las dos razones que esgrime el anteproyecto para permitir un número limitado de autorizaciones.

Ahora bien, cuando estamos ante esta excepción el procedimiento de selección entre candidatos deberá cumplir una serie de condiciones específicas:

- **Imparcialidad y transparencia:** aquellos procedimientos de selección de candidatos que concedan prioridad a unos prestadores frente a otros, deben ser eliminados o sustituidos por otros métodos de concesión objetivos puesto que suponen una discriminación frente a los nuevos prestadores o lo prestadores de otros Estados miembros.

Este es el caso de aquellos municipios que proporcionan una mayor puntuación por tener antigüedad en el I.A.E. o en la Inscripción en el Registro de Comerciantes, tener un establecimiento abierto con anterioridad en ese municipio, etc.

Asimismo, en ningún caso se mantendrán procedimientos en los que del total de puestos que se vayan a adjudicar se conceda un porcentaje (generalmente elevado) para personas empadronadas en el municipio donde se desea obtener la autorización; puesto que este mecanismo supone una clara barrera de entrada al sector para prestadores de otros municipios o de otros Estados miembros, influyendo en última instancia en la calidad del servicios prestado.

De tal forma que, siguiendo las indicaciones del anteproyecto de ley, los municipios podrán tener en cuenta a la hora de la selección entre los candidatos, condiciones que sean objetivas, claras y precisas como la experiencia o formación; asimismo, las condiciones que no cumplan estos requisitos se mantendrán exclusivamente si están justificadas por razón imperiosa de interés general, son proporcionadas y no discriminatorias.

- **Duración limitada de la autorización y no renovación automática:** al ser limitado el número de autorizaciones, debe existir un procedimiento concurrencial y las autorizaciones deben tener duración limitada. Dado que la mayoría de los municipios conceden la autorización por tiempo indefinido o con renovación automática; se deberá sustituir este método por uno en donde la autorización se tenga que renovar periódicamente (garantizando la amortización de las inversiones), por ejemplo, cada año natural. De esta forma los prestadores que cumpliendo los requisitos no hayan obtenido la autorización en primera instancia, podrán intentarlo un año más tarde, no quedando excluidos indefinidamente.

## Paso IV: Análisis de la Existencia de Limitaciones Temporales y Territoriales

Las limitaciones temporales están justificadas en el paso anterior, por lo que hay que analizar las limitaciones territoriales.

En el caso de la venta ambulante no se puede aplicar estrictamente la obligación de que la autorización tenga eficacia en todo el territorio español porque ésta se concede para un lugar muy concreto donde el comerciante ha de situarse y no sería extensible a otros municipios.

Sin embargo, sí se debe tener en cuenta que la mayoría de los municipios exigen como requisito para obtener la autorización, tener el Carnet Profesional de Comercio Ambulante expedido exclusivamente por su Comunidad Autónoma o estar inscrito en el Registro General de Empresarios de su Comunidad Autónoma como vendedor ambulante; en estos casos, sí se debe aplicar esta exigencia, admitiendo que el solicitante presente el Carnet Profesional de Comercio Ambulante expedido en otra Comunidad Autónoma a la del municipio donde se desea establecer o estar inscrito en el Registro General de Empresarios de otra Comunidad Autónoma. Asimismo, en el caso de que el comerciante esté establecido en otro Estado miembro o en una Comunidad Autónoma donde no se exige Registro o Carnet, se deberá admitir su participación sin necesidad de cumplir estos requisitos (sólo se podrán exigir otros de carácter genérico como la inscripción en la Seguridad Social o en el I.A.E.)

## Paso V: Análisis de los Requisitos

### • Requisitos prohibidos

- **Requisitos basados en la nacionalidad:** dentro de la normativa analizada, no sólo se encuentran municipios que otorgan mayor puntuación a los prestadores que estén empadronados (aspecto que ya se ha tratado en el paso tres), sino que exigen como condición para optar a la autorización el empadronamiento; este es un claro requisito prohibido que deberá ser eliminado sin excepción.

### • Criterios que deben satisfacer cualquier otro requisito

- La mayoría de los municipios exigen unas **características determinadas** a los puestos de venta ambulante, las cuales pueden llegar a ser **muy restrictivas** en determinados casos. Como por ejemplo, exigir un modelo idéntico para todos los puestos o unas dimensiones mínimas que sean elevadas, puesto que estos pueden suponer una barrera de entrada a determinados prestadores o llevarles a soportar unos costes innecesarios.
- También hay que analizar si la normativa regula el **ejercicio conjunto** de varias actividades de servicios; en este sentido, la mayoría de las ordenanzas estudiadas imponen como requisito carecer de otra actividad lucrativa para ser comerciante de productos de venta ambulante. Por ello, conforme al artículo 24 del anteproyecto, los municipios deberán eliminar este requisito puesto que obliga a los prestadores a realizar una actividad en exclusiva.

## **Paso VI: Simplificación de procedimientos y trámites administrativos**

Es habitual observar que los municipios imponen trámites que podrían simplificarse:

- Se suelen exigir fotocopias o copias compulsadas (del Carnet Profesional de Comerciante Ambulante, de estar dado de alta en el I.A.E., de los contratos de trabajo que acrediten la relación laboral de las personas que vayan a desarrollar la actividad en nombre del titular). En estos casos habría que plantearse si la necesidad de compulsas por parte de otro organismo pudiera sustituirse por la de comprobación por parte del municipio de la veracidad de los documentos o, mejor aún, por la presentación de fotocopias.
- Se suele exigir la presentación de datos y documentos cuya información ya se encuentra disponible en otras fuentes públicas, como por ejemplo, el Carnet Profesional de Comerciante Ambulante expedido por la autoridad competente de la Comunidad Autónoma a la que pertenece el municipio; etc. En estos casos, estos requisitos se deberían eliminar pues es labor del propio municipio hacerse con el documento a través de su solicitud a la Administración pertinente; puesto que de lo contrario, pueden incluso, tener un carácter disuasorio.

## CASO II: PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE MUDANZAS

### Descripción

Las Ordenanzas sobre los servicios de mudanzas regulan el traslado y acarreo de muebles y demás enseres domésticos, así como de material de oficina.

### Paso I: Cuestionamiento del régimen de autorización

Para el ejercicio de esta actividad muchos municipios imponen la obtención de dos autorizaciones: una genérica, alegando que las operaciones de carga y descarga pueden llegar a invadir el dominio público, y otra específica con validez para cada servicio concreto.

Sin embargo, este motivo no está considerado como razón imperiosa de interés general por la jurisprudencia del TJCE y por lo tanto, es necesario plantearse su necesidad en todos los casos y su proporcionalidad, es decir, si es posible obtener el mismo resultado de preservación del dominio público con otra medida menos restrictiva.

En este sentido, sería conveniente que, en términos generales, se **plantea la sustitución del régimen de autorización** (o de inscripción en un registro de empresas, en su caso), **por el de notificación o declaración responsable**.

Con el régimen de notificación o de declaración previa unido a un seguimiento y control a posteriori, el prestador podrá operar desde el momento en que notifique el cumplimiento de los requisitos necesarios para llevar a cabo la actividad, y que en ningún caso incumplirán los requisitos de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

Por ejemplo, sería razonable que dicha notificación o declaración responsable exija para una correcta prestación del servicio, la presentación de documentación relativa a la empresa (*DNI en caso de persona física, escritura de constitución de la sociedad o NIF en caso de persona jurídica; alta en el I.A.E.; póliza de seguro de responsabilidad civil siempre que no se exija que se contrate con una empresa española, etc.*) o documentación relativa a los vehículos utilizados (*permiso de circulación, ITV, recibo en vigor del seguro obligatorio, tarjeta de transportes, etc.*).

Ahora bien, **sí se considera justificada la autorización para cada servicio concreto** cuando se ponga en peligro el orden público, la seguridad pública o la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional (como tener que cortar una calle, ocupar el carril bus o zonas peatonales o si fuera necesario estacionar el vehículo en un lugar prohibido).

### Paso II: Silencio administrativo

De nuevo hacemos mención a que cuando el procedimiento se resuelva con silencio administrativo negativo, éste deberá cambiarse por positivo, es decir, a falta de respuesta de la Administración en el plazo fijado, el procedimiento deberá resolverse favorablemente para el solicitante.

### **Pasos III y IV: Análisis de limitaciones al número de autorizaciones y de limitaciones temporales y territoriales**

Lógicamente, la autorización, en su caso, para cada servicio concreto, tiene su eficacia limitada al lugar donde se vaya a prestar dicho servicio.

### **Paso V: Análisis de los Requisitos**

En las ordenanzas analizadas no se encuentran propiamente requisitos prohibidos ni evaluables, pero cada municipio deberá analizar con detalle los requerimientos que impone para que no se incluyan en estos dos grupos y a su vez para asegurar que sean necesarios, proporcionados y no discriminatorios, claros, inequívocos, objetivos, transparentes y hechos público con antelación.

### **Paso VI: Simplificación de procedimientos y trámites administrativos**

Al eliminar el régimen de autorización para el ámbito general se suprimirían gran parte de los requerimientos, pero los que se mantengan para la notificación o la autorización en los casos particulares deben de estar sujetos a una labor de simplificación. Así por ejemplo, la obligación de presentar copias compulsadas del permiso de conducir, de la homologación de las rampas telescópicas utilizadas o de la tarjeta de transportes deberán de eliminar la exigencia de compulsas.

## **CASO III: PUBLICIDAD EXTERIOR**

### **Descripción**

Las Ordenanzas sobre publicidad exterior regulan las condiciones que deben cumplir las instalaciones publicitarias visibles desde la vía pública, incluyendo la publicidad estática, móvil, aérea, impresa y audiovisual.

### **Paso I: Cuestionamiento del régimen de autorización**

Para el ejercicio de esta actividad la mayoría de los municipios imponen estar sujetos a dos regímenes de autorización: estar inscrito en el Registro General de Empresas de Publicidad y obtener la licencia municipal para la instalación de cada sistema de publicidad. Sin embargo, sería conveniente que los municipios se planteen la necesidad de ambas autorizaciones.

En el primer caso porque supone una traba adicional para el ejercicio de la actividad sin que exista una clara justificación por razón imperiosa de interés general.

En el segundo caso porque se ha de plantear si, en términos generales, esta licencia podría sustituirse por un régimen de notificación. De este modo, la licencia sobre publicidad exterior estaría justificada sólo en circunstancias concretas como por ejemplo, si la publicidad invade la vía pública o se colocara en zonas definidas como patrimonio histórico y artístico nacional.

### **Paso II: Silencio administrativo**

Al igual que en los casos anteriores, cuando el procedimiento se resuelva con silencio administrativo negativo, éste deberá cambiarse por positivo, es decir, a falta de respuesta de la Administración en el plazo fijado, el procedimiento deberá resolverse favorablemente para el solicitante.

### **Pasos III y IV: Análisis de limitaciones al número de autorizaciones y de limitaciones temporales y territoriales**

De este modo, en los casos en los que se mantuviera la autorización, al deberse a una situación de escasez de recursos naturales, la licencia se ha de prestar por tiempo limitado (exclusivamente el tiempo necesario para amortizar las inversiones y obtener una remuneración equitativa de los capitales invertidos) y sin posibilidad de renovación automática.

Sin embargo, para las situaciones donde se permite la notificación, no podrá existir limitación temporal alguna.

Respecto al límite territorial, en el caso de que se mantuviera la obligación de estar inscrito en el Registro, los municipios deberán admitir las inscripciones en Registros de otras CC.AA. y no exigir al prestador que esté inscrito en el Registro de la Comunidad Autónoma a la que pertenece el municipio, como ocurre actualmente.



## Paso V: Análisis de los Requisitos

- **Requisitos prohibidos**

- ***Requisitos basados directa o indirectamente en la nacionalidad***

Existen algunos municipios que, cuando concurren varios candidatos para el mismo espacio, dan más puntuación a aquellos que tengan nacionalidad española.

- ***Exigencia de aval financiero o suscripción de un seguro con operadores españoles***

La mayoría de los municipios exigen disponer de una póliza de seguro para cubrir los daños que pudieran derivarse de la colocación de los soportes para la publicidad. En este punto, conviene recordar que el artículo 10 apartado 7 prohíbe que se exija que dicha póliza se contrate con un operador español.

- **Requisitos evaluables**

- Todos los municipios que en términos generales exijan ***características precisas y exigentes sobre las dimensiones y colores*** de los soportes, rótulos, vallas o carteleras deberán evaluar este requisito; puesto que tan sólo en el centro histórico de los municipios estaría justificada esta exigencia por motivos de conservación del patrimonio histórico y artístico nacional.

## Paso VI: Simplificación de procedimientos y trámites administrativos

En este sentido, es habitual observar que los municipios imponen trámites que podrían simplificarse:

- Se suelen exigir fotocopias o copias compulsada (del NIF o CIF, de estar dado de alta en el I.A.E., de la licencia de actividad). Esta obligación para justificar el cumplimiento de los requisitos es, en muchos casos, excesivamente gravosa y costosa para el prestador; por lo que habría que plantearse si se puede sustituir la necesidad de compulsada por la de comprobación por parte del municipio de la veracidad de los documentos en caso de que sea estrictamente necesario.
- Asimismo, se suele exigir la presentación de datos y documentos cuya información ya se encuentra disponible en otras fuentes públicas, como por ejemplo la carta de pago de haber satisfecho el ingreso de la Tasa o Precio Público para esta actividad, acreditación de estar inscrito en el Registro de Empresas Publicitarias, etc.

## II. FUNCIONAMIENTO DE LA VENTANILLA ÚNICA

El esquema que se va a seguir para este segundo bloque es el siguiente:

### **A. Principios que deben inspirar el funcionamiento de la Ventanilla Única**

### **B. Guía de integración de los trámites y servicios en la Ventanilla Única**

- Etapa I: Análisis de los procedimientos y los trámites
- Etapa II: Integración en el Sistema de Información de la Ventanilla Única
- Etapa III: Integración en el Sistema de Tramitación de la Ventanilla Única

Anexo I. Borrador inicial de fichas descriptivas de trámites para su integración en el Sistema de Información.

## A. Principios que deben inspirar el funcionamiento de la Ventanilla Única

La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios o DS), establece un conjunto de obligaciones para los Estados miembros que deben ser satisfechas antes del 28 de diciembre de 2009. Una de estas obligaciones es la puesta en marcha de una Ventanilla Única de la Directiva de Servicios (VUDS).

La DS exige que esta ventanilla proporcione a los prestadores de servicios - empresas o profesionales - toda la información sobre los procedimientos y trámites necesarios para establecerse o prestar sus servicios (sin establecerse) en España, así como la posibilidad de realizar estos trámites electrónicamente.

Además, los destinatarios de estos servicios - consumidores y usuarios - deben poder consultar la información sobre los prestadores, sobre los servicios ofertados y sobre las condiciones de la prestación y poder realizar reclamaciones en caso de litigios.

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

La Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, estableció la obligatoriedad para todas las Administraciones de hacer accesibles electrónicamente todos sus trámites antes del 31 de diciembre de 2009. Esta obligación facilita la construcción de la Ventanilla Única, ya que todas las Administraciones dispondrán de un acceso electrónico a todos sus procedimientos.

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

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

En resumen, el desarrollo de la ventanilla debe de inspirarse en los siguientes principios:

- **Existencia de un interlocutor único:** En forma de portal nacional, al que los proveedores de servicios puedan dirigirse para realizar todos los procedimientos y trámites necesarios para su instalación y desarrollo de actividad, de una manera electrónica, sin necesidad de tener que recurrir a los portales de múltiples instituciones de diferentes Administraciones para conocer o tramitar su petición.

- **Aprovechamiento de las iniciativas en funcionamiento de las diferentes Administraciones:** Los trabajos ya desarrollados para facilitar el acceso electrónico a los trámites y servicios que afecten a la DS serán aprovechados por la ventanilla y a la vez las funcionalidades de la ventanilla se pondrán a disposición de todas y cada una de las Administraciones.
- **Responsabilidad de todas las Administraciones:** La ventanilla única no debe interferir en el reparto de competencias de las diferentes Administraciones. Por ello cada autoridad competente es responsable de la información sobre el trámite que la compete, de ejecutar dicho trámite y de prestar asistencia a otras autoridades competentes de los países miembros.
- **Garantía del mantenimiento, actualización y calidad de la información y de los servicios:** La obligación de ofrecer una información completa y actualizada requiere crear una red de responsables de contenidos y mecanismos de actualización de la información sobre procedimientos y tramites. Igualmente se ha de asegurar el correcto funcionamiento de los servicios que los implementan en cada sistema de la correspondiente Administración competente.

## **B. Guía de integración de los trámites y servicios en la Ventanilla Única**

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

Por ello se ha decidido realizar un proyecto piloto que implementará un conjunto limitado de funciones y de información sobre un subconjunto de actividades/sectores, con un alcance geográfico limitado, tanto en el aspecto informativo como en el de tramitación electrónica.

Una vez finalizado el proyecto piloto, se extenderá para incluir la información del resto de entidades hasta lograr la cobertura total requerida por la Directiva de Servicios.

Para hacer más rápida esta fase de cobertura total se propone que las Administraciones, que no participen directamente en el piloto, avancen decididamente en los trabajos previos necesarios para preparar su incorporación al proyecto definitivo.

Se proponen a continuación algunas actividades a desarrollar para esta preparación.

### **ETAPA I: ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS Y LOS TRÁMITES**



### **ETAPA II: INTEGRACIÓN EN EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA VENTANILLA ÚNICA**



### **ETAPA III: INTEGRACIÓN EN EL SISTEMA DE TRAMITACIÓN DE LA VENTANILLA ÚNICA**

## ETAPA I: ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS Y LOS TRÁMITES

Esta primera etapa parte de los trabajos ya desarrollados en el proceso descrito en el punto B denominado “Guía de identificación y evaluación de la normativa local” de este “Manual de Evaluación para las Entidades Locales”.

En concreto, en la etapa II denominada “Evaluar la normativa que se considere bajo el ámbito de aplicación y determinar que deberá modificarse para adaptarla al Anteproyecto de Ley”, el paso VI denominado “Simplificación de procedimientos y Trámites administrativos”, determina:

*“Examinar y evaluar los procedimientos y los trámites administrativos asociados que el prestador ha de realizar para poder acceder y ejercer una actividad de servicios”.*

Como resultado de este paso, el organismo tendrá un catálogo de procedimientos y trámites afectados por la Directiva de Servicios.

Tomando como base este catálogo, las Autoridades competentes, a fin de poder cumplir con las obligaciones fijadas por la Directiva de Servicios en la puesta en marcha de la Ventanilla Única, deberían completar las siguientes etapas para el Sistema de Información:

1. Analizar el catálogo de los procedimientos y trámites afectados e identificar el canal de inicio y gestión de cada trámite (manual, telemático, etc).  
El objetivo de esta actividad es obtener un mapa completo de los servicios involucrados en cada trámite, y la forma en la que se realiza dicho trámite, identificando en especial los que se ofrecen al ciudadano por vía telemática.
2. Realizar una breve descripción del objeto de cada uno de los procedimientos incluidos en el catálogo y la secuencia de ejecución de los trámites.
3. Identificar y catalogar los formularios necesarios para iniciar cada uno de los procedimientos y trámites incluidos en el catálogo, en su formato correspondiente (papel, electrónico, etc.).
4. Identificar el órgano responsable del procedimiento / trámite.
5. Identificar el órgano de resolución del procedimiento / trámite, indicando si es por competencia propia o por delegación.
6. Identificar la unidad o personas que gestionan el procedimiento / trámite así como sus datos de contacto.
7. Identificar los medio de identificación y firma solicitados por el procedimiento / trámite.
8. Identificar los productos (autorizaciones, número de registro, acuses de recibo, notificaciones, comunicaciones, etc) o resultados que se dan al destinatario como resultado de la tramitación.
9. Determinar a que sector y actividad aplica cada procedimiento o trámite. (Si el organismo tiene ya una catalogación se establecerá una correspondencia de la existente con el CNAE 09).

A fin de facilitar la organización de la ventanilla y el intercambio de datos con cada Entidad, se presentan en el anexo I unas fichas para recoger la información que proviene de éste análisis, de una forma normalizada.

## **ETAPA II: INTEGRACIÓN EN EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA VENTANILLA ÚNICA**

En esta etapa se identificarán y analizarán las fuentes de información que contienen los datos requeridos en los campos de la ficha tipo descrita en el Anexo I.

Los principales pasos de esta etapa son:

1. Identificar los modos para acceder a la información que se están utilizando en la actualidad.
2. Identificar, o desarrollar, el modo de conectarse a la información que ha de ponerse a disposición del Sistema de Información.
3. Determinar el responsable y el modo de mantener actualizada la información de procedimientos y trámites.

El sistema de información de la ventanilla proporcionará, en todo caso una aplicación para actualizar los procedimientos y trámites desde el mismo.

### **ETAPA III: INTEGRACIÓN EN EL SISTEMA DE TRAMITACIÓN DE LA VENTANILLA ÚNICA**

En esta etapa se identificará la forma de conectar los sistemas electrónicos de tramitación de cada autoridad competente, que es donde se realizarán los trámites, con el sistema de tramitación de la Ventanilla Única de la Directiva de Servicios.

Asimismo también se tendrá que poner a disposición un centro de información sobre tramitación, para ayudar al prestador de servicios en las dudas que se le planteen.

Las principales tareas de esta etapa son:

1. Identificar detalladamente los requisitos para iniciar los procedimientos y trámites de forma electrónica y sus posibles resultados.
2. Identificar los formularios si los hubiere.
3. Identificar las condiciones de acceso a los registros y directorios públicos si los hubiere.
4. Identificar los centros de información sobre trámites (direcciones electrónicas, web, etc.).
5. Describir el modo en el que el sistema de tramitación puede conectar con los servicios de tramitación.
6. Organizar el sistema, e identificar los responsables, de mantener actualizada toda la información y los procedimientos de tramitación, incluidos los sistemas de ayuda y las conexiones con la Ventanilla Única.

Posteriormente se enviará una guía más detallada para el completo desarrollo y recogida de información necesaria, para llevar a cabo las Etapas II y III



# ANEXO I. BORRADOR INICIAL DE FICHAS DESCRIPTIVAS DE TRÁMITES PARA SU INTEGRACIÓN EN EL SISTEMA DE INFORMACIÓN.

## 1 Información de carácter administrativo sobre los trámites

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

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

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

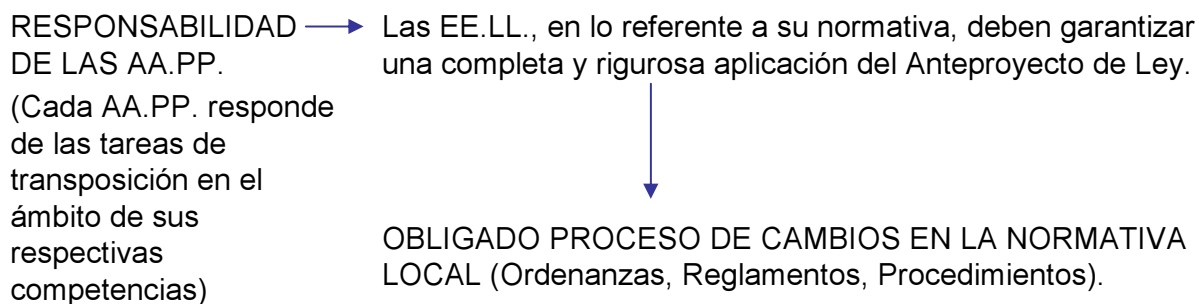
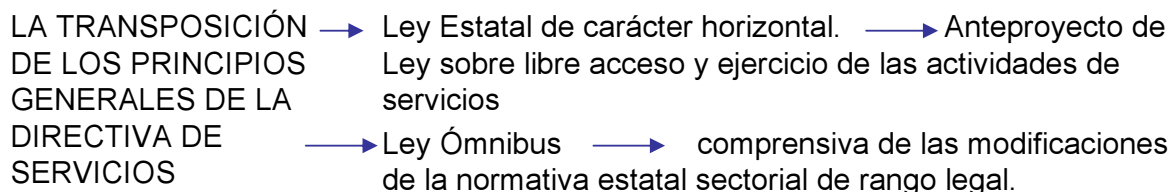
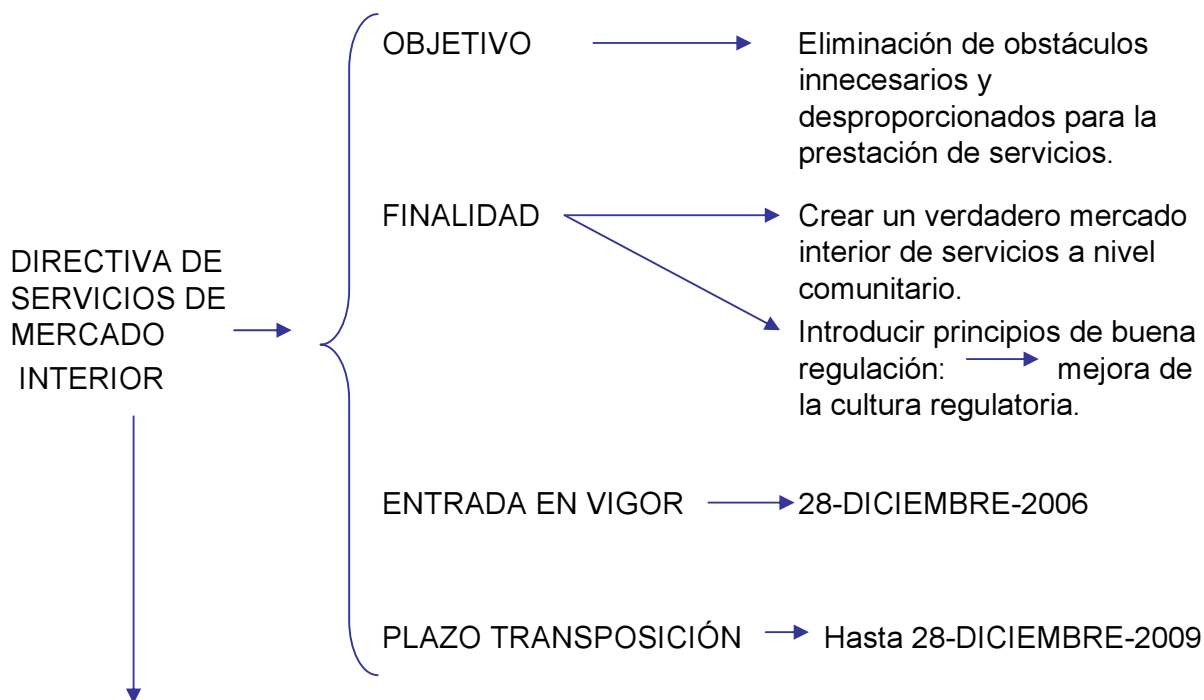
La siguiente tabla muestra los campos informativos que los responsables técnicos de las Autoridades competentes deben facilitar para satisfacer los requisitos de información marcados por la DS y el borrador de Anteproyecto de Ley, referentes a todos los trámites objeto de la VUDS.

N°	Campos Informativos a proporcionar
T1	Canales o Medios de tramitación
T2	Condiciones de acceso al trámite
T3	Formularios (impresos o documentos) requeridos para la tramitación (una entrada por documento. N entradas)
T4	Documentación que debe adjuntar/presentar el prestador para la realización del trámite
T5	Tasas/Pagos
T6	Consulta del trámite
T7	Procesos de actualización del trámite



**GUÍA RÁPIDA DEL PROCESO  
DE CAMBIOS EN LA NORMATIVA  
LOCAL, DERIVADO  
DE LA TRANSPOSICIÓN DE  
LA DIRECTIVA DE SERVICIOS**

## CLAVES DEL PROCESO DE TRANSPOSICIÓN



## GUÍA DEL PROCESO DE CAMBIOS EN LA NORMATIVA LOCAL

### ETAPA I IDENTIFICACIÓN DE LA NORMATIVA →

- OBJETIVO → ANALIZAR detenidamente toda la normativa.
- RESULTADO → DETERMINAR la normativa afectada por el Anteproyecto de Ley.

### ETAPA II EVALUACIÓN DE LA NORMATIVA →

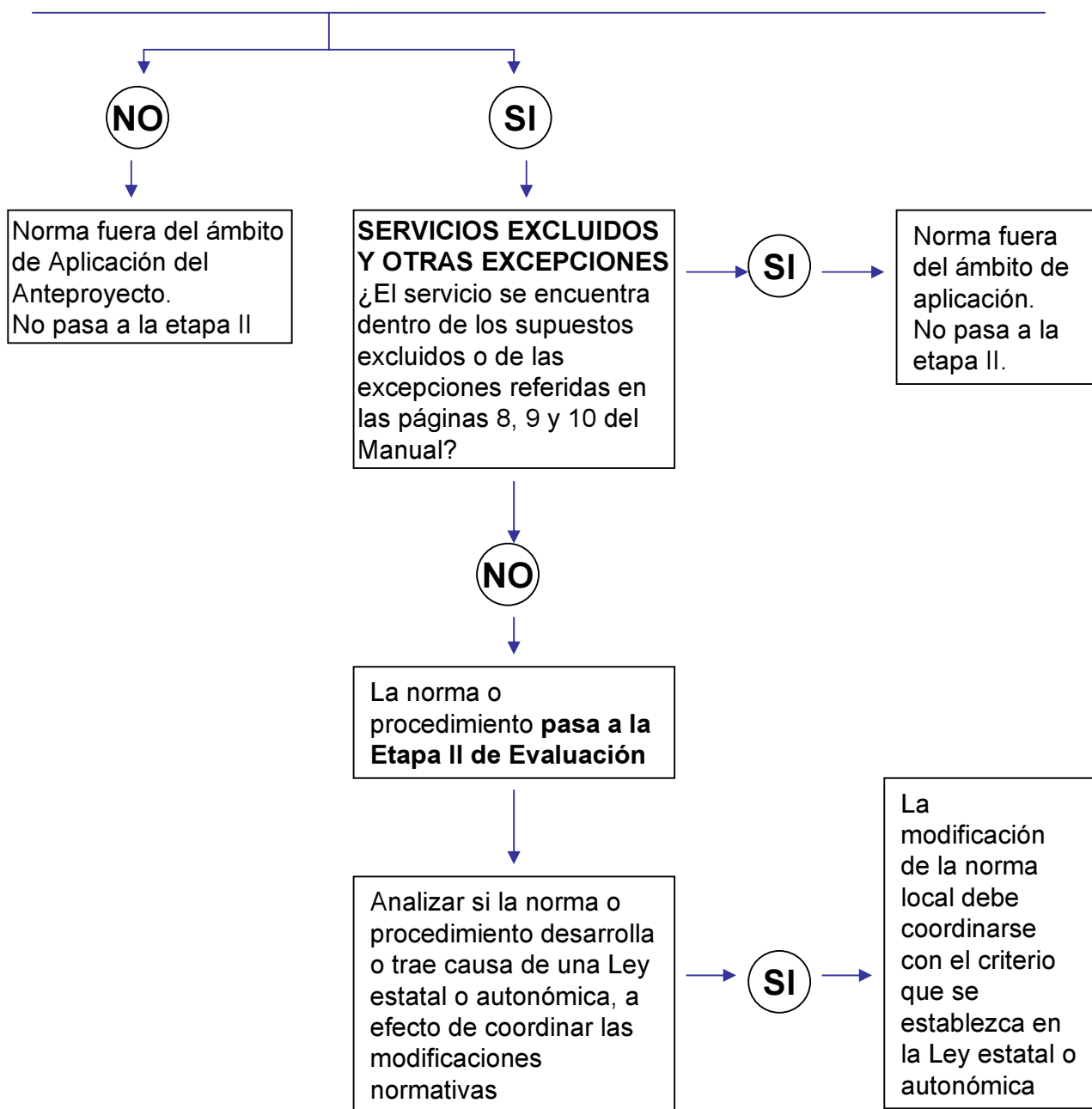
- OBJETIVO → EVALUAR la normativa afectada por el Anteproyecto de Ley.
- PROCESO DE EVALUACIÓN → PASO I: Cuestionamiento de la existencia del régimen de autorización.  
  
PASO II: Análisis del silencio administrativo.  
  
PASO III: Análisis de la existencia de limitaciones al número de autorizaciones.  
  
PASO IV: Análisis de la existencia de limitaciones temporales y territoriales en las autorizaciones.  
  
PASO V: Análisis de cualquier requisito sobre el acceso y ejercicio de actividades de servicios.  
  
PASO VI: Simplificación de procedimientos y trámites administrativos.
- RESULTADO → DETERMINAR qué debe modificarse para adaptarla al Anteproyecto de Ley.

### ETAPA III MODIFICACIÓN Y ADAPTACIÓN DE LA NORMATIVA →

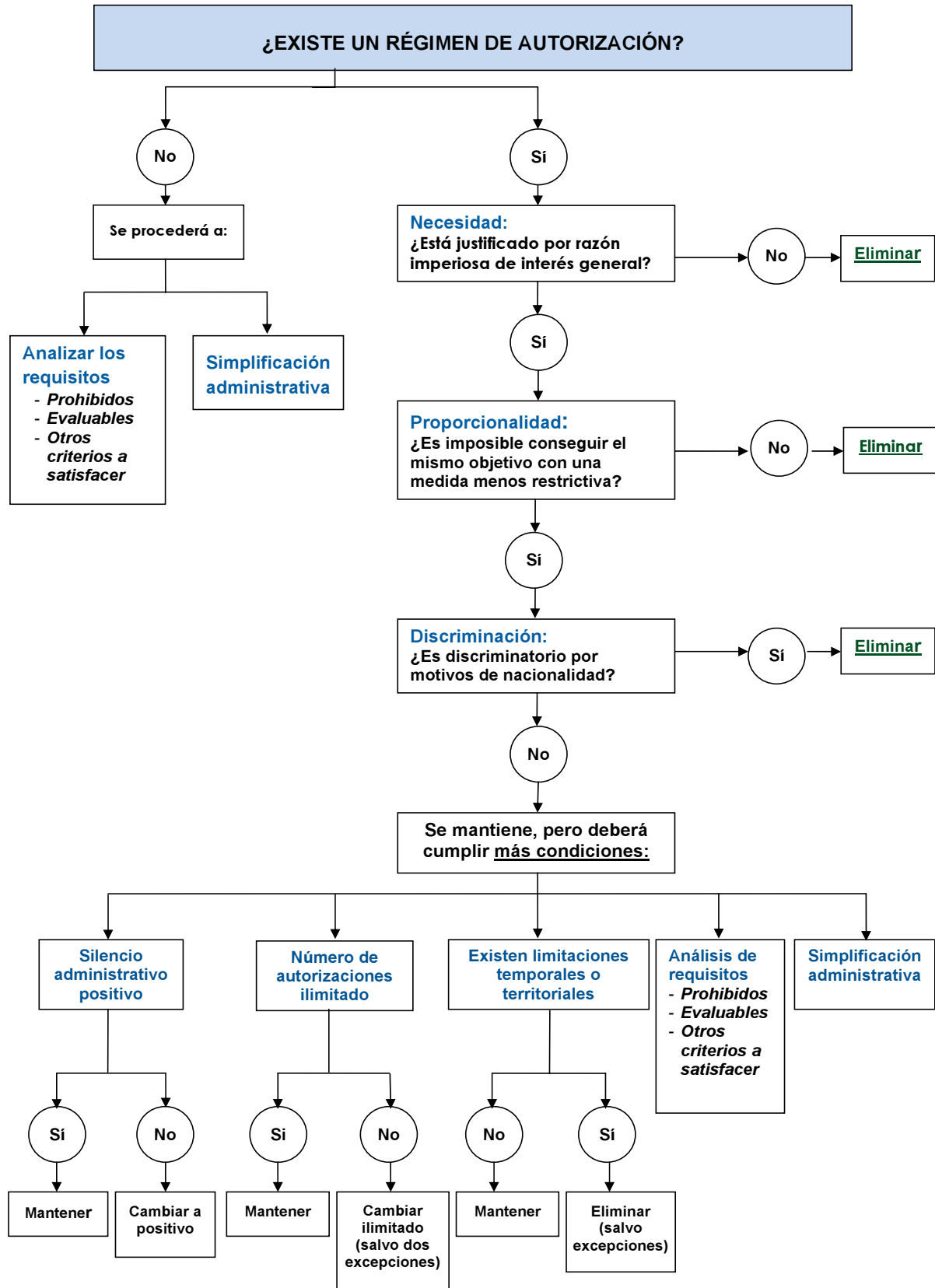
- OBJETIVO → PROCEDER a la modificación normativa, de acuerdo con el resultado de la etapa de evaluación.
- RESULTADO → ADAPTACIÓN de la normativa local al Anteproyecto de Ley.

## ETAPA I: Identificación de la normativa

¿La norma o procedimiento que se analiza se refiere a los servicios y/o actividades de servicios que se realizan por cuenta propia a cambio de una contraprestación económica y que son ofrecidos o prestados en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea?



## ETAPA II: Evaluación de la normativa



## ETAPA III: Modificación de la normativa

PUNTO DE  
PARTIDA:



El resultado de la evaluación de la Etapa II determina qué debe modificarse en cada norma o procedimiento para adaptarla al Anteproyecto de Ley.

CRITERIOS:



- El proceso de modificación normativa debe estar finalizado antes del 28 de diciembre de 2009, a esta fecha todas las modificaciones deben estar en vigor.

- La modificación de la normativa local que desarrolle normativa estatal o autonómica debe coordinarse o ajustarse a los cambios acaecidos en estos últimos.

- Desde la entrada en vigor de la Directiva de Servicios no se pueden aprobar nuevas normas contrarias a la misma.

- Los cambios normativos pueden determinar la necesidad de que se revise la regulación referente a las sanciones para adaptarse a dichas modificaciones.

RESPONSABILIDAD  
EN CASO DE  
INCUMPLIMIENTO:



Si las instituciones europeas sancionan a España como consecuencia del incumplimiento por parte de una entidad local de la adaptación de su normativa, ésta deberá asumir las responsabilidades que se deriven de dicho incumplimiento.



## GLOSARIO DE CONCEPTOS CLAVE

- **LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO:** el ejercicio de una actividad económica por una duración indeterminada y por medio de una infraestructura estable a partir de la cual se lleva a cabo efectivamente la prestación de servicios.
- **LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS:** el ejercicio de una actividad de servicios por prestadores ya establecidos en otro Estado miembro que vienen a España a prestarla de forma temporal y sin establecerse.
- **RÉGIMEN DE AUTORIZACIÓN:** cualquier sistema previsto en el ordenamiento jurídico o en las normas de los colegios profesionales que contenga el procedimiento, los requisitos y cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija, con carácter previo, para el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio.
- **RAZONES IMPERIOSAS DE INTERÉS GENERAL:** el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural. La interpretación de estas razones siempre es la realizada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.
- **DECLARACIÓN RESPONSABLE:** 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.

- **NO DISCRIMINACIÓN:** que no resulte discriminatorio ni directa ni indirectamente en función de la nacionalidad o de que el establecimiento se encuentre o no en el territorio de la autoridad competente o, por lo que se refiere a sociedades, por razón del lugar de ubicación del domicilio social.
- **NECESIDAD:** que esté justificado por una razón imperiosa de interés general dado que un control a posteriori generaría daño irreparable o irreversible.
- **PROPORCIONALIDAD:** que sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existan otras medidas menos restrictivas, como por ejemplo un control a posteriori, que permitan obtener el mismo resultado
- **REQUISITO:** cualquier obligación, prohibición, condición o límite al acceso o ejercicio de una actividad de servicios previstos en el ordenamiento jurídico o en las normas de los colegios profesionales.

**1. PROHIBIDOS:** requisitos discriminatorios o particularmente restrictivos que deben ser eliminados del ordenamiento jurídico español y no ser introducidos en el futuro.

**2. EVALUABLES:** requisitos que constituyen un obstáculo grave a la libertad de establecimiento y podrían sustituirse por medios menos restrictivos, pero que en determinadas circunstancias y en sectores muy concretos podrían estar justificados. Por este motivo, no se exige su prohibición total sino que deben ser revisados conforme a los criterios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad.

**3. OTROS CRITERIOS QUE DEBEN CUMPLIR:** todos los requisitos exigidos a un prestador de servicios deben ser necesarios, proporcionados, no discriminatorios, claros, inequívocos, objetivos, transparentes, accesibles y hechos públicos con antelación.