

COMITÉ PARA LA MEJORA DE LA REGULACIÓN

INFORME DE LA SECRETARÍA SOBRE EL ANÁLISIS DE ACTIVIDADES SIN RIESGOS SOBRE LA SALUD PÚBLICA, LA SEGURIDAD PÚBLICA, EL ORDEN PÚBLICO O LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

GRUPO DE TRABAJO SOBRE ANÁLISIS DE ACTIVIDADES CUYA REGULACIÓN SE JUSTIFICA POR RAZONES IMPERIOSAS DE INTERÉS GENERAL DISTINTAS A LA SALUD PÚBLICA, LA SEGURIDAD PÚBLICA, EL ORDEN PÚBLICO O LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
2. ANÁLISIS ECONÓMICO DE LAS ACTIVIDADES CONSIDERADAS.....	4
3. MARCO NORMATIVO Y COMPETENCIAL	8
3. A. MARCO NORMATIVO ESTATAL.	8
3.A.1. Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.	8
3.A.2. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. .	9
3.A.3. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.	10
3.A.4. Otras normas	12
3. B. MARCO NORMATIVO AUTONÓMICO.	13
3. C. MARCO NORMATIVO MUNICIPAL.	13
4. CONSECUENCIAS SOBRE EL ACCESO Y EJERCICIO DE ACTIVIDADES DE SERVICIOS	14
4. A. EXIGENCIAS DERIVADAS DE LA NORMATIVA SECTORIAL	14
4.A.1. SERVICIOS DE INTERMEDIACIÓN TURÍSTICA	14
4.A.2. APERTURA DE UN PEQUEÑO COMERCIO TEXTIL.....	25
4. B. EXIGENCIAS DERIVADAS DE LA NORMATIVA MUNICIPAL.....	32
4.B.1. ACTUACIONES EN CASO DE EJECUCIÓN DE OBRAS	32
4.B.2. ACTUACIONES PARA EL INICIO Y EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD	34
4.B.3. CONCLUSIONES DE LAS EXIGENCIAS MUNICIPALES	36
5. LÍNEAS DE ACTUACIÓN PARA UNA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA.....	38

1. INTRODUCCIÓN

El Comité para la Mejora de la Regulación consideró oportuno que, para seguir avanzando en la mejora de la regulación económica, una de las líneas de actuación fuera **analizar una serie de actividades** que a priori pudieran compartir los mismos principios de regulación económica, de manera que a partir del análisis detallado de determinadas actividades, se pudieran extraer criterios para promover la mejora del entorno económico

La primera categoría de **actividades analizadas** en un grupo de trabajo creado al efecto y del que forman parte una representación de todas las administraciones públicas, son aquellas cuya regulación se justifica por razones imperiosas de interés general distintas a la salud pública, seguridad pública, orden público y protección del medio ambiente. Al objeto de concretar este objetivo se ha procedido al análisis de dos actividades concretas: los servicios de intermediación turística y el establecimiento de una pequeña tienda textil, con la finalidad de que su análisis permitiera derivar las **líneas de mejora de la regulación que puedan ser extrapolables a otras actividades**.

El estudio que se presenta parte, en primer lugar, del **análisis económico** de las actividades que se consideran en este informe de manera que quede patente la importancia de una buena regulación en términos de competitividad, crecimiento y empleo.

A continuación, se describe la normativa de carácter horizontal que afecta a estas actividades, ya sea estatal, autonómica o local y que principalmente deriva del **nuevo marco de regulación consecuencia de la aplicación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios)**.

Una vez expuesta la normativa, se detallan las consecuencias del nuevo marco regulador para dos actividades objeto de análisis, desde el punto de vista de las exigencias sectoriales y municipales para el acceso a dichas actividades y su ejercicio. De ambos análisis, se desprenden **líneas de mejora de la regulación económica** que pueden ser extrapolables a otras actividades análogas.

2. ANÁLISIS ECONÓMICO DE LAS ACTIVIDADES CONSIDERADAS

Cabe destacar la relevancia económica de las actividades que han sido objeto de análisis, por un lado, los servicios de intermediación turística y por otro lado la apertura de un pequeño comercio textil, lo que pone de manifiesto la importancia de una buena regulación de estas actividades.

Las fuentes estadísticas más relevantes para obtener información sobre ambos sectores son la Encuesta Anual de Servicios, así como el Directorio Central de Empresas elaborados por el Instituto Nacional de Estadística.

Por lo que se refiere a los **servicios de intermediación turística**, la Encuesta Anual de Servicios muestra los siguientes datos para el conjunto del sector de intermediarios turísticos, en el que se engloba a las agencias de viajes, mayoristas y minoristas, y otras actividades de apoyo turístico como, por ejemplo, las oficinas de información turística y los guías turísticos.

Servicios de intermediación turística						
	Datos básicos					
	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Número de empresas	5.897	8.373	9.092	9.771	10.336	10.378
Número de locales	10.51	14.198	15.752	16.403	16.821	n.d
Ventas (millones €)	8	16.348	17.860	18.828	19.996	17.634
Valor añadido (precios mercado, millones €)	1.137	1.675	1.821	1.932	2.076	1.783
% del PIB	0,10%	0,16%	0,19%	0,18%	0,19%	0,17%
Personal ocupado**	41.39	54.653	58.500	60.332	60.644	48.372
	7					

Fuente: Encuesta Anual de Servicios, varios años. INE
* incluye también a los guías turísticos ** a 30 de septiembre de cada año

Los datos recogidos en la Encuesta Anual de Servicios muestran que el sector se caracteriza por una elevada atomización, si bien es notable la tendencia a la concentración. Así, según un estudio realizado por el propio sector¹, en éste operan fundamentalmente los siguientes tipos de empresas:

¹ Dimensionamiento y análisis del sector de las agencias de viajes y su comportamiento ante la crisis. Amadeus, Acav. www.hosteltur.com/categorias/documentos.html

- Un número reducido de grandes **cadena de agencias de viajes**, algunas de ellas se gestionadas en régimen de franquicia. Es habitual que estas grandes cadenas tengan cierta presencia internacional, aunque todavía es muy limitada y suele estar concentrada en países de Iberoamérica.
- Una gran cantidad de **agencias independientes** de ámbito muy local, no internacionalizadas. Según un estudio de Amadeus, principal sistema de reservas en el sector, sólo el 7% del total de agencias de viaje en 2008 se estimaba que operaba en más de una Comunidad Autónoma.
- Creciente importancia de las **centrales de compra**, que reúnen básicamente a pequeñas agencias independientes para facilitar la negociación de paquetes y ofertas de proveedores. Muy a menudo estas centrales agrupan, a su vez, otras agrupaciones medianas ya existentes.
- Aumento de la cuota de **operadores on-line**, que operaban en un principio básicamente en el segmento de emisión de billetes aéreos, pero que posteriormente han ido ampliando los servicios ofrecidos incorporando también servicios de reserva de hoteles y viajes combinados.
- Progresiva presencia de **grupos integrados que operan en todos los segmentos** relacionados con los viajes: hoteles, aviones, operaciones mayoristas y minoristas, centrales de reserva on-line, etc.

Adicionalmente, el estudio anteriormente mencionado ofrece algunos datos de interés, que se basan en encuestas a agencias de viaje en España, realizadas en 2009.

- La venta de paquetes turísticos es la actividad en la que la mayoría de las oficinas centran su negocio, muy por encima de las ventas de billetes de avión o reservas de hoteles, dado el creciente uso de internet para la realización de estas últimas actividades. De esta forma, el 90% de la facturación de las agencias de viajes se genera por actividad minorista.
- El 72% de las Agencias de Viajes con actividad emisora cuenta con un único establecimiento o punto de venta. Solamente un 6% tiene más de tres.
- El 51,3% de las agencias existentes no vende a través de Internet. Un 3% de las agencias vende sólo a través de Internet.

- El 80% de la facturación de las agencias de viajes, procede de la actividad emisora.

En lo relativo a la **distribución comercial minorista**, excluida la venta de vehículos a motor y motocicletas, representó en 2009 el 4,8% del VAB p.m. la evolución de sus principales variables económicas se refleja en el siguiente cuadro:

COMERCIO AL POR MENOR, EXCEPTO DE VEHÍCULOS A MOTOR Y MOTOCICLETAS

	2000	2006	2007	2008	2009
Número de empresas	530.845	527.740	526.771	510.006	497.992
Número de locales	607.848	636.451	636.724	619.573	603.999
Volumen de negocio	141.367.260	206.833.748	219.265.476	240.651.950	219.519.068
Valor de la producción	39.566.300	64.196.594	68.046.225	70.352.835	66.926.328
Valor añadido a precios de mercado	27.462.895	42.723.552	44.826.541	46.185.666	43.786.794
Valor añadido al coste de los factores	27.078.165	42.361.998	44.385.480	45.884.274	43.419.558
Gastos de personal	14.510.661	23.916.330	25.535.719	27.831.118	27.058.946
Compras y gastos en bienes y servicios	116.352.506	168.630.038	179.126.419	199.955.181	180.055.674
Compras de bienes y servicios para la reventa	104.444.513	147.623.859	156.510.951	175.799.122	156.924.097
Inversión en activos materiales	4.752.830	6.743.625	6.756.016	6.540.721	5.020.721
Personal ocupado (media anual)	1.507.862	1.830.116	1.863.114	1.830.471	1.746.368
Personal remunerado (media anual)	993.165	1.308.690	1.338.827	1.334.064	1.260.410

Fuente: Encuesta Anual de Servicios, varios años. INE

Por lo que respecta al caso de estudio, **establecimiento de una pequeña tienda textil**, se encontraría clasificada en diversas agrupaciones de CNAE. El cuadro siguiente muestra las siguientes variables económicas que caracterizan la actividad analizada. De la que se desprende que el análisis en cuanto a actividad afecta a alrededor de 110.000 empresas y 140.000 locales.

PRINCIPALES INDICADORES DE LAS EMPRESAS DE COMERCIO POR SUBRAMAS DE ACTIVIDAD EN 2008

Comercio al por menor en establecimientos especializados de:	4751 Textiles	4771 Prendas de vestir	4772 Calzado y artículos de cuero	Total
Número de empresas	17.274	57.030	14.402	88.706
Número de locales	19.150	75.289	21.438	115.877
Volumen de negocio	1.866.749	18.230.772	3.116.665	23.214.186
Valor de la producción	837.708	7.877.243	1.311.323	10.026.274
Valor añadido a precios de mercado	577.480	4.734.739	818.761	6.130.980
Valor añadido al coste de los factores	579.811	4.673.960	808.879	6.062.650
Personal ocupado (media anual)	32.838	198.543	43.459	274.840
Personal remunerado (media anual)	16.524	144.943	29.785	191.252

Fuente MITYIC

Estos datos deben en todo caso adecuarse al objeto del estudio, es decir que la actividad se realice en un pequeño comercio. En este sentido, cabe aproximar el pequeño comercio² a aquel donde trabajan hasta 5 empleados. Considerando que en el 93% de los locales destinados a la actividad comercial (CNAE 47) trabajan menos de 5 asalariados, y que de ellos en el 82% no hay asalariados o tienen hasta dos trabajadores, el caso de estudio es relevante para aproximadamente 130.000 locales especializados en distribución comercial minorista.

En definitiva, los **dos ámbitos de estudio**, sector de intermediación turística (agencia de viajes) y establecimiento de una pequeña tienda textil, supone el análisis de las condiciones de acceso y ejercicio de alrededor de 90.000 empresas, 115.000 locales donde se ejerce la actividad, y cuyo personal ocupado supone aproximadamente 275.000 personas.

² Debe finalmente subrayarse que, las conclusiones derivadas de este informe pueden hacerse extensibles a otras actividades con los mismos fundamentos de regulación. Se incluyen a modo de ejemplo los indicadores de las empresas de comercio en otras subramas de actividad análogas, como la venta de libros y periódicos y artículos de papelería.

Comercio por menor establec. Especiali.	Nº de empresas	Nºde locales	Volumen de negocio	Valor de la producción	VAB pm	VAB cf	ocupados (media anual)	remunerados (media anual)
4761 Libros	6.543	7.074	1.448.850	399.941	272.422	272.220	14.113	8.065
4762 Periódicos y artículos de papelería	17.547	18.375	2.377.986	604.508	433.688	433.875	28.734	10.768

Fuente MITYC

3. MARCO NORMATIVO Y COMPETENCIAL

3. A. MARCO NORMATIVO ESTATAL.

El marco normativo estatal por el que se rigen las actividades económicas consideradas en este estudio deriva principalmente de la aplicación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios)

A continuación se describen las principales modificaciones legislativas que, consecuencia de la transposición de la Directiva de Servicios, son de aplicación, como normativa básica, a las actividades consideradas en este estudio.

3.A.1. Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (*Ley Paraguas*) establece principios generales para garantizar el libre establecimiento y la libre prestación de servicios.

De forma resumida, las principales disposiciones que contiene la Ley son las siguientes:

- 1) El **acceso a la actividad** no puede quedar sometido a un régimen de autorización, salvo que **sea necesario** al estar justificado por una razón imperiosa de interés general reconocida como tal por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, **resulte proporcionado**, y **no sea discriminatorio**.
- 2) Las autorizaciones, declaraciones responsables o comunicaciones del prestador para ejercer la actividad de servicios deben tener eficacia en todo el territorio nacional con una duración ilimitada.
- 3) La Ley exige el **análisis de todos los requisitos**, de manera que no sean discriminatorios, sean necesarios, proporcionados, claros e inequívocos, públicos, transparentes y accesibles. En todo caso prohíbe establecer requisitos como:
 - Obligación de suscribir seguros o garantías con un prestador u organismo establecido en territorio español.
 - Requisitos sobre pruebas económicas como la realización de estudios de mercado.
 - Intervención directa de competidores a la hora de otorgar una autorización.

- obligar a los prestadores a limitarse al ejercicio de una única actividad.

Asimismo, la Ley lista una serie de requisitos que, dados sus efectos especialmente dañinos, sólo pueden imponerse excepcionalmente cuando se ha justificado su necesidad, proporcionalidad y no discriminación, entre ellos:

- Obligación de adoptar una determinada forma jurídica.
- Requisitos de capital mínimo.
- Requisitos sobre la composición de la plantilla.
- Exigencia de acreditar la solvencia o capacidad económico-financiera del prestador.

3.A.2. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, hace extensivos a todas las actividades económicas algunos de los principios de la *Ley Paraguas*, así como los medios de intervención alternativos que permiten mejorar la regulación. A partir de las modificaciones efectuadas por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (*Ley Omnibus*) se introducen las siguientes novedades:

- Nuevo **artículo 39 bis**: dispone que las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que **limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad**, deberán elegir la **medida menos restrictiva**, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias.
- Se modifica el **artículo 43** referente al silencio administrativo en el sentido de que el silencio negativo no sólo tiene que venir amparado en una norma con rango de Ley, sino que además ha de estar **justificado por alguna razón imperiosa de interés general**. Asimismo, La Ley 2/2011, de Economía Sostenible, estableció que en el plazo de 3 meses el Gobierno debía presentar en el Congreso una Ley³ de modificación del sentido

³ Este mandato fue realizado mediante Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas

del silencio administrativo en los procedimientos que no se consideren cubiertos por razones imperiosas de interés general. Las Comunidades Autónomas deben hacer lo mismo en el plazo de 1 año.

- Se introduce un nuevo **artículo 71 bis**, que define los conceptos de declaración responsable y comunicación previa.
 - o **Declaración responsable:** documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.
 - o **Comunicación previa:** aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.1.
 - o Las declaraciones responsables y las comunicaciones previas producirán los efectos que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente y permitirán, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, **desde el día de su presentación**, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.

3.A.3. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Esta Ley ha sido modificada también mediante la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (modifica los artículos 70.bis y 84), y, mas recientemente, mediante la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que añade los artículos 84.bis y 84.ter.

De acuerdo con el **artículo 25** de esta Ley, el municipio ejercerá **competencias**, en los términos de la legislación del Estado y de las

con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa

Comunidades Autónomas, entre otras, en materia de **ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística**.

Las novedades que introduce la Ley 25/2009, en los **artículos 70.bis y 84** de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local son las siguientes:

- Los prestadores deben poder realizar los trámites por medio de una **ventanilla única**, por vía electrónica y a distancia, cuando se trate de procedimientos y trámites relativos a una actividad de servicios incluida en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009. A través de la citada ventanilla, los prestadores deben poder obtener la información y formularios necesarios para el acceso a una actividad y su ejercicio y conocer las resoluciones y resto de comunicaciones de las autoridades competentes en relación con sus solicitudes.
- Las Entidades locales podrán **intervenir la actividad** de los ciudadanos a través de los siguientes **medios**:
 - a) Ordenanzas y bandos.
 - b) Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo. No obstante, cuando se trate del acceso y ejercicio de actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se estará a lo dispuesto en la misma.
 - c) Sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
 - d) Sometimiento a control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma.
 - e) Órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo.
- La actividad de intervención de las Entidades locales se ajustará, en todo caso, a los principios de **no discriminación, necesidad y proporcionalidad** con el objetivo que se persigue.

Por su parte, la **Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible** introduce dos nuevos artículos de gran relevancia Ley Reguladora de Bases del Régimen Local:

- Artículo 84 bis: *Con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo. No obstante, podrán someterse a licencia o control preventivo aquellas actividades que afecten a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico-artístico, la seguridad o la salud públicas, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, siempre que la decisión de sometimiento **esté justificada y resulte proporcionada**. En caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad local y alguna otra Administración, la entidad local deberá **motivar** expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste **no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente**.*
- Artículo 84 ter: *Cuando el ejercicio de actividades no precise autorización habilitante y previa, las Entidades locales deberán establecer y planificar los **procedimientos de comunicación** necesarios, así como los de **verificación posterior** del cumplimiento de los requisitos precisos para el ejercicio de la misma por los interesados previstos en la legislación sectorial.*
- Según la **disposición adicional octava** de la citada Ley 2/2011, de Economía Sostenible, *en el plazo de seis meses el Gobierno evaluará la existencia de razones imperiosas de interés general, incluidas en el nuevo art. 84 bis de la Ley de Bases de Régimen Local, en las previsiones existentes sobre licencias locales de actividad. De acuerdo con los resultados de dicha evaluación, el Gobierno presentará en el mismo plazo un **proyecto de ley**⁴ de modificación de las normas en las que no concurran las razones citadas. Las Comunidades Autónomas deberán hacer lo mismo pero dispondrán de un plazo mayor, de 12 meses.*

3.A.4. Otras normas

La normativa estatal presenta igualmente normas específicas de carácter sectorial que promulgadas como consecuencia de la transposición de la Directiva de Servicios, como el Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas

⁴ Este mandato fue realizado mediante Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, citado

estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio o la modificación de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del comercio minorista (LORCOMIN) mediante la Ley 1/2010.

Siendo esta normativa estatal de aplicación específica a las actividades consideradas en este estudio, se analizan detalladamente en los correspondientes epígrafes.

Adicionalmente, cabe destacar que los sectores analizados están sujetos también a la normativa de protección de los consumidores y usuarios, en particular a Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la **Defensa de los Consumidores y Usuarios** y otras leyes complementarias, que ha sido adaptada también consecuencia de la transposición de la Directiva de Servicios.

3. B. MARCO NORMATIVO AUTONÓMICO.

Por lo que respecta al marco normativo autonómico, cabe destacar que de conformidad con lo establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas asumen competencias de regulación sectorial. En los ámbitos que se analizan en este informe, todas las Comunidades Autónomas cuentan con normas específicas sobre:

- Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial y cuentan con normas sectoriales reguladoras de los diferentes servicios, entre los que se incluyen los prestados por los servicios de intermediación turística y las agencias de viajes.
- Distribución comercial minorista en su ámbito territorial.

Todas estas normas han debido adaptarse a las disposiciones de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, así como a la normativa básica, resultante de su transposición al ordenamiento jurídico.

3. C. MARCO NORMATIVO MUNICIPAL.

Finalmente, el acceso y ejercicio de las actividades analizadas en este informe dependen también de la normativa municipal, que al igual en el caso de las Comunidades Autónomas ha debido adaptarse a las disposiciones de la Directiva de Servicios.

Sin embargo, cabe advertir que el marco normativo municipal en estos ámbitos tiene principalmente un carácter horizontal pues, como se verá en los apartados siguientes, de esta normativa dependen

principalmente las condiciones de las instalaciones y el uso que se va a hacer de ellas. Atendiendo a estas competencias y las modificaciones realizadas en Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las Entidades locales han venido adaptando sus ordenanzas, principalmente en materia urbanística.

4. CONSECUENCIAS SOBRE EL ACCESO Y EJERCICIO DE ACTIVIDADES DE SERVICIOS

Para cumplir con el proceso de transposición de la Directiva de Servicios y adecuar a la *Ley Paraguas* y otras normas de transposición, las Administraciones Públicas han llevado a cabo un importante esfuerzo de modificación de la regulación de las actividades relacionadas con el sector servicios.

A continuación se analizan las consecuencias de estos cambios normativos, derivados de las modificaciones sectoriales en dos actividades, los servicios de intermediación turística y la distribución comercial minorista a través de la apertura de un pequeño comercio textil. Asimismo, se analizan las exigencias municipales para abrir un pequeño establecimiento abierto al público, en el que pueden realizarse ambas actividades.

4.A. EXIGENCIAS DERIVADAS DE LA NORMATIVA SECTORIAL.

4.A.1. SERVICIOS DE INTERMEDIACIÓN TURÍSTICA

4.A.1.1. CAMBIOS NORMATIVOS

Desde el punto de vista estatal, la adecuación de la normativa de **servicios de intermediación turística** pasó por las modificaciones sectoriales introducidas por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (*Ley Omnibus*)⁵, que elimina el informe favorable previo del ministerio de fomento para el otorgamiento de la autorización habilitante para la actividad de agencias de viaje. Asimismo quedaron derogados a principios de 2010 varios Decretos y órdenes ministeriales de carácter supletorio. Así, mediante Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio, **se derogaron las siguientes normas:**

⁵ Vid. Artículo 21 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre que modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

- Decreto 231/1965, de 14 de enero, por el que se aprueba el Estatuto ordenador de las Empresas y de las Actividades Turísticas Privadas.
- Orden del Ministerio de Información y Turismo de 20 de noviembre de 1964, por la que se regula el funcionamiento del Registro de Empresas y Actividades Turísticas.
- Orden del Ministerio de Información y Turismo de 11 de agosto de 1972, por la que se aprueba el Estatuto de los directores de establecimientos de empresas turísticas y se dictan normas sobre inscripción en el registro correspondiente.
- Decreto 2482/1974, de 9 de agosto, de Medidas de Ordenación de la Oferta Turística.
- Real Decreto 271/1988, de 25 de marzo, por el que se regula el ejercicio de las actividades propias de las **Agencias de Viajes**.
- Orden del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones de 14 de abril de 1988, por la que se aprueban las normas reguladoras de las **Agencias de Viajes**.

De todas las normas estatales derogadas por la Administración General del Estado, el Real Decreto 271/1988, y la Orden de 1988 que lo desarrollaba eran, sin duda, los de mayor trascendencia para las agencias de viajes, en la medida en que fijaban un régimen de autorización para el acceso a la actividad y para la apertura de nuevas sucursales, la obligación de contratar seguro de responsabilidad profesional y de constituir una fianza a favor de la Administración competente para responder del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la prestación de sus servicios y fijaba su importes en función del número de establecimientos físicos.

El Reglamento de 1988, si bien de carácter supletorio, contenía disposiciones incompatibles con la *Ley Paraguas*, como por ejemplo:

- Se establecía un régimen de acceso a la actividad basado en la obtención de títulos-licencia (artículo 4 del Reglamento, *contrario al artículo 5 de la Ley Paraguas*) y una autorización específica para la apertura de nuevas sucursales o establecimientos adicionales.
- Se regulaba la exclusividad en el ejercicio de la actividad y del local: las agencias de viajes no podían realizar actividades diferentes a las propias de agencias de viajes y los locales debían estar dedicados exclusivamente a dicho objeto, separados de otras actividades. (Los artículos 1, el artículo 2.2 y artículo 3 del Reglamento, resultaban así contrarios al artículo 25 de la *Ley Paraguas*)

Por lo que respecta a la **regulación autonómica** de los servicios de intermediación turística previa a la transposición, ésta se caracterizaba por reproducir mayoritariamente las normas del Reglamento estatal de 1988, en cuanto al régimen de autorización, carácter de exclusividad y fijación de seguros y fianzas. Algunas Comunidades Autónomas, por su parte, fueron añadiendo requisitos adicionales a los que fijaba el Real Decreto 271/1988⁶.

Como se verá a continuación, la adecuación de la normativa legal autonómica ha supuesto la derogación del procedimiento de autorización y su sustitución por una declaración responsable o una comunicación previa. Asimismo, se han eliminado o revisado numerosos requisitos para el ejercicio de la actividad y se han modificado numerosas disposiciones que afectaban a la libre prestación de operadores establecidos en otros Estados miembros de la Unión Europea.

La mayoría de las Comunidades Autónomas no sólo han modificado las leyes sino que, a la fecha de elaboración de este documento, ya habían actualizado los Reglamentos o han adoptado medidas para garantizar la aplicación de las modificaciones de rango legal.

4.A.1.2. NUEVO MARCO REGULADOR DE LOS SERVICIOS DE INTERMEDIACIÓN TURÍSTICA.

4.A.1.2.1. RÉGIMEN DE ACCESO A LA ACTIVIDAD

Como se ha señalado, la *Ley Paraguas* prohíbe, con carácter general, el establecimiento de una autorización para el acceso a las actividades de servicios y sólo lo permite cuando existan razones imperiosas de interés general que lo justifiquen.

En aplicación del artículo 5 de la *Ley Paraguas*, la exigencia de un régimen de autorización debe estar prevista en una norma con rango de Ley, justificado por una razón imperiosa de interés general y ser proporcionado de manera que no existan medidas menos restrictivas que permitan salvaguardar los intereses que se protegen.

Todas las Comunidades Autónomas han modificado su regulación de servicios de intermediación turística. Así, se pasa de exigir autorizaciones a la obligación de presentar una **declaración responsable**.

Se justifica una regulación específica de los servicios de intermediación turística en la medida en que existe una **razón**

⁶ Ver Anexo I: ofrece un resumen de la normativa autonómica que se aplica en cada Comunidad autónoma antes y después de la adaptación a la Ley Paraguas

imperiosa de interés general a salvaguardar, tal y como se define por el Tribunal de Justicia: la **protección de los consumidores y destinatarios de los servicios**. Para proteger este interés la propia normativa comunitaria exige, a través de la Directiva de viajes combinados (Directiva 90/314/CEE), que los prestadores de este tipo de servicios aporten pruebas de la existencia de garantías financieras, para determinadas coberturas especificadas en la norma comunitaria, con la finalidad de proteger a los consumidores y usuarios cuando adelantan pagos para la contratación de paquetes turísticos.

En aplicación del **principio de proporcionalidad** exigido en la Ley Paraguas, dado que dichas garantías deben permanecer a lo largo de toda la vida de la actividad y éstas deben ser verificables en todo momento no existen razones por las cuales un régimen de autorización sea mejor opción que una **declaración responsable** del prestador en la que manifiesta que cumple los requisitos a la vez que facilita la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad. Así pues, las Comunidades Autónomas han modificado sus leyes de turismo para introducir un régimen de acceso basado en una declaración responsable, que permite el ejercicio de la actividad desde el momento en que se presentan⁷.

En general, la presentación de esta declaración responsable⁸ es obligatoria tanto para agencias de viajes como para centrales de reserva. En alguna Comunidad, no obstante, la presentación de la declaración responsable se exige sólo a las agencias de viajes, mientras que para las centrales de reserva o en aquellos servicios de intermediación turística donde no se organicen o vendan viajes combinados basta una comunicación previa.

En todo caso, el contenido y la forma de la declaración responsable difiere entre las Comunidades Autónomas:

- En algunas Comunidades basta declarar cumplir los requisitos que se enumeran en la propia declaración responsable.

⁷ En numerosos países de la Unión Europea no se prevé un régimen de acceso para las agencias de viaje diferenciado de la legislación mercantil de carácter general. Así, por ejemplo en, Alemania, Suecia, Dinamarca u Holanda, no existe ninguna legislación que regule el acceso a la actividad de las agencias de viajes. El control de la actividad se realiza fundamentalmente mediante la inspección a partir del inicio de la actividad. Las administraciones tienen conocimiento de la existencia de dichas agencias por los registros generales de actividad, mercantiles y fiscales que existen para cualquier prestador de servicios.

⁸ En algunas Comunidades Autónomas se denomina comunicación previa, si bien tiene los mismos efectos que una declaración responsable.

- En ocasiones se exige, además, acreditar documentalmente el cumplimiento de determinados requisitos. Los documentos que se han de presentar, son muy diversos entre las diferentes Comunidades Autónomas. Se han localizado los siguientes:
 - ✓ Identificación de personas físicas o jurídicas: NIF, NIE, escrituras, registro mercantil.
 - ✓ Documentación acreditativa de fianzas, y seguros y de su depósito ante organismo público.
 - ✓ Escrituras de constitución, en caso de sociedades.
 - ✓ Certificados habilitantes de otros Estados miembros si se trata de establecimiento de una sucursal.
 - ✓ Certificados habilitantes en otras Comunidades Autónomas
 - ✓ Certificación de nombre comercial, o de la solicitud de inscripción en la Oficina Española de Patentes y Marcas.
 - ✓ Contrato de disponibilidad de local (titularidad o arrendamiento).
 - ✓ Alta en el IAE ó en la Seguridad Social del personal contratado, o del titular de la agencia.
 - ✓ Obtención de licencia de obras y/o de licencia de actividad de la corporación local.

- En algunas normas, adicionalmente, se obliga a declarar que el prestador también dispone de las autorizaciones y certificados de otras administraciones o de los preceptivos permisos y licencias exigibles por otras administraciones y organismos públicos.

4.A.1.2.2. EXIGENCIA DE GARANTÍAS FINANCIERAS

4.A.1.2.2.1. Garantías financieras exigidas por la Directiva de Viajes Combinados.

La exigencia de fianza o garantía financiera prevista en todas las normas autonómicas emana, como se ha visto, de la Directiva de Viajes Combinados y se encuentra recogida en la normativa estatal en el artículo 163 del texto refundido de la Ley de protección de consumidores y usuarios (Real Decreto-Legislativo 1/2007), que establece que:

*«Los **organizadores y detallistas de viajes combinados** tendrán la obligación de constituir y mantener en permanente vigencia **una fianza en los términos que determine la Administración turística competente**, para responder del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la prestación de sus servicios frente a los contratantes de un viaje combinado y, especialmente, del reembolso de los fondos depositados y el*

resarcimiento por los gastos de repatriación en el supuesto de insolvencia o quiebra.»

El Real Decreto -Ley 1/2007 contempla, por tanto, las competencias que tienen atribuidas las Comunidades Autónomas y prevé que éstas serán las que establezcan los términos de la fianza.

Estos son los rasgos que caracterizan la fianza en la mayoría de las normas autonómicas:

- Se exige tanto al mayorista (organizador del viaje) como al minorista (vendedor del mismo).
- En alguna Comunidad Autónoma, las centrales de reserva no están obligadas a constituir fianza, mientras que en otras se mantiene la obligación.
- Por regla general, la fianza puede adoptar **forma individual o colectiva**, si bien algunas Comunidades Autónomas ya no contemplan expresamente la posibilidad de constituir fianzas colectivas, en la medida en que esta figura prácticamente no se ha usado en España en el pasado.
- En casi todas las Comunidades Autónomas **se obliga a depositar** la fianza ante la Consejería de Hacienda, Caja de Depósitos regional. A menudo se detalla que la fianza podrá constituirse mediante algún tipo de forma (ingreso en metálico o ingreso de título de deuda pública, aval bancario, póliza de caución)
- Con respecto al **importe de la fianza**, la mayoría de las normas de las Comunidades Autónomas sigue manteniendo los importes que fijaba el Real Decreto de 1988 ya derogado.

Así, la fianza se establece por una cuantía fija mínima en función de la clasificación de la agencia y del número de establecimientos (sucursales) a partir de un mínimo de seis. A partir de dicho número se incrementa para cada establecimiento adicional.

- a) Agencias de viajes minoristas: 60.000 euros.
- b) Agencias de viajes mayoristas: 120.000 euros.
- c) Agencias de viajes mayoristas-minoristas: 180.000 euros.
- d) Centrales de reservas: 60.000 euros.
- e) Incremento de 12.000 euros por cada establecimiento adicional

Algunas Comunidades Autónomas han adoptado otros importes en su normativa; así Baleares fija otros importes (90.151€, 180.303 y 240.040€ respectivamente, incremento de 12.020 € por cada establecimiento adicional a seis con un importe global máximo de 4.810.000€) y Canarias establece una cuantía única mínima de 60.000€ al eliminar la clasificación. Otras Comunidades Autónomas remiten al desarrollo reglamentario aún pendiente de elaboración en el momento de realización de este estudio.

- Por su parte, la **fianza colectiva** se constituye mediante la inclusión voluntaria de las empresas de mediación, a través de las asociaciones legalmente constituidas, en un fondo solidario de garantía. La cuantía de esta fianza colectiva será del 50 por 100 de la suma de las fianzas que las empresas de mediación individualmente consideradas habrían de constituir y su importe global no podrá ser inferior a 2.405.000 euros por asociación. Las cuantías indicadas de afianzamiento colectivo cubrirán la apertura de seis establecimientos, debiendo incrementarse en la cantidad de 6.000 euros por cada nuevo establecimiento que sobrepase dicha cifra. Cualquier modificación en la composición de las asociaciones constituidas para afianzar de forma colectiva deberá ser comunicada de inmediato a la Dirección General competente en materia de turismo.
- En el caso de ejecutarse la fianza, la agencia de viajes, o la central de reservas, afectada vendrá obligada a reponerla en el plazo de quince días hábiles, hasta cubrir nuevamente la totalidad inicial de la misma.
- Algunas normas, establecen que la fianza deberá ampliarse hasta los límites fijados en su norma cuando se trata de prestadores de otras Comunidades Autónomas y otros Estados miembros que ya disponen de la misma en su lugar de establecimiento.
- No queda claro, en aquellas Comunidades que reconocen a seis establecimientos dentro de la misma fianza, si existe la posibilidad de acumular establecimientos entre diferentes Comunidades o si, en cualquier caso el límite de seis se refiere, exclusivamente a los establecimientos abiertos en cada Comunidad Autónoma.
- Por lo que se refiere al **alcance y ejecución de las fianzas**, en general queda acotado por lo establecido en el artículo 163 del Texto Refundido de la Ley de Defensa de Consumidores y Usuarios que establece que:

«La fianza quedará afecta al cumplimiento de las obligaciones que deriven de:

- a. Resolución firme en vía judicial de responsabilidades económicas de los organizadores y detallistas derivadas de la acción ejercitada por el consumidor y usuario final.*
- b. Laudo dictado por las Juntas arbitrales de consumo o por los órganos de arbitraje institucionales creados por normas legales para un sector o un supuesto específico, previa sumisión voluntaria de las partes.*

La fianza no podrá ser cancelada durante la tramitación de un procedimiento de revocación, renuncia o baja del título-licencia, ni hasta después de transcurrido un año desde que la resolución del correspondiente procedimiento sea firme.».

4.A.1.2.2.2. Obligaciones adicionales de aseguramiento.

Más allá de las obligaciones de garantías financieras exigidas por la normativa comunitaria, en algunas Comunidades Autónomas se exige además la contratación de una póliza de seguro de responsabilidad civil, en los términos que se recogían en la Orden Ministerial de 14 de abril de 1988, hoy derogada.

La Orden Ministerial establecía que este seguro debía cubrir la totalidad de los siniestros: daños corporales, daños materiales y los perjuicios económicos causados. Así se definían tres bloques de responsabilidad:

1. La responsabilidad civil de explotación del negocio.
2. La responsabilidad civil indirecta o subsidiaria, según se utilicen medios propios o no en la prestación del servicio.
3. La responsabilidad por daños patrimoniales primarios.

La Orden Ministerial establecía cuantías mínimas a cubrir para cada bloque de actividad, que en la mayoría de las normas reglamentarias no se han modificado y asciende a 150.000€ por bloque.

En aquellas Comunidades Autónomas de las que se tiene conocimiento que han modificado su normativa de desarrollo, respecto a estos requisitos, las actuaciones son dispares: en un caso la cuantía mínima se ha elevado a 300.000€ por cada bloque y en otros **se ha suprimido la exigencia de seguro**, manteniendo solamente la fianza. En general, se requiere que la empresa mantenga el seguro permanentemente vigente; en muchos casos se exige justificación anual de su pago.

4.A.1.2.3. OTROS REQUISITOS DE EJERCICIO.

Una vez presentada la declaración responsable, a los prestadores de servicios de intermediación turística, se les exige en el ejercicio de la actividad:

- Proceder a la **actualización de las garantías** en caso de haber sido ejecutada o en caso de ampliación del número de establecimientos desde los que opera.
- Obtener el **código de identificación** del establecimiento. En la mayoría de las Comunidades Autónomas este código se obtiene de oficio, tras la presentación de la declaración responsable o comunicación; en otros casos, todavía es necesario solicitarlo.
- Exponer un **rótulo o placa** con nombre comercial y código de identificación en el exterior del establecimiento o en lugar indicado por la norma.
- Obtener la **clasificación** de mayorista, minorista o mayorista-minorista.
- Obtención de **hojas de reclamaciones** y **libro de inspección** para cada local en el que se ejerza la actividad.
- Cumplir las **obligaciones de información** a los destinatarios de los servicios, que comprende, entre otras obligaciones para una correcta identificación, los datos de contacto, procedimientos en caso de reclamación, etc.
- Es habitual que las normas mencionen la obligación de elaborar los **prospectos y publicidad** de paquetes turísticos en consonancia con las disposiciones de la Directiva de Viajes Combinados.

4.A.1.3. CONSECUENCIAS DEL NUEVO MARCO REGULADOR

La adecuación de la normativa de las Comunidades Autónomas a la *Ley Paraguas* ha tenido como consecuencia mejoras significativas en la regulación de los servicios de intermediación turística.

Antes de la *Ley Paraguas*, para realizar servicios de intermediación turística, principalmente a través de agencias de viajes (mayoristas, minoristas o centrales de reservas) era necesario solicitar una **autorización a la Comunidad Autónoma** en donde se abría el

establecimiento. Estas autorizaciones recibían el nombre de “título-licencia”, que iba además acompañado de la necesaria inscripción en el Registro de Empresas turísticas de la Comunidad Autónoma. Ello significa, que en la actualidad el acceso a la actividad de agencia de viajes se simplifica considerablemente, al pasar de dos autorizaciones a una declaración responsable del prestador, cuyos datos se inscriben de oficio en el Registro autonómico.

Adicionalmente, la adecuación de la normativa de las Comunidades Autónomas a la *Ley Paraguas* ha tenido como consecuencia la **supresión de requisitos y restricciones al ejercicio**. Entre los **requisitos eliminados** cabe destacar los siguientes:

- Exigencia de adoptar una **personalidad jurídica** (sociedad anónima o sociedad limitada) o de disponer de un **capital mínimo** desembolsado.
- La presentación de un **estudio de viabilidad económico-financiera** del negocio. Se trata de requisitos prohibidos por la *Ley Paraguas*. Este tipo de requisitos están prohibidos por el art. 10 de la *Ley Paraguas*.
- En algún caso, se exigía el **informe previo** del ayuntamiento sobre las condiciones de habitabilidad y seguridad exigidas.
- La **exclusividad del objeto social** de la agencia de viajes que regía en numerosas Comunidades Autónomas. Las agencias de viajes deben estar en condiciones de realizar otras actividades, lo que favorece una adecuada diversificación del negocio y un mejor aprovechamiento de los locales comerciales y de los recursos humanos (por ejemplo, la venta de libros de viajes, la venta de seguros de viajes, material de viaje, o cualquier otra actividad que el empresario desee).
- La exigencia de **disponibilidad de local** abierto al público para poder realizar servicios de intermediación turística.
- Varias Comunidades Autónomas han mantenido formalmente la obligación de que la contratación de viajes combinados solamente pueda ser realizada por agencias de viajes. En realidad, este tipo de cláusulas no puede ser calificada como una restricción a la actividad, sino que se limita a garantizar que quienes venden viajes combinados han de cumplir con las garantías financieras aplicables.

- Obligaciones acerca de la **plantilla**, su composición o la naturaleza de la relación laboral, la acreditación de la contratación de un Director de Agencia de Viajes. En algún caso se supeditaba este nombramiento incluso a autorización. También se ha eliminado la exigencia de designación de responsable de la Agencia de Viajes, que se establecían en algunas normas.

4.A.1.4. LÍNEAS DE MEJORA DE LA REGULACIÓN.

Del análisis efectuado en los servicios de intermediación turística, se han detectado que la **forma de establecer el requisito de garantías financieras (fianza, seguro o garantía equivalente)** puede dar lugar a que las mejoras efectuadas en la **regulación de este sector impidan su plena eficacia**. Ello es debido a que

- Se exige fianza sin permitir la regulación la elección de otras formas contractuales que puedan prestar una garantía equivalente y pudiesen ser menos gravosas para el agente económico.
- Adicionalmente, en algunos casos, se exige que la fianza sea depositada en la Comunidad Autónoma donde se va a ejercer la actividad, independientemente de que el prestador ya tuviera constituida dicha fianza en otra Comunidad Autónoma.
- Por otra parte, aunque como se ha visto, no es imprescindible la exigencia de disponibilidad de local para el ejercicio de la actividad (menos aún si la oferta de servicios de intermediación turística se realiza mediante comercio electrónico), la mayor parte de las Comunidades Autónomas exigen vinculada además con el número de sucursales.
- Finalmente, a la luz de la normativa analizada se detecta la exigencia simultánea de fianzas y seguros que podrían conducir a solapamientos de las coberturas de estas garantías financieras.

De esta forma, la configuración dada al requisito de la constitución de garantía financiera, con la forma jurídica de fianza, puede impedir la completa eficacia del artículo 4.2 de la *Ley Paraguas*, que establece que cualquier prestador establecido en España que ejerza legalmente una actividad de servicios podrá ejercerla en todo el territorio nacional; y puede ser una de las causas, de que sólo el 7% del total de agencias de viaje opere en más de una Comunidad Autónoma.

En este sentido, se puede indicar como **mejores prácticas**, que algunas Comunidades autónomas han desarrollado métodos que permiten, respetando los principios de proporcionalidad y no discriminación, lograr el objetivo de protección de los consumidores y usuarios, motivo en el que se basa este requisito de garantía, y hacer frente a las necesidades de información. Cabe destacar, entre otras, las siguientes:

- a) Reconocimiento de garantías ya constituidas en otras Comunidades autónomas, sin obligar al depósito local de la misma.
- b) Reconocimiento del código de identificación ya existente.
- c) Mera comunicación de apertura de sucursal al ayuntamiento a efectos de controles posteriores, que posteriormente se tramita a la Consejería de Turismo.

4.A.2. APERTURA DE UN PEQUEÑO COMERCIO TEXTIL⁹

4.A.2.1. CAMBIOS NORMATIVOS

La actividad de comercio minorista es una actividad económica regulada por la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del comercio minorista (LORCOMIN) así como por el ordenamiento legal de las Comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias en la materia. Diversos preceptos de la esta ley tienen carácter de **normativa básica**, en particular cabe señalar aquellos que regulan el régimen de ejercicio de la actividad y de instalación de establecimientos comerciales. Dado que se trata de una actividad afectada por la Directiva de Servicios y por la Ley Paraguas, la LORCOMIN se modificó mediante la Ley 1/2010, para adecuarla a éstas, siendo relevante la modificación del artículo 6: cuyo literal se reproduce a continuación:

«Artículo 6. *Instalación de establecimientos comerciales.*

1. *Con carácter general, la instalación de establecimientos comerciales **no estará sujeta a régimen de autorización comercial.***

*No obstante lo anterior, la instalación de establecimientos comerciales podrá quedar sometida a una autorización que se concederá por tiempo indefinido cuando, una vez aplicados el juicio de proporcionalidad, según lo establecido en el artículo 5.c) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y el principio de no discriminación, de manera clara e inequívoca **concurran razones***

⁹ No se han analizado en este estudio, las condiciones relativas al ejercicio de la actividad, como pueden ser los horarios de apertura, las ventas promocionales, las ventas de saldo o la previsión de sanciones y multas derivadas del ejercicio.

imperiosas de interés general relacionadas con la distribución comercial, de acuerdo con lo que se establece en el siguiente apartado y así se motive suficientemente en la ley que establezca dicho régimen.

En ningún caso constituyen razones imperiosas de interés general válidas para la imposición de un régimen de autorización las razones de índole económica, de acuerdo con lo establecido en el apartado 3 de este artículo.

2. Los requisitos que se establezcan para la instalación de establecimientos comerciales atenderán conjuntamente a criterios basados en razones imperiosas de interés general relacionadas con la distribución comercial, **como la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la ordenación del territorio y la conservación del patrimonio histórico y artístico.**

En todo caso los requisitos, y en su caso los criterios de concesión de la autorización, deberán ser proporcionados, no discriminatorios, claros e inequívocos, objetivos, hechos públicos con antelación, predecibles, transparentes y accesibles.

3. **En ningún caso podrán establecerse requisitos de naturaleza económica** que supediten la concesión de la autorización a la prueba de la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente o a que se comercialicen productos o servicios de un tipo o procedencia determinada. Las razones imperiosas de interés general que se invoquen no podrán encubrir requisitos de planificación económica.

Adicionalmente, la instalación de establecimientos comerciales deberá respetar lo establecido en los artículos 10 y 11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

4. En todo caso **corresponde a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades de Ceuta y Melilla** regular el procedimiento de autorización para la instalación de establecimientos comerciales a que se refiere el apartado dos de este artículo, **y determinar la autoridad autonómica o local competente para resolver las solicitudes de autorización.** Dicho procedimiento **coordinará todos los trámites administrativos necesarios para la instalación de establecimientos comerciales.** Sin perjuicio de la regulación que al respecto aprueben las Comunidades Autónomas, las solicitudes presentadas deberán resolverse en un plazo máximo de seis meses, y como efecto de la falta de resolución expresa, se establecerá el **silencio positivo** con excepción de los supuestos que recoge el artículo 6 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. No se podrá supeditar el otorgamiento de la autorización a la intervención directa o indirecta de los competidores en el procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones, incluso en órganos consultivos, sin perjuicio de los cauces que se

establezcan para la consulta al público en general. Las autorizaciones son libremente transmisibles por su titular. No obstante, la transmisión deberá ser comunicada a la administración concedente a los solos efectos de su conocimiento.»

De esta forma, la LORCOMIN (artículos 6.1, 6.2 y 6.3):

- Establece el **principio general de libertad de establecimiento** y los casos en que podrán darse excepciones al régimen general, disposiciones que tienen carácter básico;
- Tasa las **razones imperiosas de interés general** relacionadas con la distribución comercial que permitirán establecer regímenes de autorización y los principios y condiciones que deben darse para establecerlos, también de carácter básico;
- Establece la competencia de las Comunidades autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla para establecer mediante norma con rango de ley **la autoridad autonómica o local** competente para resolver las solicitudes de autorización, teniendo en cuenta que **el procedimiento que establezcan deben coordinar todos los trámites administrativos** necesarios para la instalación de los establecimientos comerciales.

En línea con los criterios de la Ley Paraguas, tales procedimientos deben respetar el plazo de resolución máximo de seis meses, aplicar el principio del silencio positivo y la exclusión de la intervención directa o indirecta de los competidores.

Por lo que se refiere a la normativa autonómica, la totalidad de las Comunidades Autónomas han modificado su marco legal en materia de comercio, bien mediante modificación de su respectiva ley de ordenación del comercio minorista bien mediante la elaboración y promulgación de un nuevo texto legal o incluso se han dado ambos supuestos sucesivamente en el tiempo. Además, se han llevado a cabo o están en ese proceso, los cambios necesarios en normas de rango inferior. En particular, en lo que concierne la normativa de rango legal, **doce** Comunidades autónomas¹⁰ modifican sus respectivas leyes, mientras que **cinco**¹¹ **promulgan un nuevo texto legal.**

¹⁰ Andalucía, Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja y País Vasco.

¹¹ Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Galicia y Valencia

4.A.2.2. NUEVO MARCO REGULADOR PARA LA APERTURA DE UN COMERCIO TEXTIL.

4.A.2.2.1. RÉGIMEN DE ACCESO A LA ACTIVIDAD

En línea con la LORCOMIN, en general, la normativa autonómica regula la libertad de establecimiento comercial y de instalación de establecimientos comerciales, de forma que, **con carácter general, la instalación del pequeño comercio textil no estará sujeta a régimen de autorización comercial**, salvo que se encontrara dentro de los supuestos que se indican a continuación.

De acuerdo con el artículo 6 de la LORCOMIN, las Comunidades autónomas tienen potestad de someter a una autorización comercial la instalación de determinados establecimientos, cuando concurren las razones imperiosas de interés general relacionadas con la distribución comercial señaladas en su apartado 2. Por ello, el régimen general de exención de autorización se aplicará en cada Comunidad Autónoma en tanto en cuanto no se alcance el umbral de autorización, sea por superar una determinada superficie o por otros condicionantes.

Debe desatacarse que la mayor parte de las Comunidades Autónomas abordan el principio de necesidad y proporcionalidad de la instalación de establecimientos comerciales considerando los metros cuadrados de superficie útil de venta. En todo caso, como se desprende del cuadro siguiente sobre régimen de acceso a la actividad comercial y umbrales de superficie de venta a partir de los cuales se exige intervención autonómica, un pequeño comercio no está sujeto ni autorización comercial ni a otro tipo de informes que pueda requerir la administración autonómica. Ello es debido a que en la mayor parte de las Comunidades Autónomas el umbral donde pueden existir razones imperiosas de interés general que justifican una mayor intervención se encuentra a partir de 2.500 m².

Como se desprende además del cuadro, algunas Comunidades Autónomas, establecen obligaciones de comunicación del inicio de la actividad, generalmente caracterizadas por ser comunicaciones que deben realizarse en un plazo de tres meses desde que se produce la apertura del establecimiento comercial.

	Acceso a la actividad comercial	Umbrales sobre la instalación para intervención autonómica
ANDALUCÍA	Comunicación al Registro en los tres meses posteriores al inicio por cada establecimiento comercial. Renovación de la inscripción cada 2 años mediante declaración de que no han sufrido modificación los datos	No se requiere informe de la Consejería de Comercio ni de la Agencia andaluza de competencia si la superficie de venta es inferior a 2.500m ² .
ARAGÓN	Comunicación al Registro en los tres meses posteriores al inicio por cada establecimiento comercial.	No se requiere autorización comercial de la Consejería para superficies inferiores a 2.500m ² o superficies ubicadas en zonas vulnerables, en las que el umbral de superficie será el de cada zona.
ASTURIAS	Comunicación al Registro en los tres meses posteriores al inicio por cada establecimiento comercial.	No se requiere declaración de impacto estructural del órgano territorial o de impacto ambiental del órgano medioambiental hasta 2.500m ² de superficie.
ILLES BALEARS	Comunicación al Registro en los tres meses posteriores al inicio por cada establecimiento comercial	No se requiere licencia comercial autonómica para superficies inferiores a: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 700 m² en Mallorca ▪ 400 m² en Menorca e Ibiza ▪ 200 m² en Formentera
ISLAS CANARIAS	Comunicación a posteriori en el plazo de 1 mes por cada establecimiento comercial y registro de oficio.	No se requiere licencia comercial autonómica para superficies inferiores a: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 2.500 m² en Gran Canaria y Tenerife ▪ 1.650 m² en Lanzarote ▪ 1.250 m² en Fuerteventura ▪ 1.000 m² en La Palma ▪ 500 m² en La Gomera y El Hierro
CANTABRIA	Inscripción en el Registro de asociaciones de comerciantes de carácter voluntario pero condición imprescindible para poder optar a ayudas.	No se requiere informe autonómico para superficies inferiores a 2.500m ² .
CASTILLA-LA MANCHA	No se regula ninguna obligación de comunicación para el ejercicio de la actividad, ni de Registro.	No se requiere informe autonómico para superficies inferiores a 2.500m ² .
CASTILLA Y LEÓN	No se regula ninguna obligación de comunicación para el ejercicio de la actividad, ni de Registro.	No se requiere licencia de la Consejería para superficies inferiores a 2.500m ² .
CATALUÑA	No se regula ninguna obligación de comunicación para el ejercicio de la actividad, ni de Registro.	Se requiere declaración responsable para las superficies de entre 1.300 m ² y 2.500 m ² y comunicación para: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Las nuevas implantaciones, las ampliaciones y los cambios de actividad de establecimientos comerciales individuales o colectivos con una superficie de venta igual o superior a 400 m² e inferior a 800 m². ▪ Las nuevas implantaciones, las ampliaciones y los cambios de actividad de establecimientos comerciales individuales o colectivos situados en trama

		urbana consolidada (TUC) con una superficie de venta igual o superior a 800 m ² e inferior a 2.500 m ² .
EXTREMADURA	No se regula ninguna obligación de comunicación para el ejercicio de la actividad.	No se requiere informe preceptivo y vinculante de la Consejería para superficies inferiores a 2.500m ² .
GALICIA	A los efectos de la inscripción en el Registro Gallego de Comercio, los municipios de la Comunidad Autónoma de Galicia remitirán a la dirección general competente en materia de comercio extracto de los acuerdos de sus órganos de gobierno relativos a las licencias de apertura de establecimientos comerciales otorgadas o, en su caso, a las comunicaciones previas o declaraciones de responsabilidad recibidas, así como a su modificación.	No se requiere autorización de la Consejería para superficies inferiores a 2.500m ² .
LA RIOJA	Registro voluntario.	No se requiere licencia comercial para establecimientos con superficie inferior a: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1.000 m² en municipios hasta 10.000 habitantes. ▪ 1.500 m² en municipios hasta entre 10.000 y 25.000 habitantes. ▪ 2.500 m² en municipios de más de 25.000 habitantes.
MADRID	No existe Registro de actividades comerciales, sólo para las Asociaciones de Empresas de Comercio, y ya no es imprescindible para obtener ayudas.	No se requiere informe sobre la adecuación de la actividad en materia de ordenación del territorio, de protección del medio ambiente, de accesibilidad y la red de infraestructuras viarias para superficies inferiores a 2.500m ² .
MURCIA	No requiere comunicación, ni Registro.	No se requiere autorización de la Consejería para superficies inferiores a 2.500m ² o para los establecimientos de ámbito supramunicipal en los que la Consejería haya informado favorablemente el planeamiento urbanístico.
NAVARRA	No se regula ninguna obligación de comunicación para el ejercicio de la actividad, ni Registro.	No se requiere autorización de la Consejería para superficies inferiores a 2.500m ² .
PAÍS VASCO	No se regula ninguna obligación de comunicación para el ejercicio de la actividad, ni Registro.	No están sujetos a informe previo de la Consejería los establecimientos de menos de 700 m ² .
VALENCIA	Comunicación al Registro en los tres meses posteriores al inicio por cada establecimiento comercial.	No hay sujeción a régimen de autorización para los pequeños establecimientos comerciales de superficie < 2.500m ² o aquellos cuyas condiciones urbanísticas dependan del plan de acción territorial.

4.A.2.2.2. REQUISITOS DE ACCESO A LA ACTIVIDAD

En cuanto a los demás **requisitos de acceso**, el marco normativo legal autonómico contiene, según el caso, requisitos de carácter general para el ejercicio de la actividad comercial, que pueden comprender uno o varios de los siguientes:

- Requisito de capacidad jurídica necesaria de acuerdo con la legislación mercantil.
- Estar dado de alta a efectos tributarios y de Seguridad Social.
- Cumplir las normas técnico-sanitarias que sean de aplicación.
- Acreditar, en su caso, la titulación y colegiación oficial.
- Prestación de las fianzas y demás garantías exigidas por la legislación vigente para la venta de determinados productos o la prestación de determinados servicios.
- En caso de que la actividad concreta a realizar exija estar inscrito en registro especial, acreditar la inscripción en él.
- Algunas Comunidades Autónomas, en línea con la Ley Paraguas, establecen que cualquier requisito adicional debe cumplir los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad.

4.A.2.3. CONSECUENCIAS DEL NUEVO MARCO REGULADOR

El marco regulador de las actividades comerciales se ha simplificado considerablemente, consecuencia de la transposición de la Directiva de Servicios. Debe destacarse que los avances se producen principalmente en la eliminación de los requisitos económicos que podían condicionar la entrada de nuevos operadores.

Asimismo, se han producido significativos avances en la eliminación de restricciones cuantitativas y territoriales para la apertura de nuevos establecimientos, así como la simplificación de las normas autonómicas reguladoras del sector de distribución comercial minorista.

4.A.2.4. LÍNEAS DE MEJORA DE LA REGULACIÓN

Debe destacarse que el análisis se ha centrado en las condiciones de acceso a la actividad comercial en un pequeño comercio textil, sin entrar a valorar los requisitos que condicionan el ejercicio de la actividad (horarios comerciales, condiciones de rebajas, saldos, sanciones o multas,...).

En este contexto, el marco regulador sectorial que aplica al pequeño comercio adopta un régimen de libertad de acceso. Ahora bien, en

algunas Comunidades Autónomas se requiere una comunicación al Registro, lo que puede suponer una carga administrativa para el prestador del servicio, mientras que en otras Comunidades Autónomas no se ha considerado necesario exigir este requisito. En este sentido, sería de gran interés profundizar las vías de simplificación administrativa atendiendo a las **mejores prácticas** de algunas Comunidades Autónomas que han desarrollado **métodos simplificados** que permiten, respetando el principio de proporcionalidad, lograr el objetivo de protección de los consumidores y usuarios y hacer frente, en su caso, a las necesidades de información con medios propios o bien con fuentes alternativas.

4.B. EXIGENCIAS DERIVADAS DE LA NORMATIVA MUNICIPAL.

Las actividades analizadas quedan afectadas por la normativa municipal cuando los prestadores realizan su actividad a través de un local abierto al público. Para poder obtener un perfil de las exigencias de la normativa municipal para el ejercicio de las actividades económicas analizadas, se ha tenido en cuenta una muestra de 20 municipios¹² correspondientes a 12 Comunidades autónomas.

Analizada esta normativa, las exigencias municipales vienen determinadas, por dos tipos de intervenciones: por un lado la intervención municipal en el caso de ejecución de obras en el local, y por otro lado la intervención municipal sobre el ejercicio de la actividad económica en la instalación.

4.B.1 ACTUACIONES EN CASO DE EJECUCIÓN DE OBRAS

4.B.1.1. OBRA MENOR

En la medida en que el local desde el cual se va a ejercer la actividad requiera adecuación o modificación que implique obras menores de escasa entidad técnica¹³ (generalmente se exceptúan los edificios catalogados o en casco histórico), el prestador deberá seguir el

¹² Córdoba, Granada y Málaga (C.A. Andalucía), Zaragoza (C.A. Aragón), Oviedo y Gijón (Principado de Asturias), Palma de Mallorca (C.A. Illes Balears), Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife (C.A. Islas Canarias), Barcelona y L'Hospitalet de Llobregat (C.A. Cataluña) , Burgos y Valladolid (C.A. Castilla y León), Vigo (C.A. Galicia), Madrid (C.A. Madrid), Murcia (Región de Murcia), Bilbao, San Sebastián y Vitoria-Gasteiz (País Vasco) y Valencia (C.A. Valencia).

¹³ Otras limitaciones se dan en diversos parámetros que pueden exigirse individual o conjuntamente, como pueden ser: que el local no supere una determinada superficie que difiere de unos municipios a otros, que la actividad no esté sometida a control medioambiental y no precise plan de autoprotección, una ocupación máxima de personas, que la suma de la potencia frigorífica instalada no supere determinados valores, o en que la actividad no tenga funcionamiento en horas nocturnas fijándose éstas.

procedimiento que establezca cada ayuntamiento, que puede consistir según el caso en:

- Solicitar **una licencia urbanística para obra menor** (o simplificada), o una **comunicación previa o actuación urbanística comunicada**, que puede requerir, según el municipio, una diligencia de conformidad de la comunicación previa por la unidad gestora correspondiente. La descripción de obra menor a la que aplica el procedimiento no es homogénea de un municipio a otro, ni siquiera dentro de una misma comunidad autónoma.
- En cuanto a **plazos**, según el municipio, puede tener un plazo para su concesión de hasta 3 meses con silencio estimatorio o puede ser que se entienda otorgada desde el momento de la presentación. En otros casos se establece un plazo previo a contar desde la puesta en conocimiento de la administración municipal para poder iniciar las obras.
- En general se establece un **plazo de validez para iniciar las obras** y un **plazo de ejecución** máximo. En varios casos se debe acreditar la disponibilidad de licencia de apertura del mismo municipio cuando la actividad lo requiera.
- Se **devenga tasa de licencia urbanística** cuyo pago se exige en el momento de la solicitud y, en varios municipios, un impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras menores, que además puede ser a partir de determinada cuantía del presupuesto. En ambos casos suele consistir en un determinado porcentaje sobre la cuantía del presupuesto. Algunos municipios exigen ambos conceptos.
- Numerosos municipios **requieren documentación** junto con la solicitud o comunicación que puede comprender: presupuesto de la obra y plano, entre otros.
- En la gran mayoría de los municipios se requiere tramitación presencial si bien se facilita el impreso de solicitud y/o la información a través de la página web; algunos municipios posibilitan una tramitación telemática.

Con base en la muestra de municipios analizada, pueden agruparse los **instrumentos de control para obra menor** por el siguiente orden de mayor a menor grado de intervención:

- **Nueve municipios** mantienen **procedimiento de autorización** consistente en **licencia de obra menor**, generalmente con plazo de resolución de 15 días, un mes y en algún caso 3 meses.

- **Cuatro municipios** distinguen una **licencia de obra menor simple o abreviada o simplificada** que permiten inicio de la obra con la presentación o se entiende otorgada con la presentación, pero con un ámbito de aplicación en cuanto a las obras que se incluyen muy reducido y/o hasta un determinado importe, y una **licencia de obra menor ordinaria o común** en la que se mantiene plazo de resolución, generalmente de un mes.
- **Seis municipios** establecen instrumentos de control distintos de la licencia: **enterado de obra menor o comunicación previa de obra menor o declaración responsable**, que facultan para el inicio desde su presentación.

4.B.1.2. OTRAS OBRAS DE MAYOR ENTIDAD

En general las obras que no constituyen obras menores, están sujetas a un procedimiento de autorización doble:

- **una licencia municipal ordinaria de obras** de construcción o de edificación o de instalaciones, que requieran proyecto técnico, antes de su realización.
- **una licencia de ocupación** de edificaciones o **licencia de primera utilización** (local, industria), una vez terminada la obra. Se exige certificado final de obra de técnico competente en el que conste que las obras están completamente terminadas y se ajustan a la licencia otorgada y la previa visita de comprobación de los servicios técnicos municipales.

Los plazos en ambos casos vienen regulados por las respectivas leyes de ordenamiento urbano o del territorio de cada Comunidad autónoma y suelen oscilar entre uno y tres meses, siendo el silencio administrativo, en general, positivo.

4.B.2 ACTUACIONES PARA EL INICIO Y EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD

En general, los Ayuntamientos someten el inicio de una actividad económica a un control previo, utilizando **medios de control diferentes** en función de si se trata de **actividades o no de actividades clasificadas** de forma que se emplean instrumentos de control menos gravosos para las que no la tienen. No obstante, en general se trata de actuaciones previas que aplican tanto al inicio de una nueva actividad como al cambio de titular de una preexistente o a su modificación.

- Estos instrumentos menos gravosos pueden consistir en una **declaración responsable** o **licencia de apertura comunicada** o **comunicación previa**, que permiten el inicio de la actividad desde el día de su presentación o en un determinado plazo a partir de la misma o se exige su presentación con una determinada antelación a la fecha de apertura. Algunos ayuntamientos mantienen aún un régimen de licencia de apertura con pronunciamiento expreso en un plazo determinado y silencio positivo (un mes en los casos analizados) o supeditan el inicio de la actividad hasta una “toma de conocimiento” por la administración municipal de la comunicación con plazos que alcanzan hasta los 3 meses. Algún ayuntamiento integra la licencia de actividad y la licencia de obras en una actuación única. En algún caso, se exige de la presentación de documentación, bastando la declaración de disponer de ella cuando se lo exija la administración.

En todo caso, para poder beneficiarse de estos procedimientos las instalaciones deben reunir una serie de características que determinan si la actividad es inocua o no por ejemplo, en términos de:

- o **Superficie:** por ejemplo, en algún municipio se establece régimen de declaración responsable para apertura de actividad inocua, pero se añade una limitación a la superficie del local que será de hasta 250m² para despachos profesionales y de hasta 100m² para comercios o servicios. A partir de estas superficies, el procedimiento ya no es de declaración responsable sino de licencia de actividad con procedimiento simplificado (1 mes de plazo y silencio positivo).
- o **Aforo:** Por ejemplo, un municipio regula una “licencia de apertura comunicada” para local en planta baja o piso alzado de superficie hasta 200m² y aforo inferior a 100 personas y con certificado de prevención de incendios..
- o **Potencia mecánica:** Por ejemplo, un municipio regula un régimen de comunicación para determinadas actividades, siempre que la potencia mecánica instalada sea de hasta 50 KW y superficie inferior a 300m².

Por otra parte, cabe destacar que la obligación de los Ayuntamientos de exigir licencia de apertura y funcionamiento puede venir impuesta en la normativa sectorial.

- En la mayoría de los casos se requiere la **presentación de documentación**, pudiendo consistir en: alta en el IAE y/o declaración censal de obligados tributarios¹⁴, certificado de compatibilidad

¹⁴ El IAE es un impuesto anual de carácter municipal; desde 2003 están exentos los empresarios individuales personas físicas y las sociedades que obtienen ingresos inferiores a 1.000.000€. Los exceptuados están sujetos, no obstante, a la presentación de una

urbanística (en relación con la normativa ambiental), documentación técnica¹⁵ – en algunos casos visada por Colegio profesional y en otros con declaración responsable del autor de la documentación técnica, copia del impreso de autoliquidación de la tasa, documento que acredite la representación en caso de presentar la documentación a través de representante. En ocasiones se requiere también las autorizaciones concurrentes de otras Administraciones públicas.

- En la mayoría de los municipios se devenga **tasa por licencia de actividad** según ordenanza fiscal, generalmente en función de la superficie útil del local; en otros una cantidad hasta un máximo estipulado.
- También para esta actuación, dependiendo del municipio, se encuentra información en la web de los ayuntamientos sobre la normativa, modelos de solicitud/declaración y de pago de la tasa, y, en algunos casos, tramitación telemática, generalmente mediante certificado digital.

4.B.3 CONCLUSIONES DE LAS EXIGENCIAS MUNICIPALES

En el ámbito de las actividades sin incidencia ambiental, o inocuas, se han realizado importantes esfuerzos de modificación y adecuación a los principios y criterios del nuevo marco normativo. En los casos analizados, apertura de un pequeño comercio textil o de una agencia de viajes, en un principio puede parecer que sea altamente improbable que las instalaciones o como resultado de la actividad se generen riesgos sobre:

- El medio ambiente
- La salud pública
- La seguridad pública
- El orden público
- El patrimonio histórico-artístico

Sin embargo, analizada la normativa municipal cabe decir que la cuestión de la delimitación de las instalaciones con incidencia es un punto clave que determina el régimen a aplicar. El **problema** para la delimitación de

declaración censal ante la administración tributaria (AEAT). Esta declaración censal se puede realizar a través del Documento Único Empresarial (DUE), pero sólo para las sociedades que pueden utilizar la tramitación mediante DUE, o sea no todos los sujetos tributarios afectados.

¹⁵ Cabe citar como ejemplos: Certificado técnico sobre cumplimiento del planeamiento urbanístico; Memoria descriptiva suscrita por técnico competente sobre la actividad real a desarrollar, nombre del promotor, situación, superficie construida en m², potencia en KW de los equipos e instalaciones, accesos a la actividad, plano de situación del PGOU a escala determinada, planos de planta de distribución, fotografías del establecimiento de interior y exterior; Certificación sobre cumplimiento de normativa de seguridad contra incendios según el Código Técnico de la Edificación visado por colegio profesional correspondiente.

instalaciones con incidencia se plantea a menudo en los **casos en los que una misma actividad económica puede ser ejercida empleando instalaciones muy diversas.**

En otras ocasiones, la consideración de incidencia puede estar vinculada a la **ubicación concreta** de las instalaciones. Por ejemplo, a estos efectos no es igual la ubicación de una academia de música en un edificio independiente que dentro de un edificio de viviendas.

Ya por último, la existencia de incidencia es también **una cuestión de grado**. Un pequeño comercio, dedicado por ejemplo a venta textil, difícilmente generará incidencia por riesgo de orden público, en comparación con otros locales de un **aforo** muy superior. La misma consideración podríamos hacer con otros elementos clásicos que han servido tradicionalmente en España para delimitar si una instalación era catalogada como “actividad inocua”, como por ejemplo la existencia de aparatos de aire acondicionado u otros **de determinada potencia eléctrica**, la existencia de **rótulos comerciales**, el **nivel de ruido** o el **nivel de emisión en antenas**, o chimeneas.

De la muestra de municipios analizados pueden extraerse las siguientes conclusiones en relación con los procedimientos de control de las actividades inocuas:

- No todas las actividades e instalaciones generan efectos externos relacionados con la protección del medio ambiente y del patrimonio histórico, de orden público y de salud pública. Asimismo, pueden darse casos en los que las características de instalación genere los riesgos anteriores, mientras que el ejercicio de la actividad, no lo pueda provoque, y viceversa.
- Las administraciones locales cuentan con un amplio elenco de instrumentos de intervención, tanto en lo que respecta al ejercicio de actividades como a la ejecución de obras para las instalaciones. De hecho, la variedad normativa en la muestra de 20 ayuntamientos es muy elevada a partir de este análisis puede existir margen para el avance en la mejora de la regulación municipal.
- La utilización de estos instrumentos viene condicionada y en ocasiones, obligada, por las legislación comunitaria, nacional y autonómica, a través tanto de normas de carácter horizontal como sectorial

5. LÍNEAS DE ACTUACIÓN PARA UNA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA

La aplicación de los principios de buena regulación a las actividades económicas y la utilización de instrumentos y métodos encaminados a tener más presente la perspectiva económica y empresarial, favorece el mejor funcionamiento de los mercados y crea mayores incentivos a innovar, invertir y competir tanto dentro como fuera de nuestras fronteras, aumentando así el crecimiento potencial de nuestra economía y la creación de empleo.

Del estudio efectuado por el Grupo de Trabajo sobre el análisis de las actividades cuya regulación se justifica por razones imperiosas de interés general distintas a la salud pública, seguridad pública, orden público y protección del medio ambiente, cabe extraer las siguientes conclusiones:

- Con carácter general, la razón imperiosa de interés general que motiva sectorialmente la necesidad de la intervención administrativa sería **la protección de consumidores y usuarios**.
- En segundo lugar, se verifican mejoras en la regulación de los diversos Ayuntamientos y Comunidades Autónomas para, eliminando la autorización previa, avanzar generalmente por medio de la declaración responsable o la comunicación, en el cumplimiento de los principios de proporcionalidad y no discriminación establecidos en la Directiva de Servicios y *Ley Paraguas*. Adicionalmente se constatan importantes esfuerzos para eliminar requisitos no necesarios ni proporcionados que constituirían trabas y obstáculos para el ejercicio de estas actividades económicas.
- Adicionalmente, el análisis descriptivo de dos actividades de ejercicio muy común en la economía española, como son los servicios de intermediación turística y el establecimiento de una pequeña tienda textil han permitido alcanzar **conclusiones iniciales** que podrían ser **extrapolables** a otros sectores que tengan en la **protección de consumidores y usuarios su base del principio de necesidad**. De esta manera, en la medida en que la regulación de una actividad económica sólo este justificada por la protección de consumidores y usuarios, cabe pensar que la alternativa de regulación más adecuada será una declaración responsable si se exige algún requisito del que el prestador deba responsabilizarse, una comunicación, en aquellos casos donde la administración requiera realizar un seguimiento del de los

prestadores que realiza la actividad¹⁶ y no disponga de otros medios, o simplemente seguir el principio de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, pues los prestadores siempre estarán sometidos a la normativa de protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

- Del análisis de los servicios de intermediación turística destacan las **garantías financieras exigidas al operador** como requisito jurídico económico que podría introducir limitaciones no deseadas a la consecución del tamaño óptimo de la empresa. Adicionalmente, el estudio de este requisito **podría considerarse de interés como línea de actuación en el grupo de trabajo** para mejorar la regulación económica ajustando la normativa, aún en mayor medida, a los principios de proporcionalidad y no discriminación. De esta manera se propone avanzar en los siguientes temas:
 - **Criterios de mejor regulación en la aplicación de garantías financieras:** tipología y formas de fianza, seguro o garantía equivalente, así como criterios para evitar el exceso de aseguramiento. Se propone el análisis específico de estos requisitos que son extrapolables a otras actividades económicas y que pueden constituir una barrera de acceso al mercado, así como reducir la competitividad de nuestras empresas tanto en el mercado nacional como en la Unión Europea.
 - El estudio tanto de los servicios de intermediación turística como del establecimiento de una pequeña tienda textil permiten también el **impulso adicional de la cooperación entre Comunidades autónomas y Ayuntamientos** con el objetivo explícito de maximizar el grado de cumplimiento de los principios de proporcionalidad y no discriminación, fundamentales para la mejora de la regulación económica. En este sentido, sería de gran interés profundizar las vías de simplificación administrativa atendiendo a las **mejores prácticas** de algunas Comunidades Autónomas que han desarrollado **métodos simplificados** que permiten, respetando el principio de proporcionalidad, lograr el objetivo de protección de los consumidores y usuarios y hacer frente, en su caso, a las necesidades de información con medios propios o bien con fuentes alternativas.

¹⁶ No debe olvidarse, sin embargo que si únicamente se realiza a efectos estadísticos esto supone una carga administrativa para los operadores económicos.

- Finalmente, en el análisis horizontal de las exigencias derivadas de la normativa municipal, se constata que los **medios de intervención municipal** en el ámbito de las actividades económicas recaen principalmente sobre las **instalaciones** en las que se va a ejercer la actividad, para evitar posibles riesgos y efectos externos de su uso, y no en las condiciones del titular para ejercerla. Además, consecuencia de que dicha intervención suele realizarse sobre instalaciones o locales, es difícil trazar una frontera clara entre los **mecanismos de intervención que inciden en el ejercicio de la actividad de las licencias urbanísticas y otros actos de control medioambiental**. Por ello se propone abordar las peculiaridades de la mejora de la regulación de las Entidades Locales, mediante un programa específico en el seno de la Comisión Local