

## INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO PARA LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS

### RESUMEN

El Grupo de Trabajo para la Transposición de la DS propone articular el **Programa de Trabajo de aplicación de la DS** en torno a los siguientes elementos:

- Es conveniente contar con una **Ley “Paraguas”** que incorpore los principios generales de la DS y aporte un marco jurídico de referencia más allá del período de transposición. Se ha creado un Grupo técnico de Trabajo que tendrá un borrador de Anteproyecto de Ley en marzo de 2008.
- El esquema de trabajo con **CCAA y CCLL** debe ser simultáneamente **sectorial y horizontal**. Los ministerios y las CCAA designarán un **interlocutor único**.
- La **transposición normativa** requiere:
  - o Una primera fase de **identificación** de la normativa potencialmente afectada, en la que nos encontramos
  - o Una fase de **evaluación** de compatibilidad con la DS. La evaluación se llevará a cabo utilizando un cuestionario de uso obligatorio que debe remitirse a la Comisión y al resto de EEMM, y otro cuestionario, voluntario para las CCAA, que incluye aspectos que hay que evaluar pero sobre los que no hay que informar a la Comisión. Esta fase deberá finalizar en enero de 2009 para las normas con rango de Ley y en mayo de 2009 para las de rango inferior. En ambas fechas, se elevarán los informes de evaluación preliminares para aprobación de CDGAE.
  - o Una tercera fase de **modificación** de la normativa sectorial
- La Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos sienta las bases para establecer el sistema de **ventanilla única**. Se propone un programa de trabajo que se inicia con la unificación de las redes 060 Empresas y los PAIT.
- La **cooperación administrativa** impone obligaciones a todas las Administraciones que deberán colaborar para su cumplimiento. Se propone que la decisión sobre qué ministerio, o ministerios, debe encargarse de la gestión del sistema de cooperación administrativa se adopte en octubre.
- Las acciones de comunicación se iniciarán con una **sección en la página web del MEH**.
- Se ha iniciado la interlocución con el **sector privado** a través del Consejo Superior de Cámaras de Comercio. Se concretará este aspecto a medida que se avance en la coordinación sectorial.
- Por último, el Grupo de Trabajo considerará en los próximos meses cómo abordar la identificación de barreras en otros EEMM con objeto de aprovechar al máximo las oportunidades que esta Directiva brinda a las empresas españolas exportadoras de servicios

## I- INTRODUCCIÓN

El pasado 8 de marzo, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) creó un Grupo de Trabajo al que le encomendó preparar un programa de trabajo para impulsar la transposición de la Directiva de Servicios (DS) que identifique las principales actuaciones que los distintos ministerios deberán desarrollar incluyendo, en las áreas de su competencia, las pertinentes coordinaciones con las administraciones autonómicas y locales. Este informe se eleva a CDGAE en cumplimiento de dicha función.

El Grupo se ha reunido en cuatro ocasiones, en una de ellas con funcionarias de la Comisión Europea. Asimismo, varios ministerios, en representación del Grupo, se han reunido con CCAA y la FEMP.

El proceso de transposición de la DS se presenta para España como una **oportunidad para reducir trabas injustificadas o desproporcionadas** al ejercicio de la actividad en determinados sectores, contribuyendo por lo tanto a la mejora de la regulación. De la mejora del marco regulatorio se derivarán **ganancias de eficiencia, productividad y empleo** de los sectores implicados, además de un **incremento de la variedad y calidad de los servicios** disponibles para empresas y ciudadanos, consecuencia del fomento de la competencia efectiva en el futuro mercado interior único de servicios.

En definitiva, el Grupo quiere destacar que el cumplimiento de lo establecido en la Directiva es una oportunidad para impulsar la modernización y simplificación de la regulación. El proceso de aplicación de la Directiva se encuentra así estrechamente ligado al ejercicio más amplio del programa de mejora de la reglamentación y reducción de cargas administrativas.

Por otra parte, el Grupo quiere también subrayar las oportunidades que supone la transposición de esta Directiva para las empresas españolas exportadoras de servicios. Este informe no contiene actuaciones en este campo porque deben ser objeto de una mayor reflexión por parte del Grupo de Trabajo.

El programa se presenta en sus grandes líneas dado que, dada la amplitud de la tarea, habrá que ir adaptándolo a las nuevas circunstancias que vayan surgiendo.

El programa se basa en que:

- El enfoque debe ser ambicioso para alcanzar ganancias de competitividad en relación con nuestros socios comunitarios, también embarcados en el mismo proceso.
- La responsabilidad en las tareas de transposición corresponde a cada Administración en el ámbito de sus competencias.
- La colaboración entre las distintas Administraciones y entre éstas y los distintos agentes del sector privado es necesaria y deseable.

## II- ASPECTOS JURÍDICOS DE LA TRANSPOSICIÓN

En primer lugar, es importante destacar que la Directiva entró en vigor el 28 de diciembre de 2006, por lo que desde esa fecha, las **Administraciones deben garantizar la compatibilidad de las nuevas normas con la DS.**

Por lo que se refiere a las cuestiones jurídicas que habrá que abordar a lo largo del período de transposición, el Grupo de Trabajo considera conveniente transponer la Directiva siguiendo un enfoque simultáneo de adaptaciones normativas sectoriales y de una ley “paraguas”.

Con objeto de elaborar un borrador de Anteproyecto de Ley “paraguas”, se ha constituido un grupo técnico de trabajo compuesto por expertos de los Ministerios de Economía y Hacienda; Asuntos Exteriores y de Cooperación; Administraciones Públicas; y de Industria, Turismo y Comercio, que ya ha iniciado los trabajos. Esta Ley recogería los principios fundamentales que establece la Directiva asegurando así que la futura normativa sea compatible con los mismos. El objetivo sería tener listo en marzo de 2008 un borrador de Anteproyecto de ley.

En cuanto a las adaptaciones normativas, cabe distinguir diversas fases:

### II-1 Fase de identificación

En la **primera fase**, en la que nos encontramos, todas las administraciones identificarán la normativa potencialmente afectada por la DS. Para facilitar esta labor, se ha distribuido una nota con orientaciones para la identificación que se adjunta en el anexo. Es esencial partir de una base lo más amplia posible. Lógicamente, el listado de normas potencialmente afectadas por la Directiva experimentará cambios a lo largo del proceso, con inclusiones y exclusiones por lo que podrán elaborarse distintos borradores del listado de normas. Se presentará a CDGAE un **primer borrador** de dicha lista en **noviembre 2007**.

Esta primera fase consiste sólo en detectar la normativa potencialmente afectada sin prejuzgar si se requerirá un cambio normativo. Los ministerios están ya elaborando un listado preliminar de su normativa potencialmente afectada y analizando de manera no exhaustiva normativas que son responsabilidad de las Administraciones Autonómicas y Locales.

### II-2 Fase de evaluación

Es importante destacar que el informe o cuestionario de evaluación que España deberá presentar a finales de 2009 será examinado por la Comisión Europea y por el resto de EEMM, quienes podrán plantear objeciones al ejercicio de evaluación. Por lo tanto, este ejercicio debe ser lo más amplio y completo posible para evitar dichas objeciones que obligarían a repetir el ejercicio de evaluación. En anexo se incluyen las notas que han sido distribuidas con el fin de servir de orientación a este ejercicio.

Los principales **instrumentos** que se utilizarán para llevar a cabo la evaluación de la normativa serán **dos cuestionarios**:

- Informe / Cuestionario de la Comisión:

Hacia finales de octubre de 2007, cabe esperar que ya esté disponible el modelo de informe o cuestionario que deben remitir todos los EEMM a la Comisión el 28 de diciembre de 2009 y que se refiere a los artículos 9, 15, 16 y 25.

Este cuestionario será distribuido a todos los ministerios, CCAA y CCLL para su cumplimentación. La **evaluación podría por tanto iniciarse en el mes de diciembre de 2007.**

- Cuestionario del Grupo de Trabajo

En paralelo, el Grupo de Trabajo para la Transposición de la DS elaborará un cuestionario con el objetivo de **facilitar el cumplimiento de las obligaciones de evaluación y, en su caso, de modificación de acuerdo con el resto de disposiciones** de la DS (en particular las incluidas en los artículos 10,11,12,13 y 14). Dicho cuestionario estará listo al mismo tiempo que el modelo de informe que se apruebe en Bruselas y ambos serán distribuidos a todas las administraciones al mismo tiempo.

En la medida en que este cuestionario o informe no viene impuesto por la DS y por tanto no será entregado a la Comisión Europea, su utilización tendrá como objeto único **facilitar el proceso de evaluación y su uso por parte de las CCAA y municipios será voluntario.**

La **evaluación se organizará por sectores** (por ejemplo, distribución comercial, medio ambiente, turismo ...). El Ministerio responsable de cada área promoverá la coordinación sectorial a través de conferencias sectoriales o de cualquier otro instrumento como mesas de Directores Generales, en las que participarán las Comunidades y Ciudades con Estatuto de Autonomía y representantes de las CCLL. La propuesta de las conferencias sectoriales a realizar, y/o el instrumento alternativo elegido, será elevada a la CDGAE coincidiendo con la presentación del listado de normativa potencialmente afectada (noviembre 2007).

Cada Ministerio y cada Comunidad y Ciudad con Estatuto de Autonomía elaborará su informe de evaluación y lo presentará al MEH para su elevación a CDGAE. En dicho informe se identificará la normativa que debe eliminarse, modificarse o justificarse para resultar compatible con lo dispuesto en la DS.

Se dará prioridad a la evaluación de las normas con rango de Ley con objeto de disponer de un **informe preliminar de evaluación de normas con rango de ley** que se elevaría a la CDGAE en octubre 2008. Tras su consideración, la **CDGAE aprobaría el informe de evaluación de normas con rango de Ley**

**en enero de 2009.** De esta forma, habría suficiente tiempo para llevar a cabo todos los trámites necesarios para la entrada en vigor de nueva normativa o de modificaciones parciales.

La evaluación del **resto de normas** podría demorarse más tiempo. Así, el informe preliminar de evaluación podría elevarse a CDGAE en enero 2009 y quedar **aprobado por CDGAE en mayo de 2009.**

Periódicamente los ministerios informarán al Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) de los avances en las reuniones sectoriales con objeto de que éste fomente la utilización de criterios homogéneos y consistentes con las orientaciones a nivel comunitario en las distintas áreas.

Además, para asegurar la utilización de **criterios homogéneos** en la evaluación es deseable que haya un intenso intercambio de pareceres **entre las distintas AAPP.** Por ello, se plantea la posibilidad de celebrar, a lo largo del periodo de elaboración de los informes de evaluación, varias **conferencias generales** que reúnan a los departamentos ministeriales afectados, las CCAA y las CCLL. Estas conferencias servirían de hitos intermedios en el largo proceso de evaluación y darían impulso a la realización de los informes<sup>1</sup>.

Estas conferencias generales se enmarcan en el sistema de coordinación que en la reunión del 19 de junio con las CCAA y la FEMP se consideró más oportuno. Así, por el momento, la coordinación horizontal se produciría en el seno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) aunque se procurará que asista también, en su caso, un representante de la Consejería coordinadora, con independencia de que, una vez conocidas las Consejerías coordinadoras en cada C.A., se analice la conveniencia de articular esta coordinación horizontal en otro ámbito. La FEMP, al igual que otros representantes de las Entidades Locales, será invitada a participar en este esquema.

Estas conferencias generales podrían ser **temáticas.** Así, por ejemplo, la primera de ellas podría referirse a las cuestiones más básicas, como los requisitos prohibidos, el concepto de razón imperiosa de interés general o el ámbito de aplicación. La segunda podría referirse a la aplicación del principio general de sustitución de los regímenes de autorización que no son necesarios o resultan desproporcionados, así como a las restricciones a la libre prestación. Finalmente, una tercera podría abordar la adaptación y justificación de los regímenes que se plantee mantener.

### **II-3 Fase de modificación y comunicación a la Comisión Europea de las normas que transponen la Directiva**

La fase de evaluación finalizará en enero de 2009 para las normas con rango de Ley y en mayo de 2009 para las normas con rango inferior con la

---

<sup>1</sup> Estas conferencias generales podrían servir también para coordinar otros asuntos relacionados con la aplicación de la DS

aprobación por parte de la CDGAE de los informes de evaluación respectivos. A partir de estas fechas, se iniciará la fase de modificación de la normativa.

Tras la aprobación del informe en las fechas anteriores y, al igual que en cualquier proceso de transposición de directiva, habrá que comunicar a la Comisión Europea las normas que transponen la DS. El Grupo de Trabajo propone el siguiente mecanismo para realizar esta comunicación:

- las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales comunicarán las normas que transponen la Directiva a los Ministerios sectoriales correspondientes. En el caso de normas generales (no sectoriales), éstas serán comunicadas al MEH.
- Todos los Ministerios remitirán al MEH tanto sus normas de transposición como las remitidas por CCAA y CCLL.
- El MEH remitirá toda la normativa al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) para su remisión posterior a la Comisión Europea.

### III. VENTANILLA ÚNICA

En primer lugar, se ha puesto en marcha un **ejercicio de identificación para conocer todos los procedimientos y trámites** afectados por la Directiva de Servicios que, en su momento, podrían ser realizados a través de la ventanilla única. Aquellos ministerios que así lo han preferido están aprovechando el Sistema de Información Administrativa (SIA) puesto en marcha por el MAP.

Por otra parte, la **Ley 11/2007**, de 22 de junio, de **acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos** incorpora el contenido esencial de los artículos 6, 7 y 8 de la Directiva, sentando así las bases para establecer el sistema de ventanilla única.

El Grupo de Trabajo considera apropiado el **programa de trabajo** propuesto conjuntamente por los Ministerios de Administraciones Públicas y de Industria, Turismo y Comercio, que se incluye como anexo, y cuyas fases serían:

- **Unificación de las redes 060 empresas y los PAIT** (Puntos de Asesoramiento e Inicio de Tramitación). Se inicia en septiembre 2007.
- En noviembre de 2007, el MAP y MITYC presentarán al Grupo de Trabajo un informe sobre los avances en la unificación de ambas redes y sobre cómo abordar la siguiente fase.
- Puesta en marcha de un sistema de información referente a trámites de creación de empresas incluyendo los tres niveles de la Administración a lo largo de 2008.

- Creación de un portal de ventanilla única virtual dirigido a empresas en el segundo semestre de 2008.
- Establecer un **plan de trabajo con CCAA y FEMP** para incluir en el sistema telemático los trámites de ámbito autonómico y local. Podrían iniciarse las reuniones técnicas en el último trimestre de 2007. El Grupo de Trabajo informará periódicamente a CDGAE sobre los avances.
- Como resultado de este plan de trabajo, se irían informatizando a partir de febrero de 2009 los trámites afectados por la DS de las tres Administraciones. Esta labor finalizaría en noviembre de 2009.
- Por último, el MAP y el MITYC participarán activamente en las reuniones de expertos convocadas por la Comisión Europea en Bruselas con objeto de avanzar en la resolución de los problemas identificados, tales como la falta de una normativa europea que normalice los certificados de firma electrónica entre Estados miembros y establezca un sistema de equivalencia entre ellos.

#### **IV. COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA ENTRE ESTADOS MIEMBROS**

La cooperación administrativa es esencial para el adecuado funcionamiento del mercado interior de los servicios, de ahí que la DS establezca obligaciones jurídicamente vinculantes para que los EEMM puedan cooperar eficazmente. Más concretamente, la Directiva contempla **obligaciones generales y específicas para todos los EEMM, a todos los niveles** y a través de procedimientos electrónicos, con el fin de garantizar la supervisión de los prestadores y sus servicios.

La cooperación administrativa y la asistencia recíproca **deben efectuarse directamente entre autoridades competentes**. Para ello, los EEMM tendrán que **designar uno o más puntos de contacto** que serán publicados y actualizados periódicamente por la Comisión.

La Directiva de Servicios establece obligaciones de cooperación no sólo entre Estados miembros sino también entre las distintas administraciones de un mismo Estado miembro. Por tanto, la gestión del sistema de cooperación administrativa en España tiene que ser realizada con la **necesaria participación de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales**.

La decisión sobre qué ministerio o ministerios debería encargarse de la gestión del sistema de cooperación administrativa y de intercambio de información podría adoptarla la CDGAE en octubre.

## V. COORDINACIÓN CON COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CORPORACIONES LOCALES

Es importante destacar que las **distintas administraciones** son **responsables de asegurar, cada una en su ámbito de competencias, el cumplimiento** de la Directiva antes de finalizar el período de transposición. Así, al igual que la AGE, las CCAA y CCLL son responsables de evaluar su normativa y realizar los cambios necesarios en la misma según exige la Directiva.

Ahora bien, establecer un esquema de **colaboración** entre las tres administraciones **otorgaría un impulso adicional y contribuiría a facilitar el proceso** de transposición y de adaptación normativa al utilizar mecanismos ágiles para el intercambio de opiniones y consultas. Más aún, aseguraría la necesaria **coherencia** de los cambios normativos que se lleven a cabo, especialmente en aquellos ámbitos que exijan adaptaciones en la normativa de las tres administraciones.

En este contexto, el Grupo acordó que la coordinación se efectúe a través de un **esquema simultáneo de colaboración sectorial**, utilizando para ello las Conferencias Sectoriales y otros órganos de apoyo más ágiles, como las reuniones de Mesa de Directores Generales y otras reuniones de técnicos, y de una **coordinación horizontal o general**.

Las CCAA y la FEMP participaron en una reunión con la Comisión Europea sobre transposición de la DS. En dicha reunión se planteó el esquema anterior de coordinación y se acordó que, por el momento, la coordinación horizontal se produciría en el seno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), aunque se procurará que asista también, en su caso, un representante de la Consejería coordinadora de la transposición de la DS, con independencia de que, una vez conocidas las Consejerías coordinadoras en cada C.A., se analice la conveniencia de articular esta coordinación horizontal en otro ámbito.

En resumen, cada ministerio y cada Comunidad y Ciudad con Estatuto de Autonomía designarán un **interlocutor único** cuyo papel será impulsar el proceso de transposición en su centro. De igual manera, cuando se presente en noviembre a la CDGAE la lista preliminar de normativa potencialmente afectada, ésta se acompañará de una lista de áreas o sectores alrededor de los cuales se articulará la coordinación sectorial. A partir de ahí, cada Comunidad y Ciudad con Estatuto de Autonomía designarán un **interlocutor único para cada sector** que se coordinará con el responsable ministerial designado para ese sector.

En cuanto a las **competencias municipales**, hay acuerdo general sobre el papel relevante que debe jugar la Federación Española de Municipios y Provincias (**FEMP**) y otros representantes de Entidades Locales. Se propone también tener en cuenta la existencia de agrupaciones de municipios constituidas para la prestación de servicios públicos.



Finalmente, a lo largo del último trimestre de 2007, podría presentarse el programa de trabajo de transposición en la **Comisión Nacional de Administración Local** (CNAL) con objeto de impulsar la implicación de las Entidades Locales en dicho programa.

## **VI. PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO**

El Grupo considera muy positiva la participación del sector privado en el proceso de transposición, en particular la de los agentes empresariales, que podrían ser muy útiles para identificar los obstáculos a los que se enfrentan las empresas que desean prestar servicios tanto en España como en otros Estados miembros, así como para analizar los informes de evaluación que presenten el resto de EEMM.

Hasta el momento, para explorar vías de colaboración, ha habido contactos con el Consejo Superior de Cámaras de Comercio dado que esta institución tiene implantación a todos los niveles de la administración y en ella participan todas las empresas. Conforme se vaya avanzando en la coordinación sectorial, se irán identificando agentes a los que será conveniente involucrar en el proceso.

## **VII. FORMACIÓN**

Las necesidades de formación en cuanto a la DS deben dirigirse fundamentalmente a aquellas personas que deben identificar la normativa afectada por la Directiva, proceder a evaluarla y, en su caso, modificarla así como a los participantes en la elaboración de nueva normativa o desarrollo de normativa ya en vigor que deben conocer la Directiva con objeto de no incluir disposiciones contrarias a la misma.

Aunque no es necesaria una formación previa para avanzar en el programa de trabajo de transposición, existe una demanda de formación que ha sido dirigida tanto al MEH como a la Comisión Europea por parte de ministerios y de CCAA que el Grupo considera debe ser atendida para contribuir al objetivo de no legislar en contra de lo dispuesto en la Directiva desde la entrada en vigor de la Directiva.

El Grupo considera que un esquema razonable de formación podría ser el siguiente:

### Formación a ministerios:

- Se debe instar al INAP a poner en marcha un curso específico en esta materia para funcionarios.
- Cuando se disponga de la Guía de la Comisión así como de los cuestionarios de evaluación, podría plantearse la celebración de una

jornada técnica que incluyera un caso práctico en la que participarían 3 o 4 representantes por ministerio.

#### Formación a CCAA:

- Podría plantearse, para aquellas Comunidades o Ciudades con Estatuto de Autonomía interesadas, la celebración de una jornada técnica en cada Comunidad o Ciudad con Estatuto de Autonomía. No se trataría de una presentación general de la Directiva sino que iría dirigida a los reguladores. Se recomendaría a las CCAA que inviten a representantes de Entidades Locales.
- Las necesidades de formación que no quedaran cubiertas por este enfoque general se referirían a cuestiones sectoriales (interpretación de criterios, de ámbito de aplicación de la Directiva...) y por tanto podrían resolverse en los esquemas de coordinación sectorial que pongan en marcha los ministerios.
- Podría explorarse con el INAP algún tipo de colaboración con los institutos homólogos en las CCAA

#### Formación a Entidades Locales :

Reviste mayor complejidad. Además de que participen en el esquema anterior diseñado para CCAA, podría explorarse con la FEMP el diseño de algún sistema de formación de formadores.

### **VIII- COMUNICACIÓN**

La estructura de la información sobre la Directiva de servicios se podría articular a dos niveles, uno de acceso público y otro de acceso restringido. Por lo que se refiere a la comunicación no interactiva, al igual que han hecho otros países, el Grupo considera oportuno tener una página web sobre la directiva de servicios que proporcione información no confidencial. El MEH podría tener listo hacia el mes de septiembre una sección en su **página web** sobre la transposición de la DS en la que podría incluirse:

- una breve historia del proceso de elaboración de la Directiva.
- un resumen de la misma y su texto completo.
- relación actualizada de las actividades o eventos que se hacen en España ligados a la transposición (seminarios, conferencias, etc.)
- una lista de preguntas básicas y respuestas sobre la misma.
- Documentación sobre el procedimiento de transposición de la Directiva en España.

Ahora bien, esta opción debería completarse más adelante con algún sistema de comunicación interactiva para permitir la transmisión de información sobre los debates en Bruselas o sobre los acuerdos del grupo interministerial para la

transposición de la Directiva y para incluir algún mecanismo electrónico de consultas entre las distintas administraciones lo que se considera de gran importancia y además contribuiría a un mayor consenso en cuanto a interpretación de criterios para la transposición.

## **IX. SEGUIMIENTO**

El Acuerdo de CDGAE establece que el Grupo de Trabajo para la Transposición de la DS elevará periódicamente informes a dicha Comisión sobre los avances en el proceso de transposición, así como cuando le sea solicitado por la misma.

Por último, para asegurar la adecuada aplicación del programa de trabajo propuesto en este informe, el Grupo considera fundamental que los distintos ministerios dediquen los recursos personales y materiales necesarios para garantizar la correcta transposición de esta Directiva.

## **LISTADO DE ANEXOS**

- 1- Calendario
- 2- nota general sobre procedimiento de identificación y evaluación de la normativa
- 3- orientaciones para la identificación de la normativa potencialmente afectada por la DS
- 4- orientaciones para la evaluación de la normativa
- 5- nota sobre ventanilla única