

**La Directiva
de serveis i els ens
locals de Catalunya**

La Directiva de serveis i els ens locals de Catalunya

**Críteris per a l'adaptació de la
normativa local a la Directiva 2006/123/
CE, de 12 de desembre, relativa als
serveis en el mercat interior**

Jaume Renyer i Alimbau
Joan Anton Font i Monclús
Josep Maria Sabaté i Vidal
Jordi Torres i Nierga (Coord.)



Càtedra
Enric Prat de la Riba
d'Estudis Jurídics Locals

UAB
Universitat Autònoma de Barcelona



Col·lecció

Estudis Locals

Càtedra Enric Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals

Titular de la Càtedra

Miquel Roca i Junyent

Directora de la col·lecció

Judith Gifreu i Font

Coordinador editorial

Josep M. Matas i Babón

© Associació Catalana de Municipis i Comarques

València 231, 6a

08007 Barcelona

Adreça a internet: www.acm.cat

A/e: catedra@acm.cat

Disseny gràfic i maquetació:

Eumogràfic

Impressió:

XB Cèltica Papel, S.L.

D.L.: B-39341-2010

ISBN: 978-84-938350-0-2

Setembre del 2010

Pròleg	7
Introducció	13
Capítol 1. Significació i abast de la Directiva de serveis	17
1.1. Gènesi, aprovació i entrada en vigor de la Directiva de serveis.....	19
1.2. Àmbit d'aplicació i transposició al dret intern estatal, autonòmic i local de la Directiva de serveis	28
1.2.1. Activitats recreatives	28
1.2.2. Prevenció i control ambiental de les activitats.....	33
1.2.3. Recapitulació.....	48
Capítol 2. Aplicació pràctica de la Directiva de serveis a la normativa dels ens locals catalans	51
2.1 Consideracions generals	53
2.2. Anàlisi de la normativa local afectada per la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici.....	55
2.2.1. Normativa urbanística.....	56
2.2.2. Normativa ambiental	57
2.2.3. Ocupació d'espais públics per a l'exercici d'activitat de serveis.....	59
2.2.4. Serveis funeraris.....	60
2.2.5. Normativa comercial.....	63
2.3. Avaluació de la normativa afectada per la Directiva de serveis i anàlisi dels preceptes que han d'ésser objecte de modificació.....	64
2.3.1. Normativa urbanística.....	64
2.3.2. Normativa ambiental	77
2.3.3. Ocupació d'espais públics per a l'exercici d'activitat de serveis.....	79
2.3.4. Serveis funeraris.....	82
2.4. Modificació de la normativa contrària a la Directiva de serveis i a la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici.....	84
2.4.1. Normativa urbanística.....	84
2.4.2. Normativa ambiental	87
2.4.3. Ocupació d'espais públics per a l'exercici d'activitat de serveis.....	87
2.4.4. Serveis funeraris.....	89

Capítol 3. Les finestretes úniques a la Directiva de serveis	91
3.1. La gènesi de les finestres úniques en el context de l'administració electrònica	93
3.2. Regulació de les finestretes úniques a la Directiva de serveis.....	95
3.3. Transposició a la normativa interna espanyola	98
3.3.1. La Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici	98
3.3.2. La Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici	104
3.4. El projecte estatal espanyol de finestreta única i els projectes d'altres estats membres de la UE	107
3.4.1. El projecte estatal espanyol de finestreta única	107
3.4.1.1. Punt de partida	107
3.4.1.2. El projecte estatal "Ventanilla Única de la Directiva de Serveis"	108
3.4.2. Les finestretes úniques en diversos estats de la UE	112
3.4.2.1. Perspectiva general	112
3.4.2.2. El Regne Unit	113
3.4.2.3. França	114
3.4.2.4. Bèlgica.....	115
3.4.2.5. Alemanya.....	116
3. 5. Conclusions.....	117
 Capítol 4. Corol·lari	 121
 Capítol 5. Annex documental (models d'ordenances i acords).....	 127
Annex I.....	129
Annex II.....	144
Annex III	148
Annex IV.....	150
Annex V	155
 Bibliografia	 161

Pròleg

La transposició de la Directiva de serveis i els ens locals

L'obra que tenen a les mans suposa el primer treball amb profunditat i rigor realitzat per tal d'analitzar l'impacte de la Directiva 2006/123/CE, del Parlament i del Consell, de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior (sic Directiva de Serveis). Aquesta ha estat un encàrrec de la Càtedra Enric Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals, creada per la Universitat Autònoma de Barcelona i l'Associació Catalana de Municipis i Comarques, mitjançant la fundació Aula d'Alts Estudis d'Electes als professors Joan Anton Font i Monclús, secretari general de l'Ajuntament de Tarragona, Jaume Renyer i Alimbau, secretari general de l'Ajuntament de Reus, Dr. Josep Maria Sabaté i Vidal, oficial major de l'Ajuntament de Reus, tots ells professors associats de dret administratiu a la Universitat Rovira i Virgili.

El dia 28 de desembre de 2009 passat finalitzà el termini per a la transposició de Directiva i aquest treball en format electrònic fou presentat i ha estat contínuament visitat i el seus annexos (models d'acords i ordenances) han estat multitud de vegades descarregats. Aquestes dades indiquen l'encert que va tenir en el seu dia la Dra. Judith Gifreu i Font, directora de la càtedra, en realitzar aquest encàrrec als nostres autors; un encàrrec que ara presentem en format paper per tal de ser distribuït amb la finalitat també de ser una eina en la recerca en el món jurídic local.

La Directiva de Serveis té per objecte apropar-se a l'efectivitat d'un autèntic mercat interior europeu mitjançant la superació dels obstacles legals i administratius, que ara com ara, posen topalls a la llibertat d'establiment dels prestadors i a la lliure circulació de serveis que garanteixen els articles 43 a 55 del Tractat Constitutiu de Comunitat Europea, sempre que aquests obstacles no responguin a una necessitat imperiosa d'interès general o siguin necessaris per assolir aquestes finalitats. Igualment es proposa la supressió dels requisits discriminatoris o desproporcionats per a l'establiment i prestació de serveis.

El concepte de servei emprat per la directiva és força ampli, s'entén com a tal qualsevol activitat econòmica (és a dir, que s'ofereixi a canvi d'una contraprestació) de caràcter industrial, mercantil, o pròpia de les professions liberals (serveis d'arquitectura, enginyeria ...). No obstant això, cal tenir en compte que queden fora del seu àmbit d'aplicació: la liberalització de serveis d'interès econòmic general, la privatització de les entitats públiques que en són prestadores i la supressió dels monopolis i les ajudes públiques compatibles amb les normes de la competència.

En la transposició de la directiva hi concorren diferents nivells competencials i que van des de l'Estat fins al més petit dels ens locals. Així, l'Estat, ha aprovat Ley 17/2009, de 23 de novembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio ("llei paraigües"), 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 ("llei omnibús"), la Generalitat de Catalunya, ha modificat diversa normativa, com la d'equipaments comercials i els governs locals han d'adaptar llurs ordenances i reglaments.

Ara bé, el principal repte de la Directiva es planteja en el món dels ens locals el qüestionament del sistema d'intervenció administrativa, mitjançant llicència o autorització prèvia, la instauració general del règim de silenci administratiu positiu, reduint el silenci negatiu a supòsits excepcionals, i la simplificació administrativa i l'efectiva implantació de l'administració electrònica mitjançant les anomenades finestretes o punts de contacte únics.

Pel que fa estrictament als ens locals, i més enllà de l'aplicació de les normes estatals i catalanes que transposen la Directiva suara esmentades, caldrà que algunes de les nostres ordenances i reglaments siguin analitzats d'acord amb els principis de l'esmentada normativa i modificats, si s'escau. Els àmbits que es poden veure afectats van des de les activitats en els espais públics als serveis funeraris, passant pels mercats, el medi ambient o l'urbanisme.

En tots aquests àmbits els ens locals hauran d'eliminar de les seves ordenances o reglaments aquells requisits que es puguin considerar discriminatoris o desproporcionats per a l'establiment o prestació de serveis per part d'empreses o professionals, com ara aquells que puguin limitar-los en funció de la nacionalitat o la residència, l'exercici previ o l'antiguitat en el mateix o la capacitat econòmica de l'empresa o professional.

Pel que fa a l'establiment de les finestretes o punts de contactes únics, la Directiva de Serveis imposa a totes les autoritats dels estats membres, entre elles les locals, que disposin d'una finestreta virtual on les empreses i professionals puguin adreçar-se per tal d'informar-se i poder realitzar electrònicament i sense haver-se de desplaçar tots els tràmits necessaris per obrir un establiment o prestar un determinat servei.

Els reptes que planteja aquesta transposició no són pas petits, la seva aplicació ha de representar un pas important en l'eficàcia i modernització de l'activitat administrativa i requerirà un esforç per a la nostra administració local. No obstant, com sempre acostuma a passar, la local és la ventafocs de les administracions i ni la de l'Estat ni la de la Generalitat han informat ni cooperat com hauria estat desitjable amb ens locals en aquesta matèria.

La majoria dels municipis del nostre país són mitjans i petits i no tenen ni la capacitat tècnica ni econòmica per afrontar amb solitari aquest procés, que en uns casos simplement desconeixen i en altres veuen com una cosa llunyana o inabastable. Sens dubte, que aquest excel·lent treball serà molt útil al conjunt d'operadors jurídics del món local català, i, en especial, al personal al seu servei.

Salvador Esteve i Figueras

President ACM

ABREVIATURES

ACM	Associació Catalana de Municipis i Comarques
ARC	Agència de Residus de Catalunya
AOC	Consorci Administració Oberta de Catalunya
AV	Autors varis
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOPC	Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya
CE	Comunitats Europees
CEE	Comunitat Econòmica Europea
CEMCI	Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional
CFE	Centres de Formatiés des Entreprises
COSITAL	Consejo de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local
DOCE	Diari Oficial de les Comunitats Europees
DOGC	Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya
DOUE	Diari Oficial de la Unió Europea
EAC	Estatut d'Autonomia de Catalunya (Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya)
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
LBRL	Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local
LJCA	Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa
OGE	Oficina de Gestió Empresarial
POEC	Programa d'Orientació per als Equipaments Comercials
RD	Reial decret
ROAS	Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals
RULC	Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme
STS	Sentència del Tribunal Suprem
STJCE	Sentència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees
STSJC	Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya
TCE	Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea
TIC	Tecnologies de la informació i la comunicació
TJCE	Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees
TSJ	Tribunal Superior de Justícia
TRLUC	Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme.
TRLMC	Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya
TRLRHL	Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals
UE	Unió Europea

Introducció

L'obra que us presentem a continuació, *La Directiva de serveis i els ens locals de Catalunya*, neix de l'encàrrec realitzat per la Càtedra d'Estudis Jurídics Locals Enric Prat de la Riba de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) i l'Associació Catalana de Municipis (ACM) a l'equip de professionals de l'Administració local i de professors de la Universitat Rovira i Virgili sotasignats, que hem desenvolupat en els darrers anys tasques directament vinculades amb la gestió dels serveis públics locals en diferents vessants afectats per la Directiva de serveis.

Aquest treball és el resultat final d'un primer esborrany que vam elaborar per a l'Associació Catalana de Municipis (ACM) i que, amb el títol *Criteris per a l'adaptació de la normativa local a la Directiva de serveis 2006/123/CE, de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior*, fou publicat a la web d'aquesta associació amb la finalitat, entre altres, d'esdevenir una eina de consulta bàsica per als municipis catalans a l'hora d'aplicar la Directiva de serveis.

Aquell primer treball va pretendre establir uns criteris bàsics, de caràcter orientatiu, per aplicar la Directiva de serveis, quan encara no havia estat publicada ni havia entrat en vigor la normativa de transposició estatal, ni les modificacions normatives en les matèries en les quals té competències la Generalitat de Catalunya relacionades amb l'àmbit d'aplicació de la Directiva.

Tot i la certa provisionalitat d'aquell primer document, el seu contingut ja va ésser objecte de debat i d'anàlisi a la Jornada sobre les Implicacions de la Directiva de Serveis en l'Ordenament Jurídic dels Ens Locals de Catalunya, organitzada per l'ACM, que va tenir lloc a Barcelona el dia 16 de desembre de 2009, i en la qual els autors d'aquesta obra vam intervenir també com a ponents.

Aquest nou text que posem a la vostra disposició és una versió revisada i actualitzada d'aquell primer treball, un cop ja ha entrat en vigor la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici (coneguda com a "Llei paraigües"), i la Llei 25/2009, de 22 de

desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici (coneguda com a “Llei òmnibus”), sense oblidar la referència i l’estudi d’altres normatives sectorials que han incorporat també els criteris de la Directiva de serveis.

En resum, aquesta obra pretén oferir a l’aplicador del dret local nocions bàsiques des del punt de vista teòric, però sobretot des de la vessant pràctica, que poden resoldre certs dubtes en relació amb l’aplicació d’una norma de dret comunitari amb una clara incidència local com la Directiva de serveis.

Fa anys que la normativa europea incideix en el nostre ordenament jurídic i els ens locals estan des de fa temps avesats a l’aplicació dels principis derivats del dret de la UE en diferents àmbits, com la contractació, els serveis públics o els pressupostos i els comptes públics. No obstant això, potser mai com ara no s’havia plantejat l’aplicació d’una norma general que remou els mateixos fonaments d’institucions jurídiques clàssiques, com les llicències i les autoritzacions, i el conjunt de tota l’activitat administrativa d’intervenció sobre l’activitat dels ciutadans, que obliga a una reflexió general sobre els instruments i les tècniques emprats per l’administració local per fer-ho.

Aquesta circumstància esdevé un repte i alhora una oportunitat important per incidir en la millora de la regulació d’aquesta vessant de l’acció administrativa i en general en el funcionament de l’Administració local i la seva relació amb els ciutadans. Amb aquesta finalitat us oferim el text que teniu a les mans, esperant que us serveixi de guia i orientació a l’hora d’endegar aquest procés.

Reus / Tarragona, març de 2010

Capítol 1

Significació i abast de la Directiva de serveis

1.1. Gènesi, aprovació i entrada en vigor de la Directiva de serveis

La Directiva de serveis 2006/123/CE, del Parlament i del Consell, de 12 de desembre,¹ relativa als serveis en el mercat interior, (coneguda de forma abreujada com a “Directiva de serveis”), té uns antecedents que convé tenir en compte per poder-ne avaluar l’abast amb precisió.² El Tractat de Roma (1957), constitutiu de la Comunitat Econòmica Europea, estableix com a principi inspirador del tot el procés unitari la llibertat política i econòmica. Tot i el seu paper nuclear –sobre el qual s’ha bastit a la pràctica la integració europea–, no ha tingut un desenvolupament normatiu sostingut. Després de dècades de desenvolupament normatiu de baixa intensitat amb la signatura de l’Acta Única Europea (1986), es rellança la construcció europea i es fan passes efectives per afavorir la creació del mercat interior. Així, amb el Tractat de Maastricht (1992), hom comença a dreçar un espai europeu sense fronteres interiors en el qual es garanteixi la lliure circulació de mercaderies, persones, serveis i capitals.

A l’ordre del dia de la conferència intergovernamental, celebrada a Torí el 29 de març del 1996, figurava entre els temes que calia debatre la revisió de la noció de servei públic a la llum del nou tractat. Finalment, la qüestió no es va abordar ateses les dificultats d’harmonitzar les tradicions jurídiques i polítiques dels diferents estats europeus referides a aquesta matèria. Tot i això, el setembre del 1996³ es va fer pública una comunicació (un instrument

1. Aquest capítol ha anat a càrrec de Jaume Renyer Alimbau. Diari Oficial Unió Europea (DOUE), Sèrie L, núm. 376, de 27 de desembre de 2006.

2. Pel que fa als antecedents de la Directiva de serveis, vegeu R. RIVERO ORTEGA. “Antecedentes, principios generales y repercusiones administrativas de la Directiva de Servicios: problemas de su transposición en España”. A *Revista de Estudios Locales*, núm. 122, juliol–agost de 2009; D. ENTRENA RUIZ. “La génesis de la Directiva de Servicios sobre liberalización de servicios”. A T. DE LA QUADRA-SALCEDO (dir.). *El mercado interior de servicios en la Unión Europea*. Madrid: Marcial Pons, 2009.

3. Comunicació sobre els serveis d’interès general a Europa, COM (1996) 443, DOCE C 281, de 26 setembre.

interpretatiu sense valor normatiu) de la Comissió Europea sobre els serveis d'interès general a Europa, que té el mèrit de clarificar quatre definicions bàsiques: què s'entén per “serveis d'interès general”, “serveis d'interès econòmic general”, “servei públic” i “servei universal”.

El Tractat d'Amsterdam (1997), introdueix entre les noves missions de la Comunitat (art. 2) promoure un “alt grau de competitivitat”, però hom la combina amb el reconeixement de la importància dels serveis d'interès econòmic general en vistes a la cohesió social i territorial europea. El consell europeu, celebrat a Lisboa els dies 23 i 24 de març de 2000, va aprovar una estratègia de reformes orientades a convertir l'economia europea en una de les més competitives del món. Amb aquesta finalitat hom va considerar fonamental que, al mercat interior, es prenguin plenament en consideració les normes del Tractat relatives als serveis d'interès econòmic general i a les empreses encarregades de la prestació dels esmentats serveis. En conseqüència, va sol·licitar a la Comissió que elaborés una nova comunicació sobre els serveis d'interès general a Europa que actualitzés la de l'any 1996.

Aquesta nova comunicació⁴ considera que les definicions, els punts de vista i els objectius fixats en la de 1996 continuen sent vàlids. Reitera que la definició concreta dels serveis d'interès general i la forma de prestació correspon a les autoritats competents (en els àmbits local, regional o nacional), i que la Comunitat ha de vetllar perquè el rendiment d'aquests serveis (en relació amb la qualitat i el preu) satisfaci el millor possible les necessitats dels usuaris i els ciutadans en general. Amb aquesta finalitat, els poders públics han d'actuar amb transparència i establir amb precisió les necessitats dels destinataris dels serveis d'interès general, el responsable de determinar i fer complir les obligacions corresponents i la forma en què es compliran. A criteri de la Comissió, els serveis d'interès econòmic general es distingeixen dels serveis ordinaris en el fet que els poders públics consideren que s'han de prestar fins i tot quan el mercat no tingui suficients incentius per fer-ho. En aquests casos, els poders públics poden establir prestacions de serveis en forma d'obligacions de servei d'interès general concedint, en contraprestació a la imposició d'aquestes obligacions, drets especials o exclusius o instaurant mecanismes específics de finançament.

Finalment, la Comissió advoca per un major desenvolupament del marc europeu relatiu al bon funcionament dels serveis d'interès general, d'acord

4. Comunicació de 20 de setembre del 2000, COM (2000) 580, DOCE de 19 de gener de 2001.

amb l'article 86 del Tractat de la CE, que reconeix de forma explícita el paper de promoció de la cohesió econòmica, social i territorial dels serveis d'interès econòmic general, i estableix l'obligació comunitària de facilitar el compliment de la seva comesa. És per això que la Comunicació descriu també la forma en la qual la Comunitat pot desenvolupar, en col·laboració amb les autoritats nacionals, regionals i locals, una política activa a escala comunitària per garantir l'accés de tots els ciutadans d'Europa als serveis. Segons l'opinió de la Comissió, s'ha de seguir una política continuïsta d'obertura dels mercats de serveis econòmics, amb la consegüent introducció d'obligacions de servei universal o públic, i amb aquesta finalitat hauran d'utilitzar-se instruments d'avaluació pel que fa al funcionament, el rendiment i la competitivitat dels serveis d'interès general; mantenir un enfocament gradual basat en l'avaluació de la reforma i la consulta amb les parts afectades (incloent-hi els consumidors); i fer complir la transparència de les activitats dutes a terme pels prestadors de serveis d'interès econòmic general, en especial, pel que fa a possibles falsejaments de la competència.

El 17 d'octubre de 2001, el Parlament Europeu va presentar un informe⁵ relatiu a aquesta Comunicació, en el qual parteix de la idea que els serveis d'interès general⁶ són part del model social europeu i que la política de liberalitzacions que s'està duent a terme pot tenir conseqüències tant positives com negatives per a l'usuari, per la qual cosa es requereix una avaluació detallada i comparativa de la qualitat dels serveis abans d'emprendre noves etapes de liberalització. A més, afegeix que la liberalització progressiva del sector dels serveis a la Unió Europea ha d'anar acompanyada del manteniment de les obligacions de servei universal. L'informe coincideix amb la Comissió en la defensa d'uns serveis d'interès general de la major amplitud possible, i en la llibertat d'actuació dels estats per definir i controlar aquests serveis. Així mateix, recorda que les autoritats locals han de poder elegir lliurement la manera en la qual gestionaran els serveis d'interès general de

5. Parlament Europeu, informe sobre la Comunicació de la Comissió "Els serveis d'interès general a Europa" COM (2000) 580 C5-0399/2001; 2001/2157/COS; final A5/0361) 2001, ponent: W. Langen, 17 d'octubre de 2001. El Parlament ja havia emès diverses resolucions sobre els serveis d'interès general, en especial, la de 17 de desembre de 1997 (DO C 14, de 19 de gener de 1998, p. 53-74) i la de 18 de maig de 2000 relativa a la transparència de les relacions financeres entre els estats membres i les empreses públiques (DO C 59, de 23 de febrer de 1991, p. 130-238).

6. Vegeu també el Document de Treball del Parlament Europeu, *Public undertakings and public service activities in the European Union*, Economic Affairs Series W-21, 1997.

la seva competència i han de poder optar per una gestió directa o per una gestió delegada.

El Parlament Europeu sol·licitava a la Comissió que efectués una avaluació, amb la major brevetat possible, de les conseqüències reals de la política de liberalització de serveis d'interès general, i que presentés una proposta de Directiva de serveis marc sobre els objectius d'aquests serveis, basada en l'art. 95 del Tractat CE, amb la qual es pogués crear un marc jurídic que garantís la prestació d'aquests. Així doncs, a escala europea, sol·licitava a la Comissió que concretés la distinció entre les activitats econòmiques i les no econòmiques (a les quals no s'apliquen les regles de competència), i el que s'havia d'entendre per "control dels errors manifestos" en el pla conceptual, en relació amb el "control de la proporcionalitat" en el pla operatiu.

En termes de política de la competència, el Parlament entén que qualsevol tracte preferencial a empreses públiques és considerat injustificat i contrari al dret comunitari, i especialment quan aquestes reben ajuts o mesures fiscals favorables per a l'exercici d'activitats econòmiques en règim de competència amb empreses privades. Igualment incompatible amb el principi de neutralitat competitiva és el fet que, en els àmbits en els quals operen empreses públiques i privades, les primeres estan exemptes del pagament de l'impost sobre el volum de negocis en certes activitats (subministrament d'aigua, gas, electricitat, etc.).

Per la seva banda, el Consell Europeu, celebrat a Niça els dies 7, 8 i 9 de desembre de 2000, va saber que la Comissió es proposava estudiar els mitjans per aconseguir majors previsibilitat i seguretat jurídica en aplicació del dret de competència relatiu als serveis d'interès general.⁷ En la mateixa Declaració s'establia que: a) l'aplicació de les normes de mercat interior i competència ha de permetre que els serveis d'interès econòmic i general puguin prestar-se en condicions de seguretat jurídica i viabilitat econòmica, de manera que es garanteixin els principis d'igualtat de tracte, qualitat i continuïtat en els serveis. En aquest sentit, es postulava el reconeixement de la compatibilitat dels ajuts destinats a compensar els costos afegits resultants d'exercir una comesa d'interès econòmic general, dins del ple respecte a l'art. 86.2 del Tractat; i b) s'ha de realitzar una avaluació periòdica dels serveis d'interès econòmic general, en particular, en termes de qualitat del

7. Declaració sobre els serveis d'interès econòmic general, de 28 de desembre de 2000.

servei, accessibilitat, seguretat i preu, de manera que sigui equitatiu i transparent.

En aquest marc, el Consell Europeu va sol·licitar a la Comissió que l'informés dels serveis d'interès general amb vista al Consell Europeu de Laeken previst per als dies 14 i 15 de desembre de 2000.⁸ L'objectiu de l'informe de la Comissió aprovat a la ciutat flamenca no és reemplaçar les comunicacions de 1996 i 2000, que continuen sent vàlides, sinó de completar-les i prendre en consideració les reflexions que es contenen en la *Declaració sobre els serveis d'interès econòmic general*.

Amb la pretensió d'estimular el debat relatiu al paper de la Unió Europea en la promoció dels serveis d'interès general, a la definició dels objectius perseguits per aquests serveis, i a la manera com s'organitzen, financen i avaluen, la Comissió Europea va aprovar el 21 de maig de 2003 el denominat *Llibre verd sobre els serveis d'interès general*.⁹ Es tracta d'un document de reflexió que planteja un ampli ventall de preguntes al voltant d'una qüestió clau: el paper que pertoca a les autoritats públiques en una economia de mercat. D'una banda, han de vetllar pel bon funcionament del mercat i pel respecte de les regles de la lliure concurrència per part de tothom, i de l'altra, han de garantir l'interès general.

El *Llibre verd* parteix de la constatació que hi ha una extensa gamma d'activitats compreses en una noció tan genèrica com la de serveis d'interès general, que inclou des de les grans indústries en xarxa (energia, serveis postals, transport i telecomunicacions) fins a la salut, l'educació i els serveis socials. De la mateixa manera, són molt diverses les tradicions jurídiques i polítiques que regulen aquestes activitats en els diferents estats comunitaris. Els redactors defugen d'entrada la conveniència de crear un marc jurídic general per a tota la UE i prefereixen aprofundir en uns quants punts a la recerca d'acord:

a) Abast de l'acció comunitària en matèria de serveis d'interès general i respecte al principi de subsidiarietat.

8. COM (2001) 598 final, de 17 d'octubre de 2001 (no publicat al DOCE).

9. *Libro Verde de la Comisión, de 21 de mayo de 2003, sobre los servicios de interés general* COM (2003) 270, final, DOCE C 76 de 25 de marzo de 2004.

Pel que fa a la intensitat de l'acció comunitària i el paper dels estats membres, els serveis d'interès general poden classificar-se en tres categories:

- serveis prestats per les grans indústries en xarxa (telecomunicacions, serveis postals, electricitat, gas i transports), en els quals la UE ha intervingut activament per afavorir l'obertura progressiva del mercat i ha aprovat directives a través de les quals ha estructurat un marc regulador global.
- Altres serveis d'interès econòmic general (gestió de residus, abastament d'aigua o serveis de radiodifusió), en els quals no hi ha un marc regulador global comunitari i només excepcionalment algunes normes especifiquen determinats aspectes de la prestació del servei.
- Serveis de naturalesa no econòmica i serveis sense efecte en el comerç entre estats, els quals no estan subjectes a normes específiques comunitàries i només a principis com la no-discriminació.

- b) Principis per a una regulació comunitària dels serveis d'interès general.
- c) Bona governança en matèria d'organització, normativa, finançament i avaluació dels serveis, amb la finalitat de millorar la competitivitat de l'economia i la garantia de l'accés efectiu, equitatiu i de qualitat als serveis.
- d) Mesures de coordinació entre el manteniment dels serveis d'interès general de qualitat i l'aplicació de les normes de competència al mercat interior.

El 12 de maig del 2004, la Comissió va presentar al Parlament Europeu una comunicació titulada *Llibre blanc sobre els serveis d'interès general*,¹⁰ redactat a partir del resultat de les consultes realitzades als agents econòmics i socials sobre la base del *Llibre verd*, amb l'objectiu de trobar una combinació harmoniosa entre la llibertat de mercat i els serveis públics.¹¹

10. *Llibre blanc*: COM (2004) 374 final (no publicat al Diari Oficial).

11. Casimiro LÓPEZ GARCÍA. "Los servicios de interés general y el principio de competencia: el Tratado CEE de 1957 al Tratado de Lisboa de la Unión Europea de 2007". A *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, núm. 306, 2008, pàg. 237-278.

El 13 de gener de 2004, la Comissió Europea va presentar una proposta de Directiva de serveis¹² que s'ha conegut amb el nom del comissari holandès Frits Bolkestein, responsable de la seva redacció, entre els anys 1999 i 2004. L'objectiu era fer efectiu un veritable mercat interior de serveis i crear un marc jurídic que suprimís els impediments que dificulten la llibertat d'establiment dels prestadors de serveis i la lliure circulació d'aquests entre els estats membres. El fonament jurídic de la proposta de Directiva de serveis es troba en els art. 47.2 i 55, així com en els art. 71 i 80.2 del Tractat de la CE, pel que fa a les matèries relatives a transports no regulades per altres instruments comunitaris. Tenint en compte el principi de subsidiarietat, es procurava limitar les interferències amb la particularitat dels règims estatals i, recurrent al principi de país d'origen, garantir la lliure circulació de serveis alhora que es mantenia la coexistència dels distints ordenaments jurídics dels estats membres amb les seves particularitats, però sense que poguessin utilitzar-se per imposar restriccions als serveis d'un prestador establert en un altre país.

Així, per suprimir els obstacles que s'oposen a la llibertat d'establiment, la proposta preveia mesures de simplificació administrativa (finestretes úniques i tramitació per via electrònica), l'establiment de principis que han de respectar els règims d'autorització de les activitats de servei i la prohibició de requisits jurídics restrictius en els ordenaments estatals. Pel que fa a la supressió d'obstacles que s'oposen a la lliure circulació dels serveis, la proposta de Directiva de serveis preveia l'establiment del principi del país d'origen, pel qual el prestador està subjecte únicament a la llei de l'Estat membre en el qual és establert alhora que els altres estats no han d'imposar-li restriccions. El que es vol protegir és el dret dels destinataris a utilitzar serveis prestats per gestors radicats a d'altres estats sense comportaments discriminatoris per part de les autoritats públiques dels països on resideixen els usuaris.

Per tal d'establir la confiança recíproca entre els estats membres necessària per suprimir aquests obstacles, la proposta de Directiva de serveis preveia l'harmonització de la legislació per garantir una protecció equivalent de l'interès general en qüestions essencials, com la protecció dels consumidors, el reforçament de l'assistència recíproca entre les diverses autoritats estatals per tal de garantir un control eficaç de les activitats de servei, mesures

12. Propuesta de Directiva de Servicios del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior, 13 de gener de 2004, COM (2004) 2 final.

de foment de la qualitat dels serveis, com la certificació d'activitats, les cartes de qualitat, etc., i el foment dels codis de conducta especialment sobre les comunicacions comercials de les professions regulades.

La controvèrsia generada¹³ arran de la Directiva de serveis Bolkestein va coincidir amb la tramitació del Tractat pel qual s'establia una Constitució per a Europa,¹⁴ que incorporava la regulació de la llibertat d'establiment (de l'art. III-137 al 143) i de la llibertat de prestació de serveis (art. III-144 a 150). L'argumentació contra l'espantall del lampista polonès¹⁵ va ser un dels elements determinants perquè la República francesa rebutgés, en el referèndum celebrat el 29 de maig de 2005, ratificar el projecte constitucional (com també va succeir a Holanda en el referèndum de l'1 de juny del mateix any, bé que per motius diferents a la barreja de proteccionisme jacobí i demagogia antiliberal que van donar la victòria al no francès). El bloqueig del procés constitucional va implicar, de retruc, també el del projecte de Directiva de serveis, atesa l'oposició que es va fer patent entre un bon nombre d'euro-parlamentaris.¹⁶ L'estratègia de Lisboa es rellança amb la comunicació de la Comissió que duu per títol *Treballant plegats pel creixement i l'ocupació*, de 2 de febrer de 2005, destinada a promoure la simplificació del marc reglamentari en el qual operen les empreses i la plena realització del mercat interior, entre altres objectius.

El Comitè Econòmic i Social, en data 10 de febrer de 2005, emet un dictamen assenyalant la necessitat de precisar millor l'àmbit d'aplicació de la Directiva de serveis i qüestiona l'afectació dels serveis d'interès econòmic general i el principi del país d'origen. Per la seva part, el Comitè de les Regions, en data 18 de febrer de 2005, publica el dictamen emès el 30 de setembre de 2004, en el qual no s'oposa al principi del país d'origen, i per contra,

13. Al diari *Le Monde* del 16 de gener, només tres dies després de fer-se pública la proposta de Directiva de serveis, Rafaële Rivais iniciava la línia argumental antiBolkestein amb un article titulat "Le Parlement européen dit non aux services publics à la française".

14. Tractat de Lisboa pel qual es modifiquen el Tractat de la UE i el Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea.

15. El lampista polonès o "*le plombier polonais*" (vegeu, per exemple, http://fr.wikipedia.org/plombier_polonais) és una expressió popular que va sintetitzar a França el rebuig al projecte polític constitucional europeu la primavera de 2005.

16. Entre els eurodiputats catalans va sobresortir Raül Romeva Rueda, electe per ICV i adscrit al Grup Verds-Aliança Lliure Europea, com ell mateix va deixar patent en l'article "Alternatives a la Directiva de serveis Bolkestein", publicat a *El País*, el 15 de maig de 2005, en què proposava la retirada del projecte perquè el considerava una amenaça per a l'Estat del benestar europeu.

adverteix de la necessitat de respectar les competències de les diverses administracions subestamentals en els estats complexos, en vistes a les seves responsabilitats a l'hora d'aplicar la nova Directiva de serveis.

Al Consell Europeu celebrat a Brussel·les els dies 22 i 23 de març de 2005 es va tractar de la revisió de l'estratègia de Lisboa i, atesa l'oposició francesa a la proposta de conclusions, el Consell va adoptar un pronunciament explícit sobre la proposta de Directiva de serveis, va excloure del seu àmbit d'aplicació els serveis d'interès econòmic general i va afirmar que per fomentar el creixement i l'ocupació i reforçar la competitivitat, el mercat interior dels serveis haurà de ser plenament operatiu conservant al mateix temps el model social europeu. Arran de la pressió francesa, dels sindicats europeus i dels grups polítics antiliberalitzadors, el 26 d'abril de 2006 la Comissió aprova una Comunicació que duu per títol *Servicios sociales de interés general en la Unión Europea*.¹⁷ En aquest document, la Comissió assumeix la distinció entre serveis econòmics d'interès general i serveis socials i sanitaris, imposada pel Parlament Europeu, i la necessitat de compatibilitzar el mercat interior de serveis amb el model social europeu. També s'hi reformula la proposta de Directiva de serveis i s'hi elimina el principi de país d'origen i se substitueix per la noció de lliure prestació de serveis. Així mateix, s'hi exclou un bon nombre de serveis afectats, s'hi incrementa les salvaguardes dels drets laborals i dels consumidors i s'hi emfatitza el poder de les autoritats estatals per valorar i aplicar les limitacions que considerin proporcionades i compatibles amb el dret comunitari.

El maig de 2006, el consell europeu celebrat a Brussel·les va donar el vistiplau a la proposta definitiva de Directiva de serveis, que va ser sotmesa a debat i aprovació del Parlament Europeu el novembre de 2006 i aprovada pel Consell el 12 de desembre. La dita proposta definitiva entrà en vigor el 28 de novembre de 2006 i va haver d'ésser aplicada pels estats membres, com a màxim, en complir-se els tres anys de la seva publicació, això és, el 28 de desembre de 2009.

El 13 de desembre del 2007 es va signar a Lisboa el Tractat pel qual es modifiquen el Tractat de la UE i el Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea, que substitueix el de Niça (2001), en el qual es reconeixen expressament les diferents categories de serveis d'interès general i es distingeix entre els de contingut econòmic i els que n'estan mancats. Respecte dels primers

17. COM (2006) 177 final (no publicada al Diari Oficial).

els estats (i les administracions subestatal i locals) tenen total discrecionalitat per prestar-los i organitzar les fórmules amb les qual es duran a terme efectivament.

1.2. Àmbit d'aplicació i transposició al dret intern estatal, autonòmic i local de la Directiva de serveis

1.2.1. Aspectes generals

La Directiva de serveis té per objecte (art. 1.1) apropar-se a l'efectivitat d'un autèntic mercat interior europeu mitjançant la superació dels obstacles legals i administratius, que ara com ara posen topalls a la llibertat d'establiment dels prestadors i a la lliure circulació de serveis (art. 43-55 del TCE), sempre que aquests obstacles no responguin a una necessitat imperiosa d'interès general o siguin necessaris per assolir aquestes finalitats. També s'han de suprimir els requisits discriminatoris o desproporcionats. Els mitjans per donar compliment a aquests objectius són la simplificació administrativa, l'harmonització normativa, la protecció dels consumidors i la cooperació interadministrativa. Queden fora del seu l'àmbit d'aplicació la liberalització de serveis d'interès econòmic general, la privatització de les entitats públiques que en són prestadores i la supressió dels monopolis i les ajudes públiques compatibles amb les normes de la competència (art. 1, apartats 2 i 3).

Malgrat la seva denominació, el concepte de “servei” que empra la Directiva de serveis no coincideix amb allò que des de la perspectiva de la tradició jurídica municipalista, catalana i espanyola, s'entén com a “servei públic”, ja que la noció que consta a l'article 4.1 fa referència a “cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo 50 del Tratado”. A la vista de l'exposició de motius (considerant 33) i l'articulat (art. 2.2), en resulten exclosos¹⁸ els serveis no econòmics d'interès general –és a dir, aquells serveis essencials el règim jurídic dels quals no donen més prioritat a l'eficiència econòmica, sinó als objectius de cohesió social i solidaritat, com és el cas de la sanitat,

18. T. DE LA QUADRA-SALCEDO. “Precisiones sobre el ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios en el mercado exterior”. A *El mercado interior de servicios en la Unión Europea*, Madrid: Marcial Pons, 2009.

l'educació i l'assistència social– i alguns serveis econòmics d'interès general –com els serveis financers i els serveis i les xarxes de comunicació electrònica, els serveis de transport i portuaris, els que presten les empreses de treball temporal, els serveis sanitaris amb independència que es tracti d'un servei públic o privat, els serveis audiovisuals, els directament relacionats amb les activitats de jocs d'atzar, que impliquin un valor monetari, les activitats vinculades a l'exercici del poder públic, els serveis socials, els serveis privats de seguretat, i els serveis prestats per notaris i agents judicials.

En segon terme, pel que fa a la transposició d'aquesta Directiva de serveis al dret intern, cal advertir també que hi concorren diverses circumstàncies que poden suposar una dificultat afegida: d'una banda, l'existència de diferents àmbits competencials que han d'ésser respectats ja que s'han “de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas, criterios que (...) no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias”. Per tant, “la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostenta la competencia según las reglas de Derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario” (STC 8 de març i 22 d'abril del 1993). Segons el parer de Luciano Parejo,¹⁹ la Directiva de serveis comporta una veritable desregulació dels serveis per a la qual no existeix competència comunitària per formular una política econòmica pròpia, i que de retruc implicarà la “comunitarització” d'una part apreciable –de difícil precisió a hores d'ara– de les economies estatals, amb la qual cosa afecta les competències de les administracions subestamentals i locals.

D'altra banda, l'habilitació competencial a partir de la qual les Corts espanyoles han aprovat la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici (d'ara en endavant, Llei 17/2009) és l'article 149.1.1a, 13a i 18a de la Constitució. Així doncs, la llei té caràcter de legislació bàsica. D'aquí se'n deriva una clàusula general de derogació tàcita de “cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta ley”, segons la disposició derogatòria de la mateixa llei. A més, la disposició final tercera conté un mandat d'habilitació a les Administracions públiques competents, “en su respectivo ámbito territorial, aprobar las nor-

19. L. PAREJO ALFONSO. “La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva de Servicios Bolkestein”. A *El Cronista, del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 6, juny de 2009.

mas de desarrollo y ejecución de esta ley”. De tot plegat s’extreu la conclusió que correspon a cada Administració, en l’àmbit de les seves competències, la modificació de la normativa per adequar-la a les prescripcions de la Directiva de serveis.

Gairebé simultàniament, el Govern estatal també va presentar a les Corts, en data 19 de juny, un altre Projecte de Llei “de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio”, que modifica quaranta-set lleis estatals. El dit Projecte de Llei ha estat aprovat i ha esdevingut la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici (d’ara en endavant, Llei 25/2009). Entre les que destaquen l’addició d’un art. 39 bis a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, que duu per títol, “Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad”, que en el seu primer apartat estableix el següent:

“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”.

El segon apartat afegeix:

“Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos aplicables según la legislación correspondiente, para lo cual podrán comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que se produzcan.”

També cal destacar els canvis introduïts per l’article 1 de dita Llei 25/2009 a la Llei 7/1985, de 2 d’abril, reguladora de las bases de règim local, en concret, l’addició d’un nou apartat quart a l’article 70 bis:

“4. Cuando se trate de procedimientos y trámites relativos a una actividad de servicios y a su ejercicio incluida 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, los prestadores podrán realizarlos, por medio de una ventanilla única, por vía electrónica y a distancia, salvo que se trate de la inspección del lugar o del equipo que se utiliza en la prestación del servicio.

Asimismo, las Entidades locales garantizarán, dentro del ámbito de sus competencias, que los prestadores de servicios puedan a través de la ventanilla única 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 impulsarán la coordinación para la normalización de los formularios necesarios para el acceso a una actividad y su ejercicio.”

I també es dóna una nova redacció a l'article 84 del mateix text legal:

“1. 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.

2. La actividad de intervención de las Entidades locales se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue.

3. Las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Administraciones Públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondi-

entes licencias de las Entidades locales, respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales.”

Aquest precepte respon al canvi de cultura administrativa que comportarà la implantació efectiva de la Directiva de serveis: la liquidació dels sistemes de policia administrativa mitjançant l'autorització prèvia.²⁰

La disposició final quarta d'aquesta Llei introdueix un mecanisme general (desconegut fins a la data en el dret estatal) permissiu de la repercussió de les conseqüències econòmiques de la responsabilitat de l'Estat –com a membre de la UE- per l'incompliment de la Directiva de serveis comunitària. Això significa que les administracions públiques que, en l'exercici de les seves competències, incompleixin el que disposa la llei de transposició o en el dret comunitari, donin lloc que el Regne d'Espanya sigui sancionat per les institucions europees, assumiran, en la part que els sigui imputable, les responsabilitats que se'n derivin. Aquesta norma habilita l'Administració general de l'Estat a compensar el deute imputable a l'Administració responsable amb la Hisenda estatal a compte de les quantitats que li correspongui transferir, d'acord amb el procediment regulat per la Llei 50/1998, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social.

Pel que fa a les competències de la Generalitat en relació amb la transposició de la Directiva de serveis europea, cal recordar que, d'acord amb l'art. 113 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, correspon a la Generalitat el desplegament, l'aplicació i l'execució de la normativa de la Unió Europea quan afecti l'àmbit de les seves competències, en els termes que estableix el títol cinquè del mateix Estatut.

En exercici d'aquesta competència estatutària, el legislador català ha aprofitat per incorporar en la tramitació parlamentària de diferents normes sectorials els criteris i els principis de la Directiva de serveis, si bé aquest treball d'adequació ha tingut resultats molt diversos; a tall d'exemple, i per la seva significació, se'n destaquen els que figuren a l'epígraf següent.

20. E. LINDE PANIAGUA. “Notas sobre el objeto, ámbito y reglas de aplicación de la Directiva de Servicios relativa a los servicios en el mercado interior”. A *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 14, 2008.

1.2.2. Aspectes sectorials

1.2.2.1 *Activitats recreatives*

Pel que fa a les activitats recreatives, el dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat, número 293, de 26 de maig del 2009, relatiu al projecte de regulació administrativa dels espectacle públics i les activitats recreatives adverteix de l'omissió de tota referència a la Directiva de serveis, i en el fonament jurídic segon fa una sèrie de consideracions:

“1. La Directiva de serveis 2006/123/CE estableix en un context de simplificació de procediments (art. 5), diversos mecanismes que abasten, per exemple, la finestreta única (art. 6), el dret d'informació (art. 7), i els procediments per via electrònica (art. 8).

Així mateix, es restringeix enormement i a la vegada se simplifica el règim d'autoritzacions per accedir a la prestació d'un servei (art. 9), establint les condicions necessàries per a la concessió de l'autorització, evitant qualsevol marge de discrecionalitat i arbitrarietat administrativa.

En tal sentit, els criteris que marca la Directiva de serveis, en els supòsits de necessitar la concessió d'una autorització, es basen, en primer lloc, en la condició que no resultin discriminatoris, en segon lloc, que resultin justificats per raons imperioses d'interès general i que, a la vegada, es tracti de criteris que respectin el principi de la proporcionalitat.

Així mateix, els dits criteris hauran de ser, segons la Directiva de serveis, clars i inequívocs, transparents i accessibles. Finalment, els criteris que s'han de tenir en compte hauran de ser objectius i fets públics amb anterioritat.

En qualsevol cas, les condicions de concessió no es podran afegir a les que ja s'imposin al prestador dels serveis, per part del seu corresponent Estat d'origen. En qualsevol cas, les denegacions d'autoritzacions hauran de ser motivades i susceptibles de ser impugnades per via judicial.

Per últim, cal recordar específicament que el règim d'autoritzacions que estableix la Directiva de serveis, essencialment des de l'article 10 al 15, ambdós inclosos, no qüestionen específicament el repartiment de competències, en el si de cadascun dels estats membres (art. 6 i 9).

[...]

2. D'entre els àmbits que tracta la Directiva de serveis, entenem que, *prima facie*, afecten el Projecte de llei objecte de dictamen, entre d'altres, la flexibilització o, millor dit, les restriccions establertes a la necessarietat d'autorització per a la prestació dels serveis (art. 29.1 i 7 del Projecte de llei, en relació amb l'art. 9.1 de la Directiva de serveis), i en un ordre adjectiu o processal, la instauració general del règim de silenci administratiu positiu, reduint el silenci negatiu a supòsits excepcionals (art. 33.2 del Projecte de llei, en relació amb l'art. 13.4 de la Directiva de serveis)

Entenem que, si més no, aquests dos aspectes obligaran a modificar algun paràmetre normatiu del Projecte de llei abans del 28 de desembre de 2009, fent ús de les competències de la Generalitat –en el cas que ens ocupa– en relació amb la transposició de la Directiva de serveis europea.

[...]

En l'horitzó de canvi legislatiu comentat en els paràgrafs anteriors, potser hauria estat oportú que el Projecte hagués contemplat en el seu text normatiu les prescripcions de la normativa comunitària en vigor des del 28 de desembre de 2006. Aquesta, al nostre entendre, salutífera previsió del legislador català, hauria pogut superar la vigència eventualment temporal del Projecte de llei en els termes del text aprovat per la Comissió, atenent a l'adequació *ope legis* comunitària, que previsiblement caldrà fer, per tot, el 28 de desembre de 2009.

Certament, la normativa comunitària no obliga a peu i a cavall els estats membres, fins que no ha estat transposada a les legislacions internes de cadascun dels estats. Tanmateix, un principi d'economia processal i fins i tot de prudència i de sentit comú, hauria estat fer lleua de les directrius comunitàries a l'hora de legislar de bell nou, sobre qualsevol matèria que pogués resultar afectada, durant el període de temps que transcorre entre l'entrada en vigor de la Directiva de serveis, fins a la data màxima de transposició (en el nostre cas, des del 28 de desembre de 2006, fins al 28 de desembre de 2009).

L'eventual limitada vigència del Projecte de llei fins a la seva previsible adequació a la Directiva de serveis; el possible perill que la Llei catalana pugui ser impugnada –per mor del que es dirà en els subsegüents apartats respecte a la nova legislació estatal–, així com la possibilitat d'inaplicació d'algun dels articles del Projecte per decisió

judicial, abonen el nostre capteniment de prudència expressat en els paràgrafs anteriors.

La jurisprudència comunitària –de la qual és un notori exponent la STJCE, dictada en audiència pública a Luxemburg el 18 de desembre de 1997, As. 129/96 Inter Environnement Wallonie ASBL–, ens recorda clarament que:

a) Amb caràcter preliminar és obligació dels estats membres adoptar totes les mesures necessàries per tal d'assolir el resultat prescrit per una Directiva de serveis. Aquesta és una obligació imperativa que imposa el paràgraf tercer de l'article 189 TCEE, i usualment la mateixa Directiva de serveis de què es tracti.

b) A la vegada, i d'acord amb el paràgraf segon de l'article 191 TCEE “les directives i les decisions es notificaran als seus destinataris i produiran efecte a partir de tal notificació”. Això vol dir que, en principi, una Directiva de serveis produeix efectes jurídics envers l'Estat membre destinatari des del mateix moment de la seva notificació.

c) Sens perjudici del que ha quedat exposat en el paràgraf anterior, la Directiva de serveis mateixa, com és el cas, fixa un termini al finiment del qual hauran d'haver entrat en vigor en els estats membres totes les disposicions normatives (legals, reglamentàries i administratives) necessàries per donar fidel compliment al que es disposa en la Directiva de serveis en qüestió.

El termini atorgat per la Directiva de serveis permet als estats membres disposar del temps degut per poder adoptar les mesures necessàries per a l'adequació del seu dret intern a la Directiva de serveis, i, per tant, no se'ls pot exigir la dita adequació abans de la conclusió de l'esmentat termini.

Ara bé, durant el termini d'adaptació del dret intern cal recordar que els estats membres han d'adoptar les mesures necessàries per tal que en expirar el termini s'hagi pogut assolir el resultat que mana la Directiva de serveis, i per això es dedueix que durant el dit període temporal han d'abstenir-se d'adoptar disposicions que puguin comprometre greument el resultat que persegueix la Directiva de serveis.

e) Concretament, la sentència declara textualment: “El paràgraf segon de l'article 5 i el paràgraf tercer de l'article 189 del Tractat CEE així com la Directiva de serveis [en aquest cas 91/156], exigeixen que, durant el termini d'adaptació del dret intern a la Directiva de serveis fixat per aquesta, l'Estat membre destinatari s'abstingui d'adoptar disposicions que puguin comprometre greument la consecució del resultat prescrit per la dita Directiva de serveis.”

En conclusió, el Consell Consultiu adverteix que “no es pronuncia amb detall sobre les possibles discrepàncies o tensions entre la Directiva de serveis 2006/123 i el text del Projecte de Llei objecte de dictamen”. El Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 11/2009, del 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives incorporant a la seva exposició de motius aquest paràgraf, sense introduir-hi cap modificació en l’articulat en la línia de les consideracions del Consell Consultiu:

“El règim de control administratiu sobre els espectacles públics, les activitats recreatives i els establiments en què aquests es duen a terme, establert per aquesta llei, és plenament coherent amb la Directiva de serveis 2006/123 (CE) del Parlament Europeu i del Consell, del 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior.

En aquest sentit, no hi ha dubte que en aquests establiments hi ha raons imperioses d’interès general (objectius de salut pública, protecció dels consumidors i protecció de l’entorn urbà) que, segons la jurisprudència del Tribunal de Justícia assumida expressament per la mateixa Directiva de serveis, justifiquen l’aplicació del règim d’autorització; així mateix, la protecció de l’interès legítim de tercers, especialment dels veïns, és una altra raó imperiosa d’interès general que, d’acord amb la Directiva de serveis, justifica l’aplicació del règim del silenci administratiu negatiu.

A més, la coherència d’aquesta llei amb les determinacions de la Directiva de serveis 2006/123 també es manifesta en el fet, indicat més amunt, que es facilita la substitució del procediment d’autorització o llicència per altres procediments menys restrictius, com és la comunicació prèvia a l’Administració o fins i tot l’exempció. Aquesta alternativa no era possible en el règim jurídic vigent fins a l’entrada en vigor d’aquesta llei, ja que tots els establiments i totes les activitats, sense excepció, estaven sotmesos a autorització o a llicència.

Tanmateix, l’aplicació efectiva de procediments de control menys restrictius es remet als reglaments i les ordenances, ja que, per a atendre als principis de necessitat i de proporcionalitat establerts per la mateixa Directiva de serveis, es requereix una ponderació de les circumstàncies de cada lloc, impossible de fer des de la perspectiva inevitablement general de la regulació legal.”

1.2.2.2. *Prevenció i control ambiental de les activitats*

Pel que fa a la prevenció i el control ambiental de les activitats, s'ha de destacar la manca de referència a la Directiva de serveis per part del legislador català a la Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats. Si bé és cert que aquesta norma sectorial s'empara en una Directiva comunitària específica, la Directiva 1/2008, del 15 de gener, de prevenció i control integrats de la contaminació, també és evident que resta subjecta a la Directiva de serveis, i n'és una prova normativa patent, encara que no sigui directament aplicable a Catalunya, la modificació de l'apartat 1 de l'article 22 del Reial decret 2009/2009, de 23 de desembre,²¹ pel que es modifica el Reglament de serveis de les corporacions locals, aprovat pel Decret de 17 de juny de 1955, i que estableix que:

“La apertura de establecimientos industriales y mercantiles podrá sujetarse a los medios de intervención municipal, en los términos previstos en la legislación básica en materia de régimen local y en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.”

Atesa la incidència de la Directiva de serveis sobre les llicències d'activitats, cal determinar en quina mesura les administracions locals resten afectades i quin és el seu àmbit possible de regulació municipal, d'acord amb la Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats:

Contingut general

Pel que fa als aspectes generals, el títol tercer de la Llei estableix el règim d'intervenció de llicència ambiental de competència municipal.

En aquest títol es regulen totes les activitats que, per la seva incidència en el medi ambient, s'han de sotmetre obligatòriament a algun règim d'intervenció preventiva ambiental, d'estricta competència municipal. La participació de l'Administració de la Generalitat en el procediment d'atorgament de la llicència ambiental es limita a l'emissió dels informes que siguin preceptius, d'acord amb aquesta Llei o el seu desenvolupament reglamentari o d'acord amb la normativa sectorial ambiental aplicable: per exemple, les que requereixen declaració

21. BOE núm. 313, de 29 de desembre de 2009.

d'impacte ambiental que ha de formular la Ponència Ambiental de la Generalitat (article 33 i següents) o les que requereixen informe de l'Administració hidràulica (ACA) o de l'Administració de residus de Catalunya (ARC) o d'altres òrgans del Departament de Medi Ambient per les activitats previstes a l'annex VI, o els òrgans competents del Departament d'Interior (articles 42 i 43).

Es modula, també, la intervenció dels consells comarcals, que han de donar la suficiència tècnica i jurídica als municipis, garantint, en tot cas, un alt grau d'autonomia als ajuntaments per definir la seva relació amb l'entitat comarcal. La llei preveu l'existència d'una Ponència comarcal per donar servei als municipis de menys de 50.000 habitants i als de més de 20.000 que no en tinguin de pròpia, tot i que els municipis de menys de 20.000 també poden tenir-ne de pròpia si justifiquen capacitat tècnica i de gestió suficient (article 38).

Així mateix, es difereix a la regulació de les ordenances municipals la possibilitat de sotmetre algunes d'aquestes intervencions preventives al règim de comunicació, en funció de la seva ubicació urbanística i de les característiques ambientals del medi receptor i d'altres factors d'incidència ambiental, sempre que no ho impedeixi el compliment de la normativa sectorial ambiental.

El títol quart de la llei regula el règim de comunicació, també de competència municipal. La prevenció ambiental en aquest cas es duu a terme mitjançant l'acte de certificació tècnica del compliment de les normes ambientals. No existeix la possibilitat de sotmetre aquestes activitats a un règim de permís o autorització prèvia, al mateix temps que es reforça el compliment dels requeriments ambientals i l'obertura de l'activitat sota la responsabilitat de les persones o empresa titular i del personal tècnic.

El títol cinquè estableix els règims d'intervenció ambiental coordinats amb altres intervencions municipals. En les activitats subjectes a la legislació sectorial d'espectacles públics i activitats recreatives i, en el seu cas, d'altres activitats sotmeses a llicència municipal substantiva que es determini, l'avaluació ambiental de l'activitat s'integra en el procediment d'atorgament de la llicència municipal substantiva.

Així també, l'avaluació ambiental dels projectes d'equipaments i serveis de titularitat municipal s'integra en el procediment d'aprovació del projecte corresponent.

Contingut concret

Pel que fa als aspectes més concrets, i especialment, respecte a la desaparició dels permisos o llicències municipals d'obertura d'establiments (article 50), cal dir que caldrà modificar ordenances o reglaments municipals que estableixin un règim de permís o llicència municipal d'obertura d'establiments o activitats subjectes a comunicació prèvia previstes a l'annex III de la Llei 3/1998, ja que el nou text legal ja no deixa en mans dels ajuntaments escollir entre comunicació prèvia o permís, sinó que sempre haurà de regir-se el règim d'establiment d'aquestes activitats (annex III de la llei) per comunicació prèvia. Fins i tot de manera inversa la Llei preveu que estiguin subjectes al règim de comunicació les activitats mòbils i de caràcter temporal de l'annex II associades a obres d'infraestructures, activitats de tractament de residus o similars en els termes que es prevegin reglamentàriament.

Pel que fa al termini per resoldre i al silenci administratiu (article 47), la nova llei amplia el termini per resoldre i notificar les resolucions dels procediments de concessió de llicència ambiental de quatre mesos (Llei 3/1998) a sis mesos.

La Llei canvia també la regla establerta a la Llei 3/1998 del silenci positiu, que passa ara a ser negatiu. Aquesta nova regulació encaixa amb la previsió de la legislació bàsica estatal per a les activitats afectades per la Directiva IPPC i, a criteri del professor J. Perdigó, membre de l'equip redactor de la Llei, amb la normativa ambiental europea (en matèria d'aigües, sorolls, residus, etc.) que exigeix imperativament l'obtenció de permís escrit. No obstant això, en seu parlamentària s'han fet sentir algunes veus que posen en dubte l'adequació d'aquesta previsió amb la Directiva 123/2006 CE, de 12 de desembre, de Serveis en el mercat interior que "proclama el silenci positiu llevat que una llei estableixi el contrari per raons imperioses d'interès general".²²

Cal tenir en compte com a possible objecció al criteri mantingut pels redactors de la Llei que la llei bàsica estatal només afecta les activitats de l'annex I i que el concepte de "permís escrit" podria admetre matisos, com posa de manifest el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, quan afirma en la seva sentència de 10 de setembre de

22. Vegeu les compareixences relatives a la tramitació parlamentària de la Llei de prevenció i control de les activitats que es publiquen al Diari de Sessions del Parlament de Catalunya sèrie C, núm. 588 de 10 de juny de 2009.

2009 que l'exigència de permís escrit podria ser satisfeta mitjançant la certificació acreditativa del silenci administratiu.²³

Tot i que aquesta qüestió pot ser controvertida, des del punt de vista pràctic no es pot oblidar que la mateixa jurisprudència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya ha exigít en aquest aspecte dos elements complementaris al transcurs del termini legalment establert per a la notificació de la resolució de l'expedient corresponent:

a) prova de l'adequació del projecte de l'activitat a la legalitat (segons l'article 32.4 de la Llei 3/1998 no es poden adquirir per silenci facultats contràries a l'ordenament jurídic), i especialment la urbanística, tenint en compte la relació entre una matèria i l'altra (relació amb el silenci administratiu en matèria urbanística previst al DL 1/2005 TRLU) i

b) acta de comprovació per iniciar l'activitat.²⁴

23. Vegeu la STSJ de Catalunya, Sala Contenciosa administrativa, secció 3a, núm. de recurs 3/2007, núm. de resolució 791/2009, ponent J. Juanola Soler, que en el seu Fonament de Dret 3r si refereix en els següents termes:

“(…) Las Administraciones demandadas alegan, asimismo, que no es posible obtener la autorización ambiental solicitada por silencio administrativo, por cuanto la normativa europea (Directiva 96/61 /CE) y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea exigen “permiso escrito”.

A lo que debe decirse que, para el supuesto de silencio administrativo positivo, el artículo 43.5, in fine, de la Ley 30/1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, prevé la emisión obligatoria de la certificación acreditativa del silencio administrativo producido; certificación que satisface aquella exigencia de “permiso escrito”.

En el presente caso, la Administración actuante no ha emitido dicha certificación, ni ha dictado resolución expresa. Por ello no puede apoyarse en su incumplimiento de las indicadas obligaciones, para alegar la falta de permiso escrito.”.

24. Vegeu per a totes la STSJ de Catalunya, Sala contenciosa administrativa, secció 3a, núm. de recurs 216/2008, núm. de resolució: 224/2009, ponent M. Taboas Bentanachs, de 10 de març de 2009, que en el seu fonament de dret tercer s'hi refereix en els següents termes:

“(…) Como reiteradamente esta Sección va sentando, debe señalarse que en la materia de titulación ambiental la aplicación automática del silencio positivo por el mero transcurso del plazo establecido no se comparte en aplicación, en materia urbanística, del artículo 5.2 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña, como con posterioridad establece el artículo 5.2 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña, como en materia ambiental se establece en los artículos 21.4 y 32.4 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la Intervención Integral de la Administración Ambiental y demás disposiciones concordantes.

Por todas y en la primera vertiente baste la cita de la Sentencia de la Sección de Casación de esta Sala, nº 7, de 22 de abril de 2005, y en la segunda vertiente baste la cita de nuestras Sentencias nº 151, de 16 de febrero de 2007, nº 276, de 7 de abril de 2008, nº 442, de 2 de junio de 2008, nº 450, de 3 de junio de 2008, nº 527, de 25 de junio de 2008, nº 801, de 14 de octubre de 2008 y nº 953, de 28 de noviembre de 2008.

Respecte a les bases de dades de llicències ambientals (article 49.2), ja es contemplaven en la Llei 3/1998 però a partir d'ara han de ser accessibles telemàticament. Aquesta és una previsió que encaixa amb els principis de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics i article 5.1 e), i amb els articles 6.3 i 7.6 de la Llei 27/2006, de 18 de juliol, reguladora de l'accés a la informació en matèria de medi ambient.

Pel que fa als espectacles públics i les activitats recreatives (article 55), les activitats de l'annex IV subjectes a la legislació d'espectacles públics i activitats recreatives no estan sotmeses a llicència ambiental. La intervenció ambiental d'aquestes activitats s'ha d'integrar en el procediment d'atorgament de la llicència sectorial, amb unes remissions i reenviaments entre la Llei 11/2009 i la Llei 20/2009 no del tot clares.

Quant a l'avaluació ambiental dels projectes d'equipaments i serveis de titularitat municipal (article 56), els projectes d'equipaments i serveis de titularitat municipal no estan sotmesos a llicència (la llei diu "annex II" però és clar que tampoc és "annex III" relatiu a la comunicació prèvia). L'avaluació ambiental dels projectes d'equipaments i serveis de titularitat municipal s'integra en el procediment d'aprovació del projecte corresponent (article 56).

Aquest és un aspecte interessant, ja que sovint s'han manifestat dubtes sobre la necessitat o no que els equipaments municipals obtinguin llicència ambiental. A manca de major concreció caldrà aplicar en aquest cas el procediment d'aprovació de projectes previst al Decret 179/1995, de 13 de juny, pel que s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals, però introduint l'avaluació ambiental per part de la ponència municipal o comarcal.²⁵

Respecte als controls periòdics, i vist que la Llei 3/1998 atorgava facultats als municipis per establir mitjançant reglament els terminis en els quals caldria sotmetre les activitats a control periòdic, la nova Llei estableix que aquests terminis s'han de fixar a les llicències pel que fa a les activitats de l'annex II i IV i, en cas que no se'n fixi cap, l'article 70.2 en fixa uns d'"indicatius" (*sic*).²⁶ Pel que fa a les activitats de l'an-

Siendo ello así bien se puede comprender que descansa en la carga de la prueba de quien haga valer el silencio positivo la necesidad de acreditar que el proyecto presentado es conforme a derecho y en el presente caso con la mera prueba documental que se dispone sólo puede llegarse a la conclusión que esa hipótesis dista de hallarse corroboratoriamente evidenciada, ni indiciariamente ni con suficiencia.”.

25. Article 36 i següents del ROAS.

26. El terme "indicatiu" en un text legal produeix una certa perplexitat. Si bé el precepte remet a l'establiment dels terminis en el mateix títol administratiu, que podria tenir com a "indicatius" els terminis

nex III (comunicació), es podrà establir un règim periòdic d'autocontrols atenent la necessitat de comprovacions d'emissions de l'activitat a l'atmosfera (com sorolls, vibracions o contaminació lluminosa) i a l'aigua o la caracterització de determinats residus segons s'estableixi per ordenança municipal.

No hem d'oblidar els aspectes puntuals d'harmonització de taxes (disposició addicional cinquena) i d'harmonització del procediment (disposició final segona), que també tenen rellevància.

Tanmateix, més enllà de la Llei, i pel que fa als establiments d'activitats innòqües, hem de remarcar que la Directiva de serveis s'aplica plenament a aquestes activitats no incloses en l'àmbit de la Llei de prevenció i control integrat de les activitats i, per tant, s'han de sotmetre al règim de comunicació prèvia previst al nou article 71 bis de la Llei 30/1992, introduït per la Llei 25/2009 i contemplat també als articles 96 i 97 del Decret 179/1995, de 13 de juny, pel que s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals (ROAS), sense que sigui procedent sotmetre-les a llicència d'obertura.

1.2.2.3. Activitat comercial

Pel que fa a l'activitat comercial, hem d'emfatitzar que l'exposició de motius del Decret llei 1/2009, del 22 de desembre,²⁷ d'ordenació dels equipaments comercials, fa referència expressa a la Directiva de serveis. Aquests paràgrafs concrets ho constaten:

[...]

“Tenint en compte aquesta competència exclusiva de la Generalitat i el que estableix l'article 113 de l'Estatut d'autonomia, esdevé necessari adaptar la normativa reguladora de l'ordenació dels equipaments comercials al que estableix la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior (DSMI). Aquesta adaptació ha de preservar la prossecució de determinats objectius fonamentats en raons imperioses d'interès general de tipus urbanístic, mediambient-

establerts a la llei, no s'entén el sentit de establir que seran “indicatius” quan la llicència no els determini. El més correcte normativament parlant seria considerar-los supletoris, és a dir que actuin quan la llicència no en fixi d'altres, com succeeix per exemple, salvant la distància, amb els terminis de caducitat que la legislació urbanística preveu per a les llicències d'aquella naturalesa.

27. Convalidat per acord del Parlament de Catalunya de 27 de gener de 2010, publicat al DOGC núm. 5560 de 4 de febrer de 2010.

tal i de preservació del patrimoni historicoartístic, que empara la mateixa Directiva i que es concreten en el fet de garantir l'exercici de la llibertat d'establiment i de la lliure circulació dels prestadors de serveis a l'àmbit territorial de Catalunya; establir les directrius a les quals s'han d'adequar els establiments comercials per tal de satisfer les necessitats de la ciutadania, i impulsar un model d'urbanisme comercial basat en l'ocupació i la utilització racional del territori, amb usos comercials que permetin un desenvolupament sostenible; contribuir a l'establiment de models d'ocupació del sòl que evitin al màxim la dispersió en el territori; reduir la mobilitat i evitar desplaçaments innecessaris, tant de persones com de mercaderies que congestionin les infraestructures públiques i incrementin la contaminació atmosfèrica derivada del trànsit de vehicles inherent a la dinàmica de funcionament de determinats tipus d'establiments comercials; potenciar el model de ciutat en què l'ús residencial s'harmonitza amb les activitats comercials i de serveis; garantir l'aprovisionament, la diversitat d'oferta i la multiplicitat d'operadors en un model de ciutat que ofereixi les mateixes possibilitats per a tots els ciutadans i ciutadanes; afavorir l'equilibri territorial en totes les comarques i zones urbanes dels municipis, per tal que puguin disposar d'una xarxa de serveis comercials suficient i adaptada a les demandes de les persones consumidores i usuàries de tot el territori; assolir un alt nivell de protecció de les persones i del medi ambient en conjunt, per garantir la qualitat de vida, mitjançant la utilització dels instruments necessaris que permetin prevenir, minimitzar, corregir i controlar els impactes ambientals que la implantació d'establiments i l'exercici de les activitats comercials comporten, i afavorir un desenvolupament econòmic sostenible, amb els mínims condicionants possibles, en coherència amb els objectius establerts de preservació del medi ambient.”.

[...]

“En aquest sentit, la idoneïtat i proporcionalitat d'aquest mecanisme de control previ a l'exercici de determinades activitats comercials, que regula aquest Decret llei i que es concreta en aquells establiments amb una superfície de venda superior a 1.300 metres quadrats, es justifica pels perjudicis irreparables o de difícil reparació i quantificació –tant per als mateixos operadors com per a tercers i per als béns jurídics a protegir–, inherents a qualsevol altre sistema de control a posteriori, atesa la magnitud de l'impacte de l'execució i posada en funcionament dels projectes comercials que hi estan

sotmesos, amb els corresponents perjudicis afegits que podria comportar el cessament d'una activitat econòmica d'envergadura que ja estigui en funcionament.”

[...]

“La Directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre, relativa als serveis de mercat interior (DSMI), suposa un punt d'inflexió en les relacions entre el sector empresarial i les administracions públiques, i, en conseqüència, amb l'activitat comercial i la implantació dels seus equipaments. Efectivament, la DSMI suposa, pel que fa a l'activitat econòmica i comercial, un canvi conceptual que afavoreix el règim de comunicació sobre el d'autorització i impulsa la interoperabilitat i coordinació entre els diferents nivells administratius que intervenen. Així mateix, aquest canvi ofereix l'oportunitat de realitzar una millora substancial en l'àmbit operatiu i organitzatiu emmarcada en la simplificació administrativa i la tramitació electrònica amb la posada en funcionament de la Finestreta Única Empresarial que impulsa la mateixa Directiva.

Així mateix, la DSMI fa necessària l'adaptació normativa d'una part important de la regulació existent en el sector empresarial, i efectivament, l'ordenació dels equipaments comercials no n'és una excepció, de manera que el contingut del present Decret llei recull uns canvis substancials respecte de l'anterior regulació els quals estan en plena sintonia amb els pilars fonamentals amb els que se sustenta la DSMI. En primer lloc, la important tasca de simplificació administrativa que suposa l'ampliació del règim de comunicació versus el d'autorització i l'eliminació d'aportació de documentació, en especial aquella que es genera en qualsevol de les administracions públiques. En segon lloc, l'impuls dels mitjans electrònics, que suposa un increment important de l'accessibilitat a les administracions públiques, un acostament al sector comercial i, en definitiva, una important supressió de les barreres que han d'impulsar l'activitat econòmica. Finalment, la DSMI destaca la importància de la implantació de la Finestreta Única Empresarial, la finalitat de la qual és desenvolupar un important paper de suport al prestador o prestadora de l'activitat empresarial, concentrant les informacions que aquest necessita, i facilitar la tramitació administrativa, sigui quina sigui l'autoritat administrativa que en té les competències. Tots aquests aspectes fonamentals de la DSMI tenen el seu reflex en el present Decret llei.”

[...]

“D’acord amb el que preveu l’article 38 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, en relació amb el que determina l’article 64 de l’Estatut d’autonomia, aquesta disposició adopta la forma de Decret llei atesa l’extraordinària i urgent necessitat de disposar de manera immediata d’un marc normatiu regulador dels equipaments comercials adaptat als principis i prescripcions que estableix la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior (DSMI). Segons determina l’article 44.1 de la DSMI, els estats membres disposen fins al 28 de desembre de 2009 per incorporar al seu dret intern mitjançant les modificacions i incorporacions legals, reglamentàries i administratives oportunes per tal de donar compliment al que estableix aquesta norma comunitària, segons l’obligació que dimana de l’article 249 del Tractat constitutiu de la Unió.

En aquest sentit, l’adaptació de la normativa en l’àmbit de l’ordenació dels equipaments comercials s’ha vist impel·lida a portar-se a terme en aquests moments per la concurrència de diversos factors i per la seva mateixa complexitat. D’una banda, s’ha aprovat recentment la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, que transposa a l’ordenament jurídic estatal la Directiva 2006/123/CE. D’altra banda, la DSMI i l’esmentada Llei 17/2009, de 23 de novembre, han comportat la necessitat de modificar la legislació estatal d’ordenació del comerç minorista. Si bé, com s’ha indicat anteriorment, la Generalitat de Catalunya exerceix competència exclusiva per a la regulació dels equipaments comercials, en els termes que preveu l’article 121.1 de l’Estatut d’autonomia, també és cert que no ha de ser aliena a les modificacions en la normativa estatal referida i, per tant, si s’hagués optat per adaptar la legislació de l’ordenació dels equipaments comercials a la DSMI amb caràcter previ a la transposició efectuada pel legislador estatal, es podria haver propiciat una situació d’inseguretat jurídica contrària a l’ordenament jurídic, que hauria col·locat els operadors econòmics de la distribució comercial que actuen en el territori de Catalunya en la situació de disposar d’una normativa autonòmica adaptada a la Directiva i una normativa estatal encara no transposada. La voluntat d’evitar aquesta situació ha comportat que, en ser tan recent el fet de l’aprovació de la legislació estatal esmentada i tan propera l’expiració del termini per transposar la Directiva, l’adequació de la normativa d’ordenació

dels equipaments comercials a la DSMI esdevingui una necessitat urgent que fa idoni l'ús del Decret llei que preveu l'article 64 de l'Estatut d'autonomia. Així mateix, el nou escenari legal, amb l'aplicació de la DSMI i les disposicions estatals referides anteriorment, també aconsellen adoptar, amb caràcter d'urgència, aquesta mesura legislativa extraordinària per tal d'evitar situacions que poden comportar abundants elements d'incertesa en relació amb el marc legal aplicable a determinades implantacions comercials, i les conseqüències que es poden derivar del principi d'efecte directe vertical que la jurisprudència reconeix a determinats aspectes de les directives comunitàries.

Per tant, la concurrència d'aquestes circumstàncies justifiquen la necessitat extraordinària i urgent d'aquest Decret llei, d'acord amb el que preveu l'article 38 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.”

En resum, aquesta modificació de la Llei 18/2005, de 27 de desembre, d'equipaments comercials, fins ara vigent, manté la continuïtat de l'esquema de la llicència per a l'establiment d'aquest tipus de negoci però ha canviat la fonamentació que emparava la protecció del petit comerç, ja que s'ha passat del model d'urbanisme comercial basat en termes socioeconòmics a un model d'urbanisme comercial basat en la sostenibilitat, és a dir, el model comercial que gira entorn del concepte de “gestió urbana sostenible”, i que per tant, té en compte raons de preservació mediambientals per a la implantació d'establiments comercials, més enllà de les proves o tests econòmics de viabilitat comercial exigides fins ara.

1.2.2.4 Altres títols

Finalment, seguint aquest ordre cronològic, i per tal d'afrontar de forma integral els canvis legislatius necessaris per adaptar-se a la Directiva de serveis, el legislador català ha aprovat la Llei de bases de delegació en el Govern de la potestat legislativa per a l'adequació de normes amb rang de llei a la Directiva 2006/123/CE, del Parlament i del Consell, del 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, mitjançant la qual el Parlament de Catalunya autoritza al Govern a dictar decrets legislatius, per aprovar nous textos articulats, en relació amb les matèries regulades per les normes amb rang de llei annexades en el mateix text. Aquest és l'articulat de la llei:

“Article 1. Delegació legislativa en el Govern

1. Es delega en el Govern la potestat legislativa per a adequar normes amb rang de llei a la Directiva 2006/123/ CE, del Parlament i del Consell, del 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior.
2. D'acord amb la delegació a què fa referència l'apartat 1, el Govern resta autoritzat a dictar decrets legislatius que aprovin nous textos articulats, en els termes de l'article 63 de l'Estatut d'autonomia i en l'àmbit de les competències de la Generalitat.
3. La delegació a què fa referència l'apartat 1 s'estén sobre les matèries regulades per les normes amb rang de llei incloses en l'annex.

Article 2. Bases de la delegació

A l'efecte de l'aplicació de l'article 1, són bases de la delegació, en qualitat de principis i criteris a què s'ha d'ajustar el Govern en l'elaboració dels decrets legislatius corresponents, les disposicions de la Directiva 2006/123/ CE, pel que fa a les matèries objecte de delegació.

Article 3. Termini

El termini per a fer ús de la delegació legislativa és de sis mesos a partir de l'entrada en vigor d'aquesta llei.

Article 4. Decrets legislatius

1. El Govern pot exercir la delegació legislativa establerta per aquesta llei per mitjà d'un decret legislatiu o de més d'un.
2. Cadascun dels decrets legislatius a què fa referència l'apartat 1 exhaureix íntegrament la delegació legislativa conferida respecte a la matèria que regula.

Article 5. Intervenció de la Comissió Jurídica Assessora

La Comissió Jurídica Assessora ha d'informar preceptivament sobre tots els projectes de decret legislatiu que hagi d'aprovar el Govern en l'exercici de la delegació que li atorga aquesta llei, de conformitat amb la llei reguladora d'aquest òrgan consultiu.

Article 6. Control parlamentari

El Govern, un cop ha aprovat els decrets legislatius, els ha de trametre al Parlament per tal d'acomplir el procediment de control establert per l'article 137.7 del Reglament del Parlament.

Disposició final

Aquesta llei entra en vigor l'endemà d'haver estat publicada en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

Annex. Llista de normes amb rang de llei

- Llei 6/1988, del 30 de març, forestal de Catalunya.
- Llei 31/1991, del 13 de desembre, d'ordenació farmacèutica de Catalunya.
- Llei 38/1991, del 30 de desembre, d'instal·lacions destinades a activitats amb infants i joves.
- Text refós sobre comerç interior, dels preceptes de la Llei 1/1983, del 18 de febrer, i la Llei 23/1991, del 29 de novembre, aprovat pel Decret legislatiu 1/1993, del 9 de març.
- Llei 8/1994, del 25 de maig, d'activitats firals.
- Llei 9/1995, del 27 de juliol, de regulació de l'accés motoritzat al medi natural.
- Llei 2/1997, del 3 d'abril, sobre serveis funeraris.
- Llei 9/2000, del 7 de juliol, de regulació de la publicitat dinàmica a Catalunya.
- Llei 12/2001, del 13 de juliol, de creació del Col·legi de Joiers, d'Orfebres, de Rellogers i de Gemmòlegs de Catalunya.
- Llei 13/2002, del 21 de juny, de turisme de Catalunya.
- Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, del 28 d'abril.
- Llei 7/2006, del 31 de maig, de l'exercici de professions titulades i dels col·legis professionals.
- Llei 9/2009, del 30 de juny, de política industrial.”

1.2.3. Recapitulació

Atesa aquesta producció normativa per part del legislador català que destaca per l'efectiva adequació de la legislació autonòmica a la Directiva de serveis, és necessari que ens preguntem quins efectes jurídics produeix la disposició derogatòria de la Llei 17/2009, en els àmbits sectorials en què la competència legislativa és autonòmica i la reglamentària és local. Si bé els mandats tant de la Llei 17/2009 com de la mateixa Directiva disposen que durant el període de la transposició d'aquesta norma comunitària les administracions

públiques, inclosa la local, han d'abstenir-se d'aprovar normes contràries a aquella, la disposició derogatòria de la norma de transposició espanyola ha obligat les administracions locals, d'una banda, a deixar d'aplicar les normes municipals que són incompatibles, i de l'altra, a omplir el buit normatiu per aquesta inaplicació mitjançant l'aprovació o la modificació de normes municipals, d'acord amb els criteris i principis de la Directiva.

Tanmateix, el grau d'incidència d'aquesta disposició derogatòria en la capacitat normativa dels ens locals és diferent si aquesta es realitza com a desplegament de la legislació estatal o autonòmica o no (ordenances independents). En el primer supòsit, el grau de condicionament o limitació és màxim, ja que els ens locals han d'esperar els canvis legislatius oportuns; mentre que en el segon supòsit el grau és menor, atès el major marge de capacitat normativa de què disposen ja que són àmbits no regulats encara per Llei i, per tant, no han d'esperar-se a la modificació legislativa pertinent.

Pel que fa a l'obligació per a les entitats locals d'aplicar directament els preceptes de les directives europees, fins i tot en el cas que una norma estatal o subestatal les contradigui, la jurisprudència del TJCE ha establert reiteradament que l'Administració local es troba vinculada a les directives comunitàries de forma més intensa que a les lleis estatals, i quan les primeres són suficientment precises i no estan subjectes a condicions limitadores de cap mena han d'aplicar-se amb preferència a les segones, en el cas que resultin contradictòries. En aquest sentit resulta il·lustrativa la sentència del TJCE de 22 de juny de 1989 (cas Fratelli Constanzo S.p.A, contra Comuni de Milano), citada per F. TORRES COBAS.²⁸

Els ministeris d'Administracions Públiques i d'Economia i Hisenda van elaborar, el febrer de 2009, un *Manual de evaluación para las entidades locales: Guía orientativa para la evaluación de la normativa potencialmente afectada por la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior*, amb orientacions precises per a l'avaluació de la normativa local potencialment afectada per la Directiva de serveis basant-se en tres etapes: identificació, avaluació i modificació.

28. F. TORRES COBAS. "Los desafíos de la Directiva de Servicios Bolkestein para las entidades locales: el adiós a las licencias y el posible renacer de las ordenanzas locales". A *Revista electrònica CEMCI*, núm. 4, juliol-setembre de 2009.

“La primera etapa consiste en identificar regímenes de autorización en las normas y procedimientos potencialmente afectados por el PLH analizando si regulan la libertad de establecimiento y/o la libertad de prestación de servicios para determinar en caso afirmativo si se refieren a servicios y sectores excluidos (distribución y suministro de agua; tratamiento, vigilancia y control del traslado de residuos...) o a otras excepciones (fiscalidad, contratación pública,...) con aplicación en cualquier caso de un criterio amplio que conducirá a la inclusión de los supuestos dudosos.

La segunda etapa consiste en examinar la compatibilidad de los regímenes de autorización identificados con el PLH cuestionando su misma existencia a la luz de los principios básicos de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, y valorando su eliminación o sustitución por sistemas menos exigentes como el de notificación y declaración responsable. Deberá analizarse asimismo la existencia de limitaciones temporales, territoriales y al número de autorizaciones, así como cualquier requisito exigido para excluir los considerados prohibidos. Finalmente habrá que analizar el silencio administrativo y la posible simplificación del procedimiento.

La tercera etapa consiste en modificar las ordenanzas y procedimientos en consonancia con el estudio realizado en cada caso.”²⁹

Sens perjudici de l'entrada en vigor d'aquestes modificacions legislatives que incidiran de ben segur en l'exercici de les competències locals, al nostre criteri, les ordenances locals que es veurien afectades més directament per la Directiva de serveis serien les que regulen les activitats en els espais públics, els mercats, el medi ambient, els serveis funeraris i l'urbanisme, en els termes que es detallaran en el capítol següent.

29. P. MARTÍN FERREIRA. “La modificación de las ordenanzas locales”. A *Revista de Estudios Locales*, núm. 122, juliol- agost de 2009.

Capítol 2

Aplicació pràctica de la Directiva de serveis a la normativa dels ens locals catalans

2.1 Consideracions generals

En aquest apartat intentarem descriure l'actuació concreta que haurien de seguir els municipis catalans per tal d'adaptar-se a la Directiva de serveis. Tenint en compte l'heterogeneïtat dels municipis del nostre país, pot ser una tasca de difícil concreció, però sí que ens permetrà una anàlisi generalista aplicable a la majoria de municipis.

Els passos que cal seguir estan perfectament definits al *Manual de evaluación para las entidades locales*, redactat en el seu moment pels ministeris d'Administracions Públiques i d'Economia i Hisenda, amb la col·laboració de la FEMP i el COSITAL.³⁰

Les tres etapes descrites en aquest manual cal afrontar-les a partir de les pautes d'actuació següents:

- I. *Analitzar la normativa local afectada per la Llei 17/2009.*
- II. *Avaluar la normativa afectada per la Directiva de serveis i analitzar els preceptes que han d'ésser objecte de modificació.*
- III. *Modificar la normativa contrària a la Directiva de serveis i a la Llei 17/2009.*

En aquesta tasca d'avaluació i adaptació ens podem trobar en tres supòsits:

– Que la normativa local no estigui afectada per cap altra normativa sectorial, estatal o autonòmica. Aquest pot ser el cas de molts dels preceptes d'ordenances de policia i bon govern, de convivència ciutadana i ús d'espais públics, etc.

30. Aquest capítol ha anat a càrrec de Joan Anton Font Monclús. Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local; vegeu també <http://www.meh.es>.

– Que la normativa local estigui parcialment afectada per una altra normativa sectorial. Aquest podria ser el cas d’algunes ordenances d’intervenció ambiental (annex III), urbanístiques, serveis funeraris, etc.

– Que la normativa local estigui totalment afectada i condicionada per una altra normativa sectorial. N’és un exemple la regulació de les activitats de l’annex II de la Llei d’intervenció integral de l’Administració ambiental, la regulació d’equipaments comercials, etc.

Els dos primers supòsits seran els que menys problemàtica ens generin a l’hora de plantejar-nos la seva adequació a la Directiva de serveis, ja que els ens locals tenim un ampli marge de maniobra. El més conflictiu serà el tercer supòsit, encara que no en l’àmbit de la modificació normativa, sinó en el de l’aplicació pràctica. En aquest sentit, hem de tenir en compte que segons reiterada jurisprudència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees (ja citada a l’anterior apartat), els ens locals han d’aplicar preferentment les directives comunitàries a la normativa estatal en casos de conflicte. Així doncs, ens trobarem amb supòsits en què no podrem modificar la normativa pròpia ja que depèn íntegrament d’una altra normativa sectorial, però a l’hora d’aplicar-la es produirà un conflicte.

A més, hem de tenir present el que es preveu a la disposició derogatòria de la Llei 17/2009:

“Disposición derogatoria.

1. Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta ley.

2. No obstante, las disposiciones vigentes a la entrada en vigor de esta ley que resulten incompatibles con los capítulos II, III, el artículo 17.1 del capítulo IV y los artículos 24 y 25 del capítulo V mantendrán su vigencia hasta que sean objeto de reforma expresa y, en todo caso, quedarán derogadas el 27 de diciembre de 2009.”

En conseqüència, tota aquella normativa que no s’adeqüi al que prevegi la futura llei s’haurà d’entendre derogada. Si aquest fet no genera conflicte pel que fa als reglaments i les ordenances propis dels ens locals, ja que serà a aquests a qui pertocarà entendre’ls derogats, sí que en comportarà pel que fa a la normativa estatal o autonòmica. Entenem que aquesta actuació correspon al legislador català, però aquest fet no ens exonera de responsabilitat

als ens locals. En aquest sentit, la disposició final quarta de la llei preveu que les administracions públiques que en l'exercici de les seves competències incompleixin el que preveu la llei (de transposició), provocant que el Regne d'Espanya sigui sancionat per les institucions europees, assumiran la part que els sigui imputable. I en aquest cas, l'Administració de l'Estat podrà compensar el deute.

Per tant, s'haurà de requerir un esforç important a l'Administració autonòmica per tal que adequi tota la seva normativa a la Directiva de serveis i a la Llei 17/2009.³¹

Un exemple recent el tenim en la Llei 11/2009, de 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives. Malgrat en el preàmbul de la Llei s'afirmi que el règim de control administratiu previst és coherent amb la Directiva de serveis, podem constatar que se n'inverteixen alguns dels principis: el que és excepció (règim d'autorització) es converteix en règim general i el que és règim general (comunicació prèvia) es converteix en simple possibilitat. El mateix podríem dir pel que fa al silenci administratiu, que en tot cas es preveu negatiu, en contra també del que preveu la Directiva de serveis.

2.2. Anàlisi de la normativa local afectada per la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici

Intentarem analitzar aquesta normativa tenint en compte els tres supòsits abans esmentats. Per efectuar aquesta anàlisi hem de tenir present que, tal com especifica el *Manual de evaluación para las entidades locales*, en cas de dubte, la normativa s'ha d'incloure en aquest procés d'avaluació.

A continuació descrivim la normativa que es pot veure afectada.

31. A Catalunya s'han aprovat les lleis següents:

- Llei 11/2009, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives. Malgrat que afirma que s'adequa a la Directiva de serveis, fixa el règim de comunicació com a opcional i estableix el sentit negatiu del silenci.

- Llei 20/2009 de prevenció i control ambiental de les activitats. No fa cap referència a la Directiva de serveis. Pel que fa a les activitats de l'annex II, es preveu l'opció d'un règim de comunicació (no hauria de ser opcional, sinó preceptiu, i excepció el règim d'autorització).

- Decret llei 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials.

2.2.1. Normativa urbanística

El considerant 9è de la Directiva de serveis especifica que aquesta no s'aplica a normes relatives a l'ordenació del territori, l'urbanisme i l'ordenació rural, normes de construcció, ni a les sancions administratives pel seu incompliment, ja que no regulen específicament o no afecten l'activitat de servei, i que han de ser respectades pels prestadors en l'exercici de la seva activitat econòmica igual que pels particulars en la seva capacitat privada.

Malgrat aquesta previsió, sí que hem de convenir que la normativa que es desprèn dels instruments de planejament pot afectar les activitats de servei, bàsicament a l'hora de regular usos o especificar algun tipus de restricció en relació amb la implantació de serveis.

D'acord amb l'art. 11 de la Llei 17/2009 (i en el mateix sentit, l'art. 15 de la Directiva de serveis), la normativa reguladora de l'accés a una activitat de serveis o el seu exercici no es pot supeditar, entre d'altres, a restriccions quantitatives o territorials i, concretament, a límits fixats en funció de la població o d'una distància geogràfica mínima entre prestadors. Es preveu una excepció pel cas que aquests requisits no siguin discriminatoris, estiguin justificats per una raó imperiosa d'interès general i siguin proporcionats.

D'entre aquestes raons imperioses d'interès general (segons es defineixen a l'art. 3.11 de la Llei 17/2009 i art. 4.8 de la Directiva de serveis), i pel que fa a la seva afectació a normativa urbanística, podem destacar:³²

- Ordre públic.
- Seguretat pública.
- Protecció civil.
- Salut pública.
- La protecció del medi ambient i l'entorn urbà.
- La conservació del patrimoni històric i artístic.
- Els objectius de política social i cultural.

32. Art. 3.11 de la Llei 17/2009: «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.»

En conclusió, qualsevol requisit previst en la normativa de planejament que imposi restriccions quantitatives o territorials i, concretament, en termes de límits fixats en funció de la població o d'una distància geogràfica mínima entre prestadors, i que no estigui expressament justificat en les raons imperioses d'interès general descrites (o que siguin discriminatoris o desproporcionats), queda afectat per la Directiva de serveis i per la Llei 17/2009, i que en conseqüència, per l'aplicació de la derogació normativa d'aquesta última, queda sense efecte.

Exemples clars els podríem trobar en instruments de planejament que fixen limitacions de distàncies per a certs usos (locutoris, establiments de pública concurrència, activitats recreatives, entitats financeres, etc., que poden estar regulats tant en instruments de planejament com en ordenances específiques), sense una argumentació concreta basada en els criteris de la normativa que es desprèn de la Directiva de serveis.

També pot resultar afectada tota la normativa prevista en els instruments de planejament que reguli el règim de llicència o autorització per a l'exercici o la prestació de serveis o activitats (inclosa la mateixa construcció). Tant la Llei 17/2009 com la Directiva de serveis, en regular la llibertat d'establiment de serveis, preveuen l'excepcionalitat del règim d'autorització (aquest caràcter excepcional obliga a un plus de justificació i mai pot esdevenir règim general), només quan concorrin les següents condicions:

- No-discriminació.
- Necessitat, entesa com a justificació per una raó imperiosa d'interès general, i aquesta, d'acord amb la definició que en fa tant la Directiva de serveis (art. 4.8) com la Llei 17/2009 (art. 3.11).
- Proporcionalitat, entesa com que el règim d'autorització sigui l'instrument més adequat per assolir l'objectiu que es persegueix perquè no existeixen altres mesures menys restrictives que permetin obtenir el mateix resultat. En aquest sentit, no es podrà sotmetre a règim d'autorització si és suficient una comunicació o una declaració responsable.

2.2.2. Normativa ambiental

L'art. 41 de la Llei 3/1998, de 27 de febrer, d'intervenció integral de l'Administració ambiental preveu que els ajuntaments, en l'àmbit de les seves

competències, poden substituir el règim de comunicació pel sistema d'establir la llicència d'obertura d'establiments per a determinades activitats de l'annex III. Molts ajuntaments han fet ús d'aquesta possibilitat i han aprovat els respectius reglaments que així ho preveuen. Hem d'entendre que aquests reglaments, en la part que regulin la necessitat d'obtenir llicència d'obertura, quedaran derogats el dia 27 de desembre de 2009.

En el DOGC d'11 de desembre de 2009, es va publicar la Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats. Aquesta llei entrarà en vigor l'11 d'agost de 2010 i deroga la Llei 3/1998. És curiós observar que en aquest projecte no es fa cap referència a la Directiva de serveis i es manté el règim de llicència ambiental i el silenci negatiu com a norma, en contra dels principis de la Directiva de serveis i de la Llei 17/2009. No obstant això, a l'art. 71.d es preveu la possibilitat que els ajuntaments sotmetin al règim de comunicació algunes de les activitats de l'annex II sotmeses a règim de llicència ambiental.³³ Segurament s'adequaria més a la Directiva de serveis fixar com a norma el que es preveu com a possibilitat, ja que això evidència que no es donen els supòsits previstos en aquella per justificar un règim d'autorització. Entenem també que és un encert la previsió que en cap cas les ordenances municipals podran sotmetre al règim de llicència ambiental les que ho siguin en règim de comunicació.

Pel que fa a la normativa ambiental, també hem de tenir present la disposició addicional cinquena de la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diferents lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici (d'ara en endavant, Llei 25/2009), segons la qual:

33. Art. 7d) de la Llei 20/2009: "Règim de comunicació. Hi són sotmeses les activitats de l'annex III. El títol quart conté la regulació del procediment d'intervenció administrativa d'aquestes activitats.

En cap cas les ordenances municipals no poden sotmetre al règim de llicència ambiental les activitats regulades per aquesta llei en el règim de comunicació.

Els ajuntaments poden establir que algunes activitats de l'annex II subjectes al règim de llicència ambiental, situades en determinades zones urbanes i amb una qualificació urbanística determinada se sotmetin al règim de comunicació establert en el títol quart.

Així mateix no es poden sotmetre al règim de comunicació les activitats següents:

1) Les activitats sotmeses a la decisió prèvia de l'Administració respecte al fet d'ésser sotmeses o no ésser-ho a l'avaluació d'impacte ambiental.

2) Les activitats subjectes a un informe preceptiu dels òrgans ambientals competents en matèria de medi ambient, en els casos determinats pels articles 42 i 43, ni les activitats ramaderes establertes per l'article 67".

“Disposición adicional quinta. Proyectos que deban someterse a evaluación de impacto ambiental.

Cuando, de acuerdo con esta ley, se exija una declaración responsable o una comunicación para el acceso a una actividad o su ejercicio y una evaluación de impacto ambiental, conforme al texto refundido de la Ley de impacto ambiental de proyectos, aprobado por Real decreto legislativo 1/2008, de 11 de enero, o a la normativa autonómica de desarrollo, la declaración responsable o la comunicación no podrá presentarse hasta haber llevado a cabo dicha evaluación de impacto ambiental y, en todo caso, deberá disponerse de la documentación que así lo acredite.”.

O sigui, que ni tan sols en els casos en els quals es requereix una declaració d'avaluació ambiental, és necessari sotmetre l'activitat a un règim d'autorització. En tot cas, la declaració responsable o comunicació haurà de ser posterior a l'avaluació d'impacte ambiental.

2.2.3. Ocupació d'espais públics per a l'exercici d'activitat de serveis

En aquest punt ens referim a qualsevol ocupació d'un espai públic per a l'exercici d'una activitat de servei, i pot afectar, entre d'altres, a la venda ambulants, els mercats municipals en espais tancats, els quioscos, les parades, els mercats setmanals a la via pública, les terrasses d'establiments públics, les instal·lacions publicitàries i similars.

Tant la Directiva de serveis (arts. 11 i 12) com la Llei 17/2009 (art. 7 i 8) preveuen, amb caràcter general, que una autorització (o la presentació d'una comunicació o una declaració responsable) permet l'accés a una activitat de serveis i a exercir-la, per temps indefinit. No obstant això, també s'hi preveuen excepcions quan el nombre d'autoritzacions disponibles sigui limitat, tant per manca de recursos naturals o físics com per limitacions de les capacitats tècniques a utilitzar.

En aquests supòsits, s'han de complir els següents requisits:

- El procediment de concessió ha de garantir els principis de publicitat, objectivitat, imparcialitat, transparència i concurrència competitiva.
- L'autorització tindrà una durada limitada i proporcionada atenent les característiques de la prestació del servei, sense que es pugui utilitzar

un procediment de renovació automàtica. Tampoc pot comportar, una vegada extingida l'autorització, cap tipus d'avantatge pel prestador cessant o les persones que hi estiguin especialment vinculades.

- En el procediment de selecció es podran tenir en compte consideracions en matèria de salut pública, objectius de política social, de salut i seguretat dels treballadors, de protecció del medi ambient, de conservació del patrimoni cultural i qualsevol altra raó imperiosa d'interès general.

En el BOE número 63, de 13 de març de 2010, s'ha publicat el RD 199/2010, de 26 de febrer, pel qual es regula l'exercici de la venda ambulants o no sedentària. D'acord amb aquest, aquesta activitat està sotmesa a autorització, que ha de tenir una durada limitada fixada per l'ajuntament prèvia ponderació de l'amortització de la inversió efectuada i de la remuneració equitativa dels capitals desemborsats pel prestador.

2.2.4. Serveis funeraris

L'art. 22 del Reial decret llei 7/1996, de 7 de juny, sobre mesures urgents de caràcter fiscal i de foment i liberalització de l'activitat econòmica, va comportar la liberalització de la prestació dels serveis funeraris. Són molts els ajuntaments que, a partir de la seva entrada en vigor, van aprovar ordenances per regular la prestació dels respectius serveis funeraris i que regulaven la necessitat d'obtenir autorització per a la seva prestació, així com els requisits necessaris per obtenir-la.

En conseqüència, s'han de revisar aquestes ordenances en un doble sentit:

- Possibilitat de sotmetre la prestació de serveis funeraris a un règim d'autorització.
- Que els requisits imposats no siguin contraris a la Directiva de serveis ni a la Llei 17/2009.

Pel que fa al règim d'autorització, ja hem comentat que és excepcional i que s'ha de motivar en les següents condicions:

- No-discriminació.
- Necessitat, que estigui justificat per una raó imperiosa d'interès general.

- Proporcionalitat, o sigui, que no existeixen altres mesures menys restrictives (comunicació o declaració responsable) que permetin obtenir el mateix resultat.

En relació amb el requisit de proporcionalitat, la Llei 17/2009 (art. 5.c) preveu de forma expressa que en cap cas se sotmetrà l'accés a una activitat de serveis o el seu exercici a un règim d'autorització quan sigui suficient una comunicació o una declaració responsable, en les que es manifesti el compliment dels requisits exigits i es faciliti la informació necessària per al control de l'activitat.

Pel que fa a les raons imperioses d'interès general, els serveis funeraris podrien estar afectats pel de salut pública.

Per tant, podríem afirmar que es compleix una de les condicions per sotmetre a autorització, la de l'interès general. Però és molt més dubtós que es compleixi la condició de la proporcionalitat, ja que en qualsevol cas es pot assegurar el compliment dels requisits a través de la comunicació o la declaració responsable. A més, l'art. 7.2 de la Llei 17/2009 preveu la impossibilitat de continuar amb l'exercici de l'activitat si es comprova la inexactitud o la falsedat de qualsevol dada de caràcter essencial o l'incompliment dels requisits especificats a la legislació vigent.

En conseqüència, és dubtós que es pugui sotmetre l'activitat de serveis funeraris i el seu exercici a un règim d'autorització i és aconsellable que es reguli mitjançant un règim de comunicació o declaració responsable.

Una altra qüestió són els requisits que es puguin exigir per a la prestació del servei.

L'art. 4 de la Llei 17/2009 preveu:

“Artículo 4. Libertad de establecimiento.

1. Los prestadores podrán establecerse libremente en territorio español para ejercer una actividad de servicios, sin más limitaciones que las establecidas de acuerdo con lo previsto en esta ley.

2. Cualquier prestador establecido en España que ejerza legalmente una actividad de servicios podrá ejercerla en todo el territorio nacional.

3. En el caso de regímenes de autorización previstos en la normativa comunitaria, lo dispuesto en este capítulo no se aplicará a aquellos aspectos expresamente recogidos en la misma.”

L'art. 9 fa referència als principis aplicables a aquests requisits exigits:

“Artículo 9. Principios aplicables a los requisitos exigidos.

1. Las Administraciones Públicas no podrán exigir requisitos, controles previos o garantías equivalentes o comparables, por su finalidad a aquellos a los que ya esté sometido el prestador en España o en otro Estado miembro.

2. Todos los requisitos que supediten el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio deberán ajustarse a los siguientes criterios:

- a) No ser discriminatorios.
- b) Estar justificados por una razón imperiosa de interés general.
- c) Ser proporcionados a dicha razón imperiosa de interés general.
- d) Ser claros e inequívocos.
- e) Ser objetivos.
- f) Ser hechos públicos con antelación.
- g) Ser transparentes y accesibles.

3. El acceso a una actividad de servicio o su ejercicio se regirá por el principio de igualdad de trato y no discriminación.”

En conseqüència, els requisits específics s'hauran de justificar adequadament, d'acord amb aquests principis. Potser els que mereixeran més atenció són la justificació, per una raó imperiosa d'interès general (un concepte ja comentat i que en aquest supòsit afectarà bàsicament la salut pública, la protecció del medi ambient i l'entorn urbà), i la proporcionalitat amb aquella raó.

En relació amb aquests requisits també s'ha de tenir present que, d'acord amb l'art. 11, no es pot supeditar l'accés o l'exercici d'una activitat de serveis, entre d'altres, a la composició de plantilla (nombre mínim d'empleats) o a l'obligació del prestador de realitzar altres serveis específics.

La disposició addicional setena de la Llei 25/2009 preveu que en el termini de sis mesos des de l'entrada en vigor de la Llei (per tant, el 27 de juny de 2010), el govern ha de proposar els canvis normatius necessaris per tal de garantir la llibertat d'elecció dels prestadors de serveis funeraris.³⁴ Malgrat que aquesta previsió pugui justificar una demora en l'adopció de mesures d'ade-

34. “Disposición adicional séptima. Servicios funerarios.

En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno llevará a cabo un estudio y propondrá, en su caso, los cambios normativos necesarios para garantizar la libertad de elección de los prestadores de servicios funerarios, incluidos los supuestos en que se haya contratado un seguro de decesos, así como para impulsar la eliminación de otras posibles trabas que puedan derivarse de la normativa vigente.”

quació de la normativa pròpia dels serveis funeraris, entenem que aquesta actuació seria un error que podria provocar inseguretats jurídica i la ficció d'una vigència irreal d'una normativa contrària a la Directiva de serveis.

2.2.5. Normativa comercial

La Generalitat de Catalunya ha adequat la seva normativa comercial a la Directiva de serveis mitjançant el Decret llei 1/2009, de 12 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials, publicat en el DOGC de 28 de desembre. No entrarem a valorar la més que dubtosa adequació del Decret llei a la Directiva de serveis. Ni pertoca fer-ho en aquest treball, ni tindrà una incidència efectiva en els ajuntaments, que hauran d'aplicar la llei.³⁵ No obstant això, sí que hem de fer una reflexió sobre la seva afectació en la normativa municipal, i més concret, en relació amb els Programes d'Orientació per als Equipaments Comercials (POEC) aprovats pels ajuntaments.

La disposició derogatòria primera del Decret llei deroga la Llei 18/2005, de 27 de desembre, d'equipaments comercials, el Decret 379/2006, de 10 d'octubre, pel qual s'aprova el Pla Territorial Sectorial d'Equipaments Comercials, i qualsevol altra disposició que s'hi oposi. En conseqüència, hauríem d'entendre que tots els POEC aprovats pels ajuntaments, redactats en execució de la llei i el Pla Territorial Sectorial derogats, també han quedat derogats, per la seva oposició al Decret llei, així com a la Directiva de serveis i a la mateixa Llei 17/2009. S'ha de tenir en compte que els POEC no suposen altra cosa que una limitació a la implantació d'activitat de serveis (comercials), sense complir en cap cas amb els requisits fixats a la Directiva de serveis per regular aquestes limitacions (no-discriminació, raons imperioses d'interès general i proporcionalitat).

35. No obstant això, respecte a la transposició de la Directiva de serveis per la normativa sectorial, cal tenir ben present en aquest cas, com en altres que ja hem comentat, que els principis de l'esmentada Directiva duen a terme una mena d'inversió de la "càrrega de la prova" respecte a la limitació del lliure establiment exercici d'activitat que comporta que les autoritats públiques (en aquest cas el legislador) hagin de justificar els règims d'autorització i les limitacions aplicables als prestadors de serveis, cosa que obligaria a explicitar de forma molt més clara i raonable alguns dels preceptes de la normativa catalana. Vegeu sobre la prova i la justificació de les limitacions legals al lliure establiment i prestació de serveis S. RODRÍGUES. *Les services publics locaux face au droit communautaire. Les exigences du marché intérieur*. París: La Documentation française, 2007.

No obstant això, la disposició transitòria sisena del Decret llei ens pot generar certa confusió, ja que preveu que els POEC en procés d'aprovació definitiva per la direcció general competent en matèria de comerç en el moment de la seva entrada en vigor s'han de tramitar d'acord amb la Llei 18/2005 i el Decret 378/2006. Entenem que aquesta previsió tan sols pot fer referència a tramitació administrativa, i mai a contingut, ja que aquest s'haurà d'adequar a la Directiva de serveis i a la Llei 17/2009. Per tant, aconsellem que els ajuntaments entenguin derogats els seus POEC (uns instruments que a més desapareixen de la normativa) i que, per tant, no els apliquin. Pels que tinguin POEC en tràmit, l'aconsellable és que arxivin l'expedient sense més tràmits i, en el cas que ja l'hagin tramès a la Direcció General competent per a la seva aprovació definitiva, que desisteixin del tràmit. En cas contrari, podrien assumir les responsabilitats econòmiques per incompliment previstes a la disposició final quarta de la Llei 17/2009.

2.3. Avaluació de la normativa afectada per la Directiva de serveis i anàlisi dels preceptes que han d'ésser objecte de modificació

A l'hora d'efectuar aquesta avaluació, el *Manual de evaluación para las entidades locales* abans esmentat, proposa sis actuacions, que en conseqüència, són les que seguirem per tal d'assegurar que aquesta sigui coherent, a partir de cadascuna de les possibles normatives afectades ja analitzades:

2.3.1. Normativa urbanística

a) Règim d'autorització qüestionable³⁶

Aquesta és una de les qüestions més controvertides, pel que fa a la possibilitat de mantenir un règim d'autorització (llicències) en l'àmbit de la norma-

36. Vegeu l'article "La Directiva de Servicios y su incidencia en el ámbito municipal. Apuntes de urgencia", de J.HERNÁNDEZ LÓPEZ, lletrat cap dels serveis jurídics de l'Ajuntament de la Corunya, publicat a la Revista *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 19/2009, en el qual s'arriba a unes conclusions pràcticament idèntiques a les que es reflecteixen en aquest paràgraf.

tiva urbanística o, el que és el mateix, l'afectació de les llicències urbanístiques per la Directiva de serveis.

Hi ha un important sector doctrinal que, d'acord amb el que preveu el considerant 9è de la Directiva de serveis, interpreta que les llicències urbanístiques no es veuen afectades per la Directiva de serveis, ja que no s'aplica a normes relatives a l'ordenació del territori, l'urbanisme i l'ordenació rural, normes de construcció, ni a les sancions administratives pel seu incompliment, perquè no regulen específicament o no afecten l'activitat de servei, i que han de ser respectades pels prestadors en l'exercici de la seva activitat econòmica igual que pels particulars en la seva capacitat privada.

Però també hi ha un altre sector que qüestiona aquesta exclusió.³⁷ Ja avancem que nosaltres compartim aquest segon criteri segons el qual les llicències urbanístiques estan plenament afectades per la Directiva de serveis. Els arguments per defensar aquesta tesis són:

- L'exclusió fa referència a la normativa d'ordenació. Les llicències urbanístiques, enteses com a autoritzacions per a l'exercici d'una activitat de serveis, són un exponent de la potestat d'intervenció i en cap cas suposen ordenació.
- El considerant 33è de la Directiva de serveis especifica que el concepte de "servei" també inclou els serveis relacionats amb la construcció, inclosos els serveis d'arquitectes.
- Els "serveis de construcció" no estan exclosos de l'àmbit d'aplicació de la Directiva de serveis (art. 2 de la Directiva de serveis i de la Llei 17/2009).
- El Considerant 81è de la Directiva de serveis, en analitzar el concepte d'"equip inherent a la prestació d'un servei", preveu que aquest no inclou els objectes físics que passen a formar part d'un objecte físic com a resultat de l'activitat de servei i posa com a exemple els materials de construcció. En conseqüència, la construcció s'entén com a activitat de servei.
- En el concepte de "raó imperiosa d'interès general", que possibilita sotmetre una activitat de serveis o el seu exercici a autorització, s'hi

37. Vegeu V. GUTIÉRREZ COLOMINA. "La incidencia de la Directiva de Servicios 2006/123/CE en el urbanismo". Ponència presentada en la Jornada Implicacions de la Directiva de serveis en l'Ordenament Jurídic dels Ens Locals de Catalunya, organitzada per l'ACM, que va tenir lloc a Barcelona el 16 de desembre de 2009.

inclouen, entre d'altres, la seguretat pública, la protecció civil, la salut pública, la protecció del medi ambient i l'entorn urbà o la conservació del patrimoni històric i artístic. L'ús del concepte “entorn urbà” ja sembla entredir que si aquest no està afectat, no es pot aplicar el règim d'autorització, i està directament relacionat amb les actuacions sotmeses a llicència urbanística.

Aquests conceptes de “raó imperiosa d'interès general” són justificatius de la necessitat i s'han d'aplicar conjuntament amb els de “no-discriminació” i “proporcionalitat”, per sotmetre l'activitat a un règim d'autorització. En aquest sentit, l'art. 5.c de la Llei 17/2009 preveu que en cap cas se sotmetran al règim d'autorització quan sigui suficient una comunicació o una declaració responsable del prestador. Només es podrà utilitzar el règim d'autorització si no existeixen mesures menys restrictives (declaració responsable o comunicació). En conseqüència, no és suficient la justificació mitjançant el concepte de raó imperiosa d'interès general, sinó que, a més, s'haurà de justificar la inconveniència d'un règim menys restrictiu.

L'art. 179 del Text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya, aprovat per Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol (TRLUC), descriu els actes que estan subjectes a llicència. El punt 4 del mateix article preveu que les ordenances locals poden substituir la necessitat d'obtenir llicència per una comunicació prèvia, i fixa com a única condició l'entitat de les obres o actuacions que s'han de dur a terme. Tenint en compte aquesta regulació, així com la Directiva de serveis i la Llei 17/2009, hem de concloure que per modificar el règim d'autorització no es requereix cap modificació de la llei i que serà suficient aprovar (o modificar) les ordenances oportunes per tal d'adequar-s'hi. Així doncs, el proper pas serà esbrinar quines actuacions es podran mantenir en règim d'autorització i quines podran passar a un règim de comunicació (o declaració responsable), pel fet que es compleixin els tres requisits: *no-discriminació, necessitat i proporcionalitat*.

Pel que fa al de no-discriminació, entenem que no provoca una especial problemàtica, ja que la normativa urbanística no preveu en aquest sentit cap tipus de discriminació.

Pel que fa a la necessitat, un element clau serà què entenem per “entorn urbà”. Podríem entendre el concepte d’“entorn urbà” com l'ambient i el que afecta la ciutat, entesa aquesta en un sentit ampli de concentració urbana. Per tant, entrarien en aquest concepte totes les activitats que afectin el paisat-

ge urbà (construccions, enderrocs, modificacions de façanes, modificacions de volums d'edificis, elements directament visibles, etc.). També hi podríem incloure els usos que puguin tenir una afectació a la ciutat: per qüestions de seguretat, de concentracions de persones o materials, afectacions ambientals (sorolls, olors, etc.). Així, podem constatar que conceptes com “ordre públic”, “seguretat pública”, “salut pública” o “protecció del medi ambient” poden estar també inclosos en el d’“entorn urbà”.

L'últim pas que cal efectuar és veure quines de les actuacions descrites en l'art 179 del TRLUC no entren dins el concepte de “serveis”, d'acord amb la definició que en fan l'art. 4.1 de la Directiva de serveis i l'art. 3.1 de la Llei 17/2009.³⁸ Aquestes no es veuran afectades, i en conseqüència, es podrà mantenir el règim de llicència urbanística:

- Parcel·lacions urbanístiques.
- Constitució d'un règim de propietat horitzontal o bé d'un complex immobiliari privat, o la seva modificació.

A partir d'aquestes consideracions, i tenint en compte tots els conceptes ja esmentats que integren el de “raó imperiosa d'interès general”, estariem en disposició de concretar quines de les actuacions subjectes a llicència urbanística de les descrites a l'art. 179 del TRLUC i que poden afectar a la lliure prestació de serveis podrien veure's afectades pel concepte de “raó imperiosa d'interès general”:

- Obres de construcció i edificació de nova planta i les d'ampliació, reforma, modificació o rehabilitació d'edificis, construccions i instal·lacions ja existents, en aquest cas, per protegir l'entorn urbà. Si les obres de rehabilitació, reforma o modificació no suposen una afectació exterior de l'edifici o construcció, entenem que no entrarien dins el concepte de “raó imperiosa d'interès general”.
- Demolició total o parcial de les construccions i les edificacions, per protegir l'entorn urbà.

38. Art. 4.1. de la Directiva de serveis: “«servicio»: cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo 50 del Tratado.”.

- Obres puntuals d'urbanització no incloses en un projecte d'urbanització, per protegir l'entorn urbà.
- Moviments de terra i obres de desmuntatge o esplanació en qualsevol classe de sòl, per protegir l'entorn urbà i el medi ambient.
- Extracció d'àrids i explotació de pedreres, per protegir el medi ambient.
- Acumulació de residus i dipòsit de materials que alterin les característiques del paisatge, per protegir el medi ambient.
- Construcció o instal·lació de murs i tanques, per protegir l'entorn urbà.
- Obertura, pavimentació i modificació de camins rurals, per protegir el medi ambient.
- Instal·lació de cases prefabricades i similars, siguin provisionals o permanents, per protegir el medi ambient i l'entorn urbà.
- Tala de masses arbòries, de vegetació arbustiva o d'arbres aïllats, per protegir el medi ambient.
- Col·locació de cartells i tanques de propaganda visibles des de la via pública, per protegir l'entorn urbà.
- Actuacions o instal·lacions que afectin el subsòl. Afecten qüestions de seguretat (afectació a la seguretat i l'estabilitat de construccions). En el cas que el subsòl sigui de domini públic, estarà, a més, afectat per la normativa pròpia.
- Instal·lació de línies elèctriques, telefòniques o similars i col·locació d'antenes i dispositius de telecomunicacions de qualsevol tipus, per protegir el medi ambient i l'entorn urbà.

A més d'aquestes actuacions, hi hauríem d'afegir totes aquelles que afectin el patrimoni històric i artístic. En aquest cas, sempre ens trobarem amb un supòsit de raó imperiosa d'interès general.

En relació amb totes aquestes actuacions, haurem de comprovar també si es compleix el requisit de proporcionalitat, o sigui, justificar la inconveniència de sotmetre-les a un règim de comunicació o declaració responsable. Això es farà en el cas que l'actuació a posteriori només pogués comportar l'enderroc del que s'ha construït o edificat o que per l'afectació de l'activitat no fos aconsellable reconduir el seu control a una actuació a posteriori. O sigui, tal com estableix la mateixa Directiva de serveis, aquesta situació tindrà lloc quan el control a posteriori es produeixi massa tard per ser real-

ment eficaç, tenint en compte la impossibilitat de comprovar a posteriori els defectes dels serveis, així com els riscos i els perills que es derivarien de la inexistència d'un control a priori.

Per aplicar correctament el principi de proporcionalitat, i a l'hora d'avaluar la possible reacció de l'Ajuntament davant de supòsits de comunicació incorrectes, s'ha de tenir present el previst a l'art. 7.2 de la Llei 17/2009, segons el qual la comprovació de la inexactitud o la falsedat en qualsevol dada, manifestació o document, de caràcter essencial o l'incompliment dels requisits assenyalats a la legislació vigent determinaran la impossibilitat de continuar amb l'exercici del dret o l'activitat des del moment en el qual es comprovi, sense perjudici de les responsabilitats penals, civils o administratives. En conseqüència, constatada aquesta falsedat o inexactitud, es podrà dictar resolució advertint d'aquesta situació i de la impossibilitat de continuar executant l'actuació comunicada. Aquesta resolució no s'ha d'entendre com cap acte de protecció de legalitat urbanística (ja sigui de restauració de la realitat física alterada o legalització o sancionador), i en conseqüència, ni afectarà la prescripció de l'acció ni suposarà l'inici del còmput del termini per a la resolució de l'expedient de protecció de legalitat urbanística. Aquesta interpretació permetrà una actuació immediata dels serveis d'inspecció, amb resultats immediats, sense afectació directa als possibles procediments de protecció legalitat urbanística que, preceptivament, s'hauran d'incoar de forma simultània o posterior.

De totes les actuacions descrites, podríem afirmar que les que també compleixen el criteri de proporcionalitat són les següents:

- Obres de construcció i edificació de nova planta i les d'ampliació, reforma, modificació o rehabilitació d'edificis, construccions i instal·lacions ja existents (tenint en compte el que s'ha comentat pel que fa a ampliació, reforma, modificació o rehabilitació). L'actuació a posteriori podria comportar l'enderroc d'allò construït, modificat o reformat, amb les greus conseqüències que això comporta.
- Demolició total o parcial de construccions i edificacions. Una vegada efectuada la demolició és pràcticament impossible la restitució a l'estat original.
- Obres puntuals d'urbanització no incloses en un projecte d'urbanització.

- Moviments de terra i obres de desmuntatge o esplanació en qualsevol classe de sòl. Un cop efectuat el moviment o el desmuntatge, seria molt difícil retornar els terrenys al seu estat original.
- Extracció d'àrids i explotació de pedreres.
- Acumulació de residus i dipòsit de materials que alterin les característiques del paisatge.
- Obertura, pavimentació i modificació de camins rurals.
- Instal·lació de cases prefabricades i similars permanents.
- Tala de masses arbòries, de vegetació arbustiva o d'arbres aïllats.
- Actuacions o instal·lacions que afectin el subsòl.
- Instal·lació de línies elèctriques, telefòniques o altres de similars.
- Totes aquelles actuacions que afectin el patrimoni històric i artístic.

En conseqüència, entenem que només aquests supòsits (a més dels que no afecten l'accés o l'exercici de serveis, com les parcel·lacions i les divisions de propietat horitzontal) es poden sotmetre al règim d'autorització i que la resta s'hauria de reconduir a una comunicació prèvia o una declaració responsable, a través de l'oportuna ordenança. Aquestes actuacions són:

- Obres d'ampliació, reforma, modificació o rehabilitació d'edificis, construccions i instal·lacions ja existents que no suposen una afectació exterior de l'edifici o la construcció.
- Primera utilització i ocupació i canvi d'ús, dels edificis i de les instal·lacions.
- Construcció i instal·lació de murs i tanques.
- Col·locació de cartells i tanques de propaganda visibles des de la via pública.
- Instal·lació de cases prefabricades i similars provisionals (excepte les afectades per usos i obres provisionals, que es regulen pel seu règim específic).
- Col·locació d'antenes o dispositius de telecomunicacions en sòl urbà.

Hem de tenir present els efectes de derogació de la normativa que no s'adeqüi a la Llei 17/2009. Qualsevol altra previsió en les ordenances municipals o en els instruments de planejament, es podria considerar derogada i, per tant, sense efecte.

A més dels supòsits de manteniment del règim de llicència urbanística, hi hauríem d'afegir el d'autorització d'obres i usos de manera provisional, que

té un règim específic regulat als art. 53 i 54 del TRLUC i 61 i 62 del Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme (RLUC), així com les llicències en sòl no urbanitzable, regulades als art. 47 a 52 del TRLUC i 47 a 60 del RLUC. El seu règim específic, regulat per llei, ja implica la impossibilitat de la seva regulació mitjançant una ordenança local. Però a més, tenint en compte el seu objecte, entenem que està plenament justificat mantenir el règim d'autorització. En primer lloc, perquè les actuacions podrien suposar un impediment a l'execució del planejament, fet que implica la necessitat d'un control i d'unes garanties difícils de concretar en un règim de comunicació prèvia. En segon lloc, per la important afectació sobre el medi i pels condicionants propis del règim d'ús del sòl no urbanitzable. S'ha de tenir present que normalment el procediment d'usos en sòl no urbanitzable és doble: d'una banda, la tramitació d'un pla especial o un projecte, i de l'altra, la sol·licitud i la concessió de llicència urbanística, sempre posteriors a aquells. A aquesta última llicència urbanística, sí que se li pot aplicar tot el que hem comentat del règim d'autorització i comunicació prèvia.

b) Anàlisi del silenci administratiu

La figura del silenci administratiu en matèria urbanística no és pacífica tampoc. La previsió de l'art. 5.2 del TRLUC (que coincideix totalment amb de la normativa urbanística estatal), segons la qual en cap cas es poden considerar adquirides per silenci administratiu facultats urbanístiques que contravinquin aquesta llei o el planejament urbanístic, s'ha interpretat per reiterada jurisprudència del Tribunal Suprem com un règim de silenci negatiu. La STS de 28 de gener de 2009 fixa com a doctrina legal que no es poden entendre adquirides per silenci administratiu llicències en contra de l'ordenació territorial o urbanística. Aquesta sentència, publicada en el BOE de 30 de març de 2009, d'acord amb l'art. 100.7 de la LJCA, vincula tots els jutges i tribunals.³⁹

39. “[...] debemos declarar y declaramos, sin afectar a la situación jurídica particular derivada de dicha sentencia, como doctrina legal que el artículo 242.6 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, y el artículo 8.1 b), último párrafo, del Texto Refundido de la Ley de suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, son normas con rango de leyes básicas estatales, en cuya virtud y conforme a lo dispuesto en el precepto estatal, también básico, contenido en el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviem-

La Directiva de serveis, en el seu art. 13.4, preveu que a falta de resposta en el termini fixat, s'entendrà concedida l'autorització, excepte quan el silenci negatiu estigui justificat per una raó imperiosa d'interès general. En el mateix sentit es pronuncia l'art. 6 de la Llei 17/2009.

“Artículo 6. Procedimientos de autorización

Los procedimientos y trámites para la obtención de las autorizaciones a que se refiere esta ley deberán tener carácter reglado, ser claros e inequívocos, objetivos e imparciales, transparentes, proporcionados al objetivo de interés general y darse a conocer con antelación. En todo caso, deberán respetar las disposiciones recogidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común, así como garantizar la aplicación general del silencio administrativo positivo y que los supuestos de silencio administrativo negativo constituyan excepciones previstas en una norma con rango de Ley justificadas por razones imperiosas de interés general.”

En conseqüència, el silenci negatiu s'ha d'aplicar amb caràcter excepcional, quan ho prevegi la llei i per raons imperioses d'interès general.

La Llei 25/2009 modifica l'art. 43 de la Llei 30/1992 en el següent sentit.

“Artículo 43. Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado

1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario.

Asimismo, el silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera

bre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificado por Ley 4/1999, de 13 de enero, no pueden entenderse adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la ordenación territorial o urbanística, sin hacer expresa condena respecto de las costas procesales causadas.”

como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo.”

L'art. 44 de la Llei 25/2009, que modifica el RD 6/2000, de 23 de juny, de mesures urgents d'intensificació de la competència en mercats de béns i serveis, modifica la seva disposició transitòria primera referent a instal·lacions de subministrament de productes petrolífers en establiments comercials que disposin de llicència municipal d'obertura, en el següent sentit, i preveu el sentit positiu del silenci:

“b) Las licencias municipales necesarias para la construcción de instalaciones y su puesta en funcionamiento se entenderán concedidas por silencio administrativo positivo si no se notifica la resolución expresa dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de la presentación de su solicitud.”

Malgrat això, la disposició addicional quarta preveu que hi haurà raons imperioses d'interès general en aquells procediments que, havent-se regulat amb anterioritat a la seva entrada en vigor per normes amb rang de llei, prevegin efectes desestimatoris.

Seria desitjable que el legislador aclarís els efectes del silenci pel que fa a les llicències urbanístiques a la vista de l'aplicació de la Directiva de serveis. En cas contrari, haurem d'esperar a veure quina interpretació en fa la jurisprudència (si és que canvia en aplicació de la Directiva de serveis), ja que aquesta és una actuació que s'escapa de l'abast dels ens locals.

c) Anàlisi de l'existència de limitacions al nombre d'autoritzacions

Com ja hem comentat, la Directiva de serveis (art. 11 i 12) i la Llei 17/2009 (art. 7 i 8) preveuen amb caràcter general que una autorització (o la presentació d'una comunicació o una declaració responsable) permet l'accés a una activitat de serveis i a exercir-la, per temps indefinit. No obstant això, també s'hi preveuen excepcions quan el nombre d'autoritzacions disponibles sigui

limitat, tant per manca de recursos naturals o físics com per limitacions de les tècniques que s'han d'utilitzar. Entenem que aquest supòsit no afecta la normativa urbanística, ja que no s'hi inclouen limitacions d'aquest tipus.

Hi podria haver limitacions fruit de l'aplicació de normativa sectorial, com per exemple, pel que fa a equipaments comercials. Però aquestes en cap cas dependran dels ens locals, sense perjudici de la complexitat generada per la interpretació en relació amb la normativa que es pot entendre derogada amb motiu de l'entrada en vigor de la Llei 17/2009.

d) Anàlisi de l'existència de limitacions temporals i territorials

Ja n'hem fet referència en l'apartat 2.2 d'anàlisi de la normativa afectada, al qual ens remetem.

Actualment els instruments de planejament i altres ordenances municipals poden preveure limitacions d'aquest tipus i bàsicament per les següents activitats:

– Locutoris. Molts ajuntaments han regulat els establiments de serveis telefònics per a ús públic i n'han fixat distàncies de separació mínimes, bàsicament per estalviar la imatge de concentració de població estrangera. No obstant això, i com ja hem comentat, aquestes limitacions només es poden imposar per raons imperioses d'interès general. Podríem afirmar sense cap mena de dubte, que cap de les previsions existents en instruments de planejament o ordenances que fixen aquestes distàncies mínimes estan emparades per aquelles raons. Ni tan sols per ordre públic, ja que aquests tipus de locals no solen provocar problemes d'aquests tipus. És més, qualsevol intent de justificació podria contravenir el principi de prohibició de discriminació regulat a l'art. 20 de la Directiva de serveis.

Per tant, s'haurà de modificar aquesta normativa. En cas contrari, s'haurà d'entendre derogada el 27 de desembre de 2009.

– Establiments públics: bars, bars musicals, discoteques, sales recreatives i similars. En relació amb aquests locals, de ben segur que es poden trobar raons imperioses d'interès general per limitar-ne la implantació. Qüestions com l'ordre públic o la salut pública ho podrien justificar. No obstant això, de ben segur que la major part de la normativa que ho regula no ha efectuat un exercici formal i objectiu de justificació fonamentat en aquelles raons. Però no n'hi ha prou amb aquesta justificació. També s'ha de garantir la proporci-

onalitat de la restricció, o sigui, que aquests requisits no vagin més enllà del necessari per assolir l'objectiu que es persegueix, i que no es pugui substituir per altres mesures menys restrictives que permetin obtenir el mateix resultat (art. 15.3.c de la Directiva de serveis). A més, el manteniment d'aquests requisits (o l'establiment de nous requisits) s'ha de notificar a la Comissió Europea. Hem d'atendre que les previsions dels articles 26 i 27 de la Llei 11/2009,⁴⁰ de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives sobre prohibicions, limitacions o restriccions que es poden fixar

40. "Article 26. Desenvolupament normatiu: 1. El Govern ha de dictar les normes reglamentàries necessàries per a desenvolupar aquesta llei i per a establir l'organització i les atribucions internes de competències per a aplicar-la.

2. Els ajuntaments, per mitjà d'ordenances o de reglaments, poden sotmetre els espectacles públics, les activitats recreatives i els establiments oberts al públic a requisits i condicions addicionals als establerts amb caràcter general.

3. Les ordenances i els reglaments municipals poden establir:

a) Prohibicions, limitacions o restriccions per a evitar la concentració excessiva d'establiments oberts al públic i d'activitats recreatives o per a garantir-ne la coexistència amb altres activitats humanes o socials.

b) Requisits constructius especials per a assegurar les millors condicions possibles de seguretat, accessibilitat, salubritat, respecte pel medi ambient i comoditat per a afavorir el desenvolupament de la creativitat artística.

c) L'exigència de serveis de seguretat, d'emergències o sanitaris per a assegurar la protecció de la integritat i la salut de les persones que participen en els espectacles públics i les activitats recreatives.

d) Els requisits i les condicions especials que exigeixen per a atorgar les llicències.

4. En el moment de l'aprovació inicial d'una ordenança o un reglament o, si escau, en el moment d'iniciar el tràmit d'informació pública i audiència, l'administració autora de l'ordenança o el reglament pot acordar que se suspengui la tramitació de llicències o autoritzacions a què fa referència aquesta llei. Aquesta suspensió es pot mantenir fins a la promulgació de l'ordenança o el reglament, però en cap cas no pot excedir el termini d'un any.

Article 27

Planificació urbanística

1. Els plans d'ordenació urbanística municipal i la resta de planejament urbanístic local, inclosos els plans especials i els altres instruments de planificació urbanística, han d'establir previsions i prescripcions amb l'objecte que els establiments oberts al públic tinguin la localització més adequada possible dins el territori.

2. La planificació urbanística, amb relació a la localització dels establiments oberts al públic dins el territori, té les finalitats o les determinacions específiques següents:

a) Impulsar una oferta d'oci de qualitat, sense excloure'n la pràctica a la ciutat consolidada, facilitar la difusió de l'espectacle com a manifestació cultural i promoure l'equilibri entre les sales amb un aforament petit, mitjà i gran.

b) Avaluar la distribució i la localització de l'oci dins el territori tenint en compte l'adequació al medi, els costos econòmics, la seguretat, la salut, els riscos per a les persones i els béns i la convivència entre els ciutadans.

en ordenances o a través de la planificació urbanística, ho han de ser basant-se en els criteris previstos i desenvolupats per la Directiva de serveis i la Llei 17/2009. Per tant, la seva previsió s'haurà d'efectuar justificant que no siguin discriminatòries, conforme a una raó imperiosa d'interès general (tal com la descriuen la mateixa Directiva i la Llei 17/2009), i proporcionades.

– Oficines, serveis financers i similars. Alguns ajuntaments n'han limitat la implantació per tal d'afavorir altres usos que puguin provocar una major aflluència de població durant un horari més extens, com a mesura de revitalització de centres històrics i similars. Seria difícil de trobar una raó imperiosa d'interès general que ho justifiqués i encara més que s'adeqüés al principi de proporcionalitat.

En conclusió, la major part d'aquests requisits actualment previstos incompleixen la Directiva de serveis i la Llei 17/2009 i, per tant, s'entendran derogats el 27 de desembre de 2009. Aquest fet obliga a revisar-los i, si se'n justifica el manteniment, regular-los mitjançant l'instrument oportú.

e) Anàlisi de qualsevol requisit sobre l'accés i l'exercici d'activitats de serveis

Pel que fa a la prohibició de requisits per a l'accés o l'exercici d'activitats de serveis, regulats a l'art. 16 de la Directiva de serveis i a l'art. 9 a 11 de la Llei 17/2009, entenem que no es produiran en l'àmbit dels ens locals en general i de la normativa urbanística en particular.

Pel que fa a la resta de requisits, i d'acord amb l'art. 9 de la Llei 17/2009, s'hauran d'ajustar als següents criteris:

- No ser discriminatoris.
- Estar justificats per una raó imperiosa d'interès general.

c) Adoptar mesures per a prohibir, limitar o promoure, si escau, determinats tipus d'establiments oberts al públic, d'espectacles públics o d'activitats recreatives en zones o àmbits territorials determinats.

d) Establir directrius, criteris o prescripcions per a la localització dins el territori de determinats tipus d'establiments oberts al públic.

e) Adoptar mesures perquè la mobilitat per a accedir als establiments i als espais oberts al públic sigui sostenible i segura.

f) Fixar requisits constructius, de dimensions i d'equipament tècnic per a garantir condicions mínimes de seguretat i d'adequació al medi dels establiments i els espais oberts al públic, dels espectacles públics i de les activitats recreatives.

g) Delimitar les àrees que requereixen actuacions especials.”

- Ser proporcionats a aquesta raó imperiosa d'interès general.
- Ser clars i inequívocs.
- Ser objectius.
- Haver estat fets públics amb antelació
- Ser transparents i accessibles.

f) Simplificació de procediments i tràmits administratius

L'art. 5 de la Directiva de serveis fixa l'obligació de simplificar els procediments i tràmits per a l'accés i l'exercici d'una activitat de serveis. L'art. 8 regula l'obligació dels estats membres de fer el necessari per tal que aquests procediments i tràmits es puguin realitzar per via electrònica.

La Llei 17/2009 regula la simplificació administrativa a l'art. 17 i fixa l'obligació que les administracions públiques revisin els procediments i els tràmits relatius a l'establiment i la prestació de serveis per tal de simplificar-los, amb idèntics criteris als previstos a la Directiva de serveis.

Els ens locals catalans ja hem començat aquest procés de simplificació, en compliment de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics. L'entrada en vigor de la Llei 17/2009 provocarà que aquesta tasca, pel que fa als procediments i tràmits urbanístics, pugui estar resolta en el moment de la seva entrada en vigor. En conseqüència, aquells ens locals catalans que encara no hagin simplificat els tràmits i els procediments urbanístics i que no en permetin la tramitació electrònica hauran d'actuar de forma ràpida i contundent.

2.3.2. Normativa ambiental

a) Règim d'autorització qüestionable

El règim d'autorització pel que fa a activitats amb incidència ambiental està regulat a Catalunya (fins al proper mes d'agost) per la Llei 3/1998, de 27 de febrer, d'intervenció integral de l'Administració ambiental, i per la Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats. Ja n'hem fet referència en l'apartat 2.2 d'anàlisi de la normativa. D'acord amb la primera, els ajuntaments podien substituir el règim de comunicació pel de llicència d'obertura. Aquesta possibilitat, desenvolupada per molts ajuntaments mitjançant les oportunes ordenances, hem d'entendre que és

contrària a la Directiva de serveis. En conseqüència, i d'acord amb la disposició derogatòria de la Llei 17/2009, les dites ordenances municipals han quedat derogades. A més, a partir de l'entrada en vigor de la Llei 20/2009, desapareix també aquesta possibilitat.

Seria convenient que els ajuntaments que compten amb ordenances d'aquest tipus les revisessin i n'anul·lessin els articles que imposen la necessitat d'obtenció d'una llicència d'obertura.

b) Anàlisi del silenci administratiu

Els articles 28 i 48 de la Llei 20/2009 preveuen els efectes negatius del silenci, tant per al règim d'autorització com per al de llicència. Entenem que és un règim no justificat i encara menys pel supòsit de llicència ambiental en relació amb la qual en alguns supòsits es pot suplir per un règim de comunicació. No obstant això, davant la previsió clara de la Llei, aquesta és una reflexió sense transcendència pràctica i que es pot fer tan sols des de la crítica teòrica a la previsió legal.

c) Anàlisi de l'existència de limitacions al nombre d'autoritzacions

Entenem que aquest supòsit no afecta la normativa ambiental de competència municipal, ja que no s'hi inclouen limitacions d'aquest tipus.

d) Anàlisi de l'existència de limitacions temporals i territorials

En el cas que es prevegin limitacions d'aquest tipus en la normativa municipal, s'hauran de revisar per analitzar si s'adeqüen a la Directiva de serveis o la Llei 17/2009 i modificar-les o justificar-les, tal com ja s'ha comentat. En cas contrari, es podran entendre derogades el 27 de desembre de 2009.

Si les limitacions estan previstes en legislació sectorial, s'haurà d'esperar a la seva adequació, ja que en aquest camp els ens locals tenen nul·la capacitat d'actuació, sense perjudici del que ja s'ha dit en relació amb l'aplicació preferent de la normativa comunitària.

e) Anàlisi de qualsevol requisit sobre l'accés i l'exercici d'activitats de serveis

Donem per reproduït el que ja hem argumentat en relació amb la normativa urbanística, plenament aplicable també a l'àmbit ambiental.

f) Simplificació de procediments i tràmits administratius

En aquest supòsit també és plenament aplicable el que s'ha argumentat en relació amb la normativa urbanística.

2.3.3. Ocupació d'espais públics per a l'exercici d'activitat de serveis

Com ja hem comentat, en aquest punt tractarem de qualsevol ocupació d'un espai públic per a l'exercici d'una activitat de servei, bàsicament: venda ambulants, mercats municipals en espais tancats, quioscos, parades, mercats setmanals a la via pública, terrasses d'establiments públics, instal·lacions publicitàries en espais públics i similars.

a) Règim d'autorització qüestionable

Entenem que qualsevol ocupació d'un espai públic per a l'accés a una activitat de servei o el seu exercici sempre estarà sotmesa a autorització. D'una banda, és inqüestionable que ens trobem davant de raons imperioses d'interès general: ordre públic, seguretat pública, protecció civil, salut pública (per exemple, venda d'aliments o activitats amb animals), entorn urbà, i, en alguns casos, protecció del patrimoni històric i artístic. Qualsevol ocupació d'espais públics ha de permetre'n l'ús, el pas de vehicles de serveis i d'emergències, la no-afectació a altres usuaris, el compliment de la normativa sanitària, l'adequació a l'entorn, etc.

Entenem que també es compleix el requisit de proporcionalitat, ja que l'actuació a posteriori pot esdevenir totalment ineficaç. Pensem en les ocupacions temporals (com ara espectacles o venda ambulants) i en l'afectació immediata a la seguretat pública.

En conseqüència, els ens locals podran mantenir el règim d'autorització que tinguin fixat (ja sigui concessió o llicència). En aquest sentit es pronuncia l'art. 2 del RD 199/2010, que regula la venda ambulants o no sedentària. Tan sols s'haurà d'assegurar que, d'acord amb l'art. 10 de la Directiva de serveis i l'art. 6 de la Llei 17/2009, la facultat d'autorització no s'exerceixi de forma arbitrària (i que per tant, té caràcter reglat), i que els requisits compleixin les següents característiques:

- No ser discriminatoris.

- Estar justificats per una raó imperiosa d'interès general.
- Ser proporcionats a aquest objectiu d'interès general.
- Ser clars i inequívocs.
- Ser objectius.
- Haver estat fets públics amb antelació.
- Ser transparents i accessibles.

Per tant, s'hauran de revisar tots els procediments d'autorització d'ús d'espais públics, per tal que es compleixin aquest requisits, i eliminar qual-sevol possibilitat d'actuació discrecional, un fet que obligarà a especificar-los (i justificar-los).

b) Anàlisi del silenci administratiu

En tots els supòsits de sol·licitud d'ús o ocupació d'espais públics, entenem que el silenci sempre serà negatiu. En aquest sentit, l'art. 43 de la Llei 30/1992 preveu, com una de les excepcions del silenci positiu, els casos en els quals la seva estimació comportés la transferència al sol·licitant de facultats relatives al domini públic o al servei públic. I aquesta excepció no experimenta cap modificació en la Llei 25/2009.

c) Anàlisi de l'existència de limitacions al nombre d'autoritzacions

Ja hem comentat abans que la Directiva de serveis (art. 11 i 12) i la Llei 17/2009 (art. 7 i 8) preveuen excepcions al caràcter indefinit de les autoritzacions, quan el nombre d'autoritzacions disponibles sigui limitat, tant per manca de recursos naturals o físics com per limitacions de les capacitats tècniques a utilitzar. Entenem que aquest és un supòsit que es dona en la pràctica totalitat d'ocupacions d'espais públics, que per naturalesa, són limitats.

La conseqüència immediata és l'articulació d'un procediment d'autorització que compleixi els següents requisits:

- El procediment de concessió ha de garantir els principis de publicitat, objectivitat, imparcialitat, transparència i concurrència competitiva. Això no implica una convocatòria pública en tots els casos, com podria ser en les ocupacions esporàdiques de curta durada (un dia, una setmana, etc.). En aquests supòsits, aquests principis hauran d'estar garantits a l'ordenança corresponent. Ara bé, tal com especifica l'art. 57.3 del Re-

glament de patrimoni dels ens locals de Catalunya, si hi ha més d'un sol·licitant, s'hauran de tenir en compte els principis d'objectivitat, publicitat i concurrència.

- L'autorització tindrà una durada limitada i proporcionada, atenent les característiques de la prestació del servei, sense que es pugui utilitzar un procediment de renovació automàtica. Tampoc pot comportar, una vegada extingida l'autorització, cap tipus d'avantatge pel prestador cessant o les persones que hi estiguin especialment vinculades.
- En el procediment de selecció es podran tenir en compte consideracions en matèria de salut pública, objectius de política social, de salut i seguretat dels treballadors, de protecció del medi ambient, de conservació del patrimoni cultural i qualsevol altra raó imperiosa d'interès general.

L'art. 4 del RD 199/2010 regula el procediment de selecció quan afecti a la venda ambulants o no sedentària.

d) Anàlisi de l'existència de limitacions temporals i territorials

En principi, entenem que no existeixen limitacions d'aquests tipus a les ordenances que regulin l'exercici d'activitats en espais públics. No obstant això, si és el cas (per exemple, distància mínima entre terrasses), hauran de complir les següents condicions (art. 15 de la Directiva de serveis i art. 11.2 de la Llei 17/2009):

- No ser discriminatoris.
- Estar justificats per una raó imperiosa d'interès general
- Ser proporcionats, o sigui, adequats per garantir l'objectiu que es persegueix.

e) Anàlisi de qualsevol requisit sobre l'accés i l'exercici d'activitats de serveis

En aquest supòsit també és plenament aplicable el que s'ha argumentat en relació amb la normativa urbanística, a la qual ens remetem.

f) Simplificació de procediments i tràmits administratius

En aquest supòsit també és plenament aplicable el que s'ha argumentat en relació amb la normativa urbanística.

2.3.4. Serveis funeraris

a) Règim d'autorització qüestionable

Pel que fa al règim d'autorització, ja n'hem fet una extensa referència a l'apartat 2.2.4., així com a la conclusió final que, atenent els criteris de proporcionalitat, és dubtós que es pugui exigir una autorització i, per tant, s'hauria d'aplicar un règim de comunicació o declaració responsable.

Això suposarà una modificació del règim previst a la pràctica totalitat d'ordenances municipals, amb una especial referència a la documentació que s'haurà d'adjuntar a aquesta comunicació o a la declaració responsable.

b) Anàlisi del silenci administratiu

Si defensem la tesi que l'activitat de serveis funeraris s'ha de sotmetre a un règim de comunicació o de declaració responsable, la figura del silenci esdevé inaplicable, ja que la presentació de l'una o de l'altra habilita per a l'exercici de l'activitat, sense perjudici de la previsió de l'art. 7.2 de la Llei 17/2009, segons el qual, la inexactitud o la falsedat en qualsevol dada, manifestació o document de caràcter essencial o l'incompliment dels requisits assenyalats per la legislació vigent determinaran la impossibilitat de continuar amb l'exercici del dret o l'activitat des del moment en el qual es comprovi.

c) Anàlisi de l'existència de limitacions en el nombre d'autoritzacions

Pel que fa a serveis funeraris, entenem que no es pot produir aquest supòsit.

d) Anàlisi de l'existència de limitacions temporals i territorials

Entenem que és un supòsit que no es produirà.

e) Anàlisi de qualsevol requisit sobre l'accés i l'exercici d'activitats de serveis

Ja hem fet referència anteriorment a la previsió de llibertat d'establiment de l'art. 4 de la Llei 17/2009, així com a l'art. 9 sobre els principis aplicables als requisits que es fixin a les respectives ordenances (no discriminatoris, justificats per una raó imperiosa d'interès general, proporcionats, clars i inequívocs, objectius, públics, transparents i accessibles).

En conseqüència, els requisits específics s'hauran de justificar adequadament, d'acord amb aquests principis. Potser els que mereixeran més atenció són la seva justificació per una raó imperiosa d'interès general (concepte ja comentat i que en aquest supòsit afectarà bàsicament la salut pública i la protecció del medi ambient i l'entorn urbà), així com la seva proporcionalitat amb aquella raó.

En aquest context, seran difícils de justificar requisits com experiència en el territori, determinades característiques dels establiments (superfície, nombre de sales, etc.), nombre mínim de vehicles, etc.

En relació amb aquests requisits, també s'ha de tenir present que, d'acord amb l'art. 11, no es pot supeditar l'accés o l'exercici d'una activitat de serveis, entre d'altres, a la composició de la plantilla (nombre mínim d'empleats), al fet de disposar d'un capital mínim o a l'obligació del prestador de realitzar altres serveis específics. Aquest últim requisit prohibit adquireix rellevància pel que fa als serveis funeraris, ja que sota aquest concepte s'inclouen diferents serveis, com:

- Trasllat de cadàvers.
- Tanatori.
- Condicionament de cadàvers.
- Subministrament de fèretres.
- Serveis de túmuls, cambres mortuòries, cadafals.
- Incineració.

L'art. 11.2 de la Llei 17/2009 preveu que, excepcionalment, es podrà supeditar l'accés a una activitat de servei, o el seu exercici, al compliment d'algun dels requisits abans esmentats (entre d'altres, plantilla mínima o obligació de realitzar més d'un servei). En qualsevol cas, no han de ser discriminatòris, han d'estar justificats en una raó imperiosa d'interès general i han de ser proporcionats. A més, aquestes excepcions s'han de notificar a la Comissió Europea.

En conseqüència, si es mantenen aquests requisits s'hauran de justificar adequadament d'acord amb els principis esmentats. En cas contrari, s'hauran de suprimir.

f) Simplificació de procediments i tràmits administratius

Tractant-se d'un règim de comunicació o declaració responsable, poca problemàtica ha de comportar aquesta simplificació, ja que el tràmit serà la presentació de la documentació.

2.4. Modificació de la normativa contrària a la Directiva de serveis i a la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici

Intentarem en aquest apartat fer alguna proposta de modificació normativa o, almenys, apuntar-ne els trets essencials, conscients de la complexitat d'aquesta tasca, tenint en compte la gran varietat d'ordenances municipals. Per aquest motiu, intentarem prendre com a punt de partida situacions o regulacions que entenem que es produeixen amb més freqüència a l'àmbit local.

2.4.1. Normativa urbanística

a) Règim d'autorització

La proposta que es presenta, com ja hem comentat, de caràcter genèrica, s'haurà d'adequar a la normativa de cada Ajuntament. Partirem del supòsit que estigui contemplada en un instrument de planejament (un supòsit força extens). La proposta no és modificar el planejament, ja que això podria provocar una gran inseguretats jurídica pels efectes derogatoris de la disposició derogatòria de la Llei 17/2009.

Per tant, el que proposem és constatar els efectes derogatoris de la normativa que el 27 de desembre de 2009 no s'hagi adequat a la Llei 17/2009, i regular-los mitjançant l'instrument oportú. En aquest sentit, l'art. 69 del TRLUC preveu que els ajuntaments poden aprovar ordenances d'urbanització i d'edificació per regular aspectes que no són objecte de les normes dels plans d'ordenació urbanística municipal, sense contradir-ne ni alterar-ne les determinacions.

En conseqüència, constatada la derogació de la part de les normes sobre el règim de llicències urbanístiques contemplades en instruments de planejament, referents als supòsits en els quals no es justifica mantenir el règim d'autorització, es proposa regular-los mitjançant una ordenança. Teòricament, aquesta només podrà regular els preceptes que s'entenguin derogats. Per a la resta, seria necessari modificar l'instrument de planejament. No obstant això, tenint en compte la manca de justificació del règim d'autorització d'acord amb els principis de la Directiva de serveis i la Llei 17/2009, i per tal que aquella normativa no es vegi afectada pels efectes derogatoris, seria necessari justificar la necessitat del manteniment del règim d'autorització, en aquest cas a través de l'exposició de motius.

A aquests efectes, us proposem un model d'Ordenança sobre el règim de comunicació prèvia dels actes de transformació o utilització del sòl o del subsòl, d'edificació, de construcció o d'enderrocament d'obres (vegeu l'anex I).

S'ha de tenir especial cura de les possibles afectacions fiscals de les modificacions proposades, bàsicament, a les taxes per llicències urbanístiques i a l'Impost sobre construccions, instal·lacions i obres. En relació a aquest últim, l'art. 100 del TRLRHL descriu el fet imposable com la “construcció, instal·lació o obra per a la qual s'exigeixi l'obtenció de la corresponent llicència d'obres o urbanística”. En conseqüència, s'haurà d'equiparar el nou règim de comunicació o declaració responsable (abans inexistents) a les llicències, als efectes impositius.

b) Restriccions quantitatives o territorials

Com ja hem argumentat, i d'acord amb l'art. 11 de la Llei 17/2009 (i en el mateix sentit, l'art. 15 de la Directiva de serveis), la normativa reguladora de l'accés a una activitat de serveis o del seu exercici no es pot supeditar, entre d'altres, a restriccions quantitatives o territorials i, concretament, a límits fixats en funció de la població o d'una distància geogràfica mínima entre prestadors. Es preveu una excepció, en el cas que aquests requisits no siguin discriminatoris, estiguin justificats per una raó imperiosa d'interès general i siguin proporcionats.

En conseqüència, haurem de concloure que qualsevol requisit previst en la normativa de planejament que imposi restriccions quantitatives o territorials i, concretament, a límits fixats en funció de la població o d'una distància

geogràfica mínima entre prestadors, i no estigui expressament justificat en les raons imperioses d'interès general descrites (o que siguin discriminatòries o desproporcionats), queda afectat per la Directiva de serveis i la Llei 17/2009. Per tant, per a l'aplicació de la derogació normativa d'aquesta última, els dits requisits queden sense efecte.

La proposta que es presenta, tal com hem fet en el supòsit d'autoritzacions, de caràcter genèric, s'haurà d'adequar a la normativa de cada Ajuntament. Partirem del supòsit que estigui contemplada en un instrument de planejament (supòsit força extens). La proposta no és modificar-ne el planejament, ja que això podria provocar una gran inseguretat jurídica pels efectes derogatoris de la disposició derogatòria de la Llei 17/2009.

Per tant, el que proposem, és constatar els efectes derogatoris de la normativa que el 27 de desembre de 2009 no s'hagi adequat a la Llei 17/2009, i regular-los mitjançant l'instrument oportú, tal com hem justificat per al règim d'autoritzacions. Si la regulació està en una ordenança, l'actuació serà més senzilla, ja que tan sols s'haurà de modificar.

En conseqüència, constatada la derogació de la part de les normes sobre limitacions territorials contemplades en instruments de planejament, es proposa regular-les mitjançant una ordenança, que, teòricament, només podrà regular els preceptes que s'entenguin derogats. Per a la resta, seria necessari modificar l'instrument de planejament.

S'ha de tenir present que el manteniment de limitacions s'ha de justificar en la no-discriminació, la raó imperiosa d'interès general i la proporcionalitat. En conseqüència, és imprescindible que prèviament hi hagi una anàlisi tècnica que justifiqui aquestes limitacions.

També es parteix del supòsit de la seva afectació únicament a dues activitats: locutoris i establiments públics. En el supòsit que un Ajuntament fixi limitacions per a un altre tipus d'activitats, també s'haurà de justificar i regular.

A aquests efectes, us proposem un model d'Ordenança reguladora de les limitacions quantitatives o territorials per a la implantació d'activitats de serveis i el seu exercici (vegeu l'annex II).

2.4.2. Normativa ambiental

Ja hem comentat que molts ajuntaments han substituït el règim de comunicació pel de llicència d'obertura. Aquesta possibilitat l'hem d'entendre contrària a la Directiva de serveis. En conseqüència, i d'acord amb la disposició derogatòria de la Llei 17/2009, quedarà derogada.

Per tant, s'ha de derogar formalment. En cas contrari, s'hauria d'entendre derogada per la disposició derogatòria de la Llei 17/2009. Però creiem que és més clarificador fer pública aquesta derogació amb un acte exprés.

Us proposem que redacteu el corresponent acord de derogació, que sigui aprovat inicialment pel Ple de l'Ajuntament, que el sotmeteu a informació pública en un termini de 30 dies, i que l'aproveu definitivament. A tall d'exemple, podeu tenir en consideració l'Acord plenari relatiu a l'adequació de les llicències d'obertura d'establiments a la Directiva de serveis (vegeu l'annex III).

2.4.3. Ocupació d'espais públics per a l'exercici d'activitat de serveis

S'han de modificar les ordenances afectades per tal de complir els següents requisits:

- El procediment de concessió ha de garantir els principis de publicitat, objectivitat, imparcialitat, transparència i concurrència competitiva.
- L'autorització tindrà una durada limitada i proporcionada atenent les característiques de la prestació del servei, sense que es pugui utilitzar un procediment de renovació automàtica. Tampoc pot comportar, una vegada extingida l'autorització, cap tipus d'avantatge pel prestador cessant o les persones que hi estiguin especialment vinculades.
- En el procediment de selecció es podran tenir en compte consideracions en matèria de salut pública, objectius de política social, de salut i seguretat dels treballadors, de protecció del medi ambient, de conservació del patrimoni cultural i qualsevol altra raó imperiosa d'interès general.

Com ja hem comentat, ens referim a qualsevol ocupació d'un espai públic per a l'exercici d'una activitat de servei, i bàsicament: venda ambulants,

mercats municipals en espais tancats, quioscos, parades, mercats setmanals a la via pública, terrasses d'establiments públics, instal·lacions publicitàries en espais públics i similars.

L'autorització tindrà el caràcter de reglada i els requisits hauran de complir les següents característiques:

- No ser discriminatoris.
- Estar justificats per una raó imperiosa d'interès general.
- Ser proporcionats a aquest objectiu d'interès general.
- Ser clars i inequívocs.
- Ser objectius.
- Haver estat fets públics amb antelació.
- Ser transparents i accessibles.

A continuació en presentem alguns exemples:

1.- S'haurà de fixar una durada de la concessió o llicència que permeti amortitzar la inversió necessària per a l'exercici de l'activitat.

2.- A la finalització del termini, no es podrà prorrogar.

3.- No es podrà tenir en compte l'experiència (el fet d'haver estat titular d'una llicència o concessió) com a criteri per a noves adjudicacions. En conseqüència, no hi pot haver drets adquirits.

4.- La llicència o concessió s'haurà d'atorgar mitjançant un procediment que garanteixi els principis de publicitat, objectivitat, imparcialitat, transparència i concurrència competitiva. Algunes excepcions podrien ser:

- Ocupació amb taules i cadires d'espais confrontants a establiments públics. Aquesta ocupació només la pot efectuar el mateix local, si és directament confrontant. En cas contrari, si hi pogués haver diferents interessats, s'hauria de sotmetre a un procediment públic.
- Ocupacions puntuals per a espectacles, fires i similars. Sempre que no hi hagi coincidència d'interessos amb d'altres interessats.

5.- Segons l'art. 3.2 del RD 199/2010, les llicències són transmissibles, amb l'únic requisit de la comunicació prèvia a l'administració i el compliment de la normativa de defensa de la competència. Aquesta regulació podria incomplir els principis fixats a la Directiva de serveis, ja que pot contradir els prin-

cipis de publicitat, objectivitat, imparcialitat, transparència i concurrència competitiva. Malgrat això, la regulació estatal és clara en aquest sentit.

2.4.4. Serveis funeraris

S'han d'adequar les ordenances municipals reguladores dels serveis funeraris per fer-los compatibles amb la Directiva de serveis en el sentit que ja hem comentat.

Hi ha dues modificacions que entenem substancials:

- Suprimir el règim d'autorització pel de comunicació, independentment que alguna de les activitats pugui estar sotmesa a un règim de llicència ambiental.
- No condicionar l'exercici de més d'una activitat, si no es pot justificar mitjançant una raó imperiosa d'interès general, i a més, es compleix el requisit de proporcionalitat.

A aquests efectes, us proposem un model d'Acord plenari relatiu a l'adequació de l'activitat de serveis funeraris a la Directiva de serveis (vegeu l'anex IV).

Capítol 3

Les finestretes úniques a la Directiva de serveis

3.1. La gènesi de les finestres úniques en el context de l'administració electrònica

La noció d'“administració electrònica” va sorgir a finals de la dècada de 1980 i principis de la de 1990, quan va estendre's entre una fracció significativa de la població dels països més desenvolupats l'ús dels ordinadors personals, i va prendre el seu impuls definitiu amb l'aparició d'una nova infraestructura, universal, oberta i estandarditzada: Internet.

L'any 1993 el vicepresident nord-americà Al Gore exhortava l'Administració americana a reinventar-se a través de l'administració electrònica (“e-government”). El Govern del president Clinton (1993-2001), del qual Gore fou vicepresident, va coincidir amb una etapa d'eufòria social i econòmica vers les noves tecnologies en què va trobar un terreny adobat gràcies a l'inici de l'accés generalitzat a Internet. En aquest context, el setembre de 1993 fou presentat al president nord-americà l'anomenat *Gore Report on reinventing Government*, com a punt de partida de l'administració electrònica als EUA.⁴¹

Ben aviat, però, en altres punts del planeta (Suècia, Finlàndia, Singapur, Canadà i el Regne Unit) diversos governs van iniciar pel seu compte el mateix camí i actualment tots els estats de la Unió Europea (UE) han posat en marxa programes de desenvolupament de l'administració electrònica impulsats en bona part pel programa comunitari *e-Europe*. Entre els projectes que foren pioners a Europa destaquen el programa del govern suec *Government e-Link* i el del govern britànic *Government Gateway*. És precisament

41. Aquest apartat ha anat a càrrec de Josep M. Sabaté Vidal.

Vegeu JANE E. FRANKLIN. *Bureaucratic Reform ad E-Government in the United States: An Institutional perspective*. University of Massachusetts, Amherst, Dept of Political Science, National Center for Digital Government, Working Paper 0.7.006, Sept 18, 2007.

sota la presidència sueca de la UE, l'any 2001, que el programa comunitari *e-Europe* pren un important impuls.⁴²

Un dels reptes que l'administració electrònica assumeix en el procés de reinvençió de l'administració tradicional és la creació de les finestretes úniques polivalents, amb la finalitat que l'Administració aparegui davant dels ciutadans i empreses que s'hi relacionen com un conjunt unitari al qual es pot accedir a distància de forma senzilla, desproveïda de les notes de complexitat i burocràcia fins ara imperants.

Durant la celebració del Consell d'Amsterdam de 1997, els caps d'Estat i de govern de la UE ja van posar de manifest la necessitat de simplificar la legislació i la normativa de les empreses, i en particular la de les PIME, amb la finalitat d'optimitzar l'entorn empresarial. Fruit d'aquest objectiu va sorgir el grup de treball denominat BEST (*Bussines Environment Simplification Task Force* o Grup operatiu per a la simplificació de l'entorn empresarial), format per experts de diversos camps per tal de desenvolupar projectes en aquesta direcció.

Una de les iniciatives orientades a la desburocratització o simplificació administrativa generalitzada que s'identifica en aquest àmbit és la implantació de l'anomenada "finestreta única electrònica". Uns anys més tard, l'objectiu d'establir finestretes úniques per a empresaris es va incloure en les *Directrius integrades per al creixement i l'ocupació 2005-2008* (directriu núm. 15), aprovades pel Consell el juny de 2005, i en la recomanació del Consell, de 12 de juliol de 2005, relativa a les orientacions generals de les polítiques econòmiques dels estats membres i la Comunitat (2005-2008) (2005/601/CE).

Aquesta mesura ha estat finalment inclosa a la Directiva de serveis 2006/123/CE, de 12 de desembre, de serveis en el mercat interior, que estableix com a objectiu comunitari l'adopció a curt termini de la finestreta única en tots els estats de la UE, incidint en la necessitat que tots els procediments i tràmits relatius a l'accés a una activitat de serveis i el seu exercici es puguin realitzar fàcilment, a distància i per via electrònica davant de la finestreta de la qual es tracti i davant de les autoritats competents.

42. Vegeu C. LEITNER. *E-government in Europe: The State of Affairs*. European Institute of Public Administration, Maastrich, 2003. Document electrònic disponible a: www.epractice.eu/files/download/awards/D11_Award2_ResearchReport.pdf.

3.2. Regulació de les finestretes úniques a la Directiva de serveis

La Directiva de serveis preveu que els estats de la UE assegurin que les empreses i els professionals prestadors de serveis puguin realitzar, mitjançant les finestretes úniques, els tràmits necessaris per a l'exercici de les seves activitats de serveis. Les finestretes úniques han de permetre, d'una banda, donar informacions fàcilment accessibles tant als prestadors de serveis com als usuaris i, de l'altra, desenvolupar els procediments i els tràmits necessaris per accedir a una activitat de serveis i per exercir-la, a distància i per via electrònica.

Així ho recull el considerant 48è de la Directiva de serveis: “A efectes d'una major simplificació dels procediments administratius, convé garantir que tot prestador disposi d'un interlocutor únic al qual adreçar-se per a realitzar tots els procediments i tràmits (denominats en endavant “finestretes úniques”).”

La seva previsió dins del text articulat es troba en els primers articles de la Directiva de serveis just després del capítol I, dedicat a les disposicions generals. Aquesta posició en el conjunt de la Directiva de serveis ens indica ja l'especial interès de la UE en aquesta mesura.⁴³

D'acord amb els art. 6, 7 i 8 de la Directiva de serveis, la finestreta única (o punt de contacte únic)⁴⁴ pot definir-se de forma sintètica com:

- Un punt de contacte per via electrònica que permet realitzar a distància tots els procediments i els tràmits necessaris per a l'accés i l'exercici d'una activitat de serveis (art. 6.1 i 8.1).
- Aquest punt de contacte ha de ser accessible des de qualsevol Estat membre de la UE i, per tant, ha de tendir a oferir el seu contingut en diverses llengües de la UE (considerant 52 i art. 8.3 i 7.1).

43. Vegeu F. TORRES COBAS. “Los desafíos de la Directiva de Servicios Bolkestein” para las entidades locales: adiós a las licencias y el posible renacer de las ordenanzas locales”. A *Revista electrónica CEMCI*, núm. 4, jul.- set. de 2009. Aquest article ens fa notar que el lloc que ocupen els preceptes dedicats a la finestreta única dins de la Directiva de serveis contrasta amb el que ocupen en el projecte de Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i al seu exercici que regula la finestreta única al seu capítol IV (art. 17 a 19), avui convertit en Llei 17/2009, de 23 de desembre.

44. “Ventanilla única”, “guichet unique” i “point of single access” són els noms que en les versions espanyola, francesa i anglesa, respectivament, dona la Directiva de serveis a aquest interlocutor únic. “Point of single contact” o “punt de contacte únic” és també un terme amb què es coneix en general la finestreta a la qual es refereix la Directiva de serveis.

- En relació amb l'accés i l'exercici d'una activitat de serveis, ha de permetre als empresaris o als professionals que s'hi adrecin obtenir tota la informació, els formularis i la documentació rellevant, presentar la sol·licitud i altres documents necessaris i conèixer les decisions o altres tipus de resposta de les autoritats competents respecte a la seva sol·licitud (art. 6).

L'entrada en funcionament de finestretes úniques constitueix eminentment una obligació de resultat imposada per la UE als estats membres. Significa que qualsevol empresa o professional que vulgui desenvolupar una activitat de serveis pugui adreçar-se a un interlocutor únic, que exercirà el paper d'intermediari entre el prestador i l'autoritat competent, si bé això no determina de cap manera l'estructura que ha de tenir aquesta finestra única. Es tracta de garantir-ne les funcions però els estats membres disposen de plena llibertat pel que fa a l'establiment i l'organització de la finestra única dins l'esquema institucional de l'Estat.

En primer lloc, la Directiva de serveis no exclou la possibilitat que existeixin diverses finestretes úniques a cada Estat membre, en funció de la distribució de competències entre les diferents administracions d'un Estat o segons les activitats de les quals es tracti.

La creació de finestretes úniques no pot modificar per si mateixa l'àmbit material de competències de les diferents administracions i òrgans, cosa que recorda específicament la Directiva de serveis en el considerant 48è i en l'apartat 2 de l'art. 6. Aquest fet no exclou que davant l'existència de diverses administracions que exerceixin competències en una determinada matèria, amb els oportuns acords o delegacions, una d'elles assumeixi el paper de finestra única i coordini l'actuació de la resta d'administracions implicades.

L'arquitectura política i administrativa dels estats de la UE és prou variada i va des d'estats amb una escassa descentralització política, – com és el cas de la República Francesa – fins a altres en què les entitats subestamentals són els actors principals de la seva organització política i administrativa, com és el cas de la República Federal d'Alemanya o del Regne de Bèlgica. Per força, la Directiva de serveis havia de ser respectuosa amb aquestes diferents realitats.

En segon lloc, la Directiva de serveis tampoc exclou la possibilitat que les finestretes úniques siguin constituïdes per entitats de les que nosaltres anomenem “corporacions de dret públic”, com les cambres de comerç o els

col·legis professionals, o encomanades a operadors privats, respectant en aquest cas per al seu encàrrec les normes sobre contractació pública.

Aquesta és una realitat preexistent pel que fa a les finestretes empresarials físiques, que a França s'han creat sobre la base de les cambres de comerç, o les cambres agràries o les finestretes empresarials belgues que han estat encomanades a entitats privades sense ànim de lucre reconegudes i autoritzades per l'Administració (“Guichets d'Entreprises Agréés”).

En darrer lloc, i enllaçant precisament amb les consideracions anteriors, la Directiva de serveis no determina tampoc que la finestreta única sigui gestionada de forma directa per l'Administració competent per expedir els documents necessaris per accedir a una activitat de serveis, o que l'entitat gestora actuï simplement com a intermediària entre el prestador i l'administració directament competent.

Com a nota final a considerar sobre la naturalesa i el funcionament de les finestretes úniques, cal tenir en compte que la Directiva de serveis dóna també llibertat als estats membres respecte a la forma de finançar-les.

Tal com indica el considerant 49è, aquestes podran cobrar als usuaris pels serveis que presten. No obstant això, els seus preus hauran de ser proporcionals al cost efectiu dels procediments dels quals s'ocupin. En qualsevol cas, aquests preus no han de suposar un desincentiu per al seu ús per part dels prestadors. A més, els estats membres podran encomanar a les finestretes el cobrament d'altres taxes administratives.

Sigui quina sigui la configuració material que s'adopti al si dels diferents estats de la UE, l'entrada en funcionament de les finestretes úniques constitueix de ben segur una de les disposicions estratègiques de la Directiva de serveis per tal contribuir a l'assoliment d'un mercat únic de serveis. La seva aplicació i el seu bon funcionament permetran que ens pronunciem en bona part sobre l'èxit de la Directiva de serveis i la seva voluntat de contribuir a la igualtat d'oportunitats entre les empreses de servei al mercat interior (de la UE), en particular entre les PIME.

Així es va manifestar la presidència de torn de la UE, que exercia el Regne de Suècia durant el darrer semestre de 2009, justament un dels estats que predica amb l'exemple de ser un dels pioners, i avui un dels més avançats, en la implantació de l'administració electrònica.⁴⁵

45. Vegeu *Informe semestral sobre l'estat de la Unió Europea*, juliol- desembre de 2009, presidència sueca, Generalitat de Catalunya, Departament de Presidència, Secretaria per a la UE (disponible a <http://>

3.3. Transposició a la normativa interna espanyola

3.3.1. La Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici

L'exposició de motius de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, aprovada per les Corts espanyoles poques setmanes abans de finir el termini de transposició de la Directiva de serveis, determina en el preàmbul que aquesta norma té per objecte “establecer las disposiciones y principios necesarios para garantizar el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio realizadas en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea, simplificando los procedimientos y fomentando al mismo tiempo un nivel elevado de calidad en los servicios, promoviendo un marco regulatorio transparente, predecible y favorable para la actividad económica, impulsando la modernización de las Administraciones Públicas para responder a las necesidades de empresas y consumidores, y garantizando una mejor protección de los derechos de los consumidores y usuarios de servicios”.⁴⁶

Desenvolupant aquesta voluntat de simplificació, modernització i foment de la qualitat dels serveis de l'Administració, el capítol IV sota el títol “Simplificación administrativa” inclou diversos preceptes especialment dirigits a satisfer aquests objectius.

Es contemplen entre aquests el mandat adreçat a les administracions que tots els procediments i els seus tràmits es puguin realitzar a distància i per mitjans electrònics, reduint les càrregues que els procediments suposen tant per als prestadors de serveis com per a les autoritats públiques.

Concretament l'art. 17.4 de la llei estableix que “Todos los procedimientos y trámites que supeditan el acceso y ejercicio a una actividad de servicios se podrán realizar electrónicamente y a distancia salvo que se trate de la inspección del lugar o del equipo que se utiliza en la prestación del servicio”.⁴⁷

www.20.gencat/portal/site/sue) i la web de la presidència sueca de la UE (<http://www.se2009.eu>).

46. BOE núm. 283, de 24 de novembre de 2009.

47. En el Projecte de llei que va tenir entrada al Congrés dels Diputats aquest era l'apartat 3 de l'esmentat article.

Igualment es preveu l'establiment d'un sistema de finestra única mitjançant la qual els empresaris i els professionals puguin portar a terme en un únic punt, per via electrònica i a distància, tots aquests procediments i tràmits necessaris per a l'establiment i l'exercici d'una activitat de serveis.

Pel que fa a aquesta qüestió, l'art. 18 determina que:

“1. Los prestadores de servicios podrán acceder, electrónicamente y a distancia a través de una ventanilla única, tanto a la información sobre los procedimientos necesarios para el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio, como a la realización de los trámites preceptivos para ello, incluyendo las declaraciones, notificaciones o solicitudes necesarias para obtener una autorización, así como las solicitudes de inscripción en registros, listas oficiales, asociaciones, colegios profesionales y consejos generales y autonómicos de colegios profesionales.

2. Las Administraciones Públicas garantizarán que los prestadores de servicios puedan, a través de la ventanilla única:

a) Obtener toda la información y formularios necesarios para el acceso a su actividad y su ejercicio.

b) Presentar toda la documentación y solicitudes necesarias.

c) Conocer el estado de tramitación de los procedimientos en que tengan la condición de interesado, y recibir la correspondiente notificación de los actos de trámite preceptivos y la resolución de los mismos por el órgano administrativo competente.

3. Asimismo, las Administraciones Públicas adoptarán las medidas necesarias e incorporarán en sus respectivos ámbitos las tecnologías precisas para garantizar la interoperabilidad de los distintos sistemas.”.

Complementant l'anterior, l'art. 19.1 preveu, com a garantia de la informació que les administracions han posar a disposició a través de la finestra única, que tant els prestadors de serveis com els seus destinataris han de poder obtenir a través de la finestra única i per mitjans electrònics:

“a) Los requisitos aplicables a los prestadores establecidos en territorio español, en especial los relativos a los trámites necesarios para acceder a las actividades de servicios y su ejercicio, así como los datos de las autoridades competentes que permitan ponerse en contacto directamente con ellas.

b) Los medios y condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos relativos a los prestadores y a los servicios.

c) Las vías de reclamación y los recursos que podrán interponerse en caso de litigio entre las autoridades competentes y el prestador o el destinatario, o entre un prestador y un destinatario, o entre prestadores.

d) Los datos de las asociaciones sectoriales de prestadores de servicios y las organizaciones de consumidores que presten asistencia a los prestadores y destinatarios de los servicios.”.

El núm. 2 de l'esmentat article establia en la seva redacció original de manera vaga i imprecisa que les administracions “adoptarán medidas para fomentar” que aquesta informació s'ofereixi en “otras lenguas comunitarias”. La imprecisió del mandat ho era també de forma indirecta respecte a les llengües en què ha d'oferir-se aquesta informació. La referència a altres llengües comunitàries ens feia que ens preguntéssim si “altres” es referia a llengües diferents de l'espanyola o a llengües diferents de les llengües de les administracions competents. Tot i que la imprecisió d'aquest precepte derivava directament de la redacció de l'art. 7.5 de la Directiva de serveis, el text hauria d'aclarir aquests interrogants que a manca d'altra previsió caldria integrar mitjançant l'art. 36 de la Llei 30/1992, que estableix criteris generals sobre l'ús de les llengües per part de l'Administració en la seva relació amb els ciutadans. A més, l'aplicació de la disposició addicional sisena de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, de forma més adient per al cas que ens ocupa preveu l'obligatorietat que les seues electròniques dels organismes públics amb competència sobre territoris amb règim de cooficialitat lingüística han de possibilitar l'accés als seues continguts i serveis en les llengües cooficials corresponents.⁴⁸

48. “Disposició addicional sisena. Ús de llengües oficials.

1. Es garanteix l'ús de les llengües oficials de l'Estat en les relacions per mitjans electrònics dels ciutadans amb les administracions públiques, en els termes que preveuen la Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i la normativa que sigui aplicable en cada cas.

2. A aquests efectes, les seues electròniques el titular de les quals tingui competència sobre territoris amb règim de cooficialitat lingüística han de possibilitar l'accés als seues continguts i serveis en les llengües corresponents.

3. Els sistemes i aplicacions utilitzats en la gestió electrònica dels procediments s'han d'adaptar al que disposa quant a l'ús de llengües cooficials l'article 36 de la Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

Sortosament, aquesta confosa redacció ha estat finalment esmenada en la tramitació parlamentària al si de la Comissió d'Economia i Hisenda del Congrés dels Diputats, i el text ha quedat redactat definitivament de forma més aclaridora, de la següent manera:

“2. Las Administraciones Públicas adoptarán medidas para que en la ventanilla única pueda accederse a la información contemplada en este artículo en castellano, en las lenguas cooficiales del Estado y en alguna otra lengua de trabajo comunitaria.”⁴⁹

Aquesta forma més aclaridora ho és només en part, ja que si la referència a les llengües cooficials de l'Estat ha estat un aclariment que cal apuntar al compte de les millores en la tramitació parlamentària d'aquest text, la referència a “otra lengua de trabajo comunitaria” no deixa de ser confusa. En primer lloc per la descontextualització del terme “llengua de treball”, un concepte encunyat al si de les institucions comunitàries i referit exclusivament al règim lingüístic d'aquestes institucions, una matèria que és totalment aliena a l'objecte d'aquest precepte i, en segon lloc, perquè la precisió de l'abast i el significat del terme “llengua de treball” és també confós.

El concepte “llengua de treball” apareix al costat del concepte “llengua oficial” en el Reglament comunitari 1/1958, actualment vigent (encara que amb múltiples modificacions respecte al seu text original), per referir-se al règim lingüístic de la CEE al seu moment, de la UE avui.⁵⁰ Tot i l'aparent dualitat de conceptes, el reglament acaba reconeixent tantes llengües de treball com llengües oficials al si de la UE i, per tant, els conceptes acaben sent d'entrada sinònims. No obstant això, tant *de facto* com a nivell de la reglamentació particular d'alguna de les institucions o òrgans de la UE el concepte “llengua de treball” acaba circumscrit a un nombre més limitat de llengües (l'anglès o l'anglès i el francès o l'anglès, el francès i l'alemany).⁵¹

4. Cada Administració pública afectada ha de determinar el calendari per al compliment progressiu del que preveu la present disposició, i n'ha de garantir el compliment total en els terminis que estableix la disposició final tercera.”

49. BOCG. Congreso de los Diputados, sèrie A, núm. 23-12, de 13 d'octubre de 2009.

50. El Reglament 1/1958 fou publicat al Diari Oficial de la CE núm. 17 de 6 d'octubre de 1958. Podeu consultar-ne la versió vigent a <http://eur-lex.europa.eu>.

51. Vegeu M. ALCARAZ RAMOS. “Llengües i institucions a la Unió Europea”, Document de Treball núm. 5, CIEMEN, Mercator, drets i legislació lingüístics, desembre 2001. Aquest document el podeu consultar electrònicament a www.ciemem.org.

Per tant, no és un concepte especialment clar i en darrer terme no és el que conté la Directiva de serveis que es refereix, en la seva versió espanyola, a “lenguas comunitarias”, un concepte que pot ser més ampli que el de llengua de treball o llengua oficial de la UE. Hi ha diverses llengües a Europa que tot i no ser oficials de les institucions de la UE ho són d’alguna de les autoritats dels estats membres com el català, el basc, el luxemburguès, l’occità o altres que podrien quedar incloses en el concepte llengua comunitària, però no en canvi en el de llengua de treball comunitària.

Pot objectar-se que l’abast pràctic d’aquesta reflexió és molt limitat. No obstant això, és una mostra de manca de rigor i de certesa en la redacció del precepte que ens ocupa, la qual cosa el col·loca en una posició diametralment oposada als principis de seguretat i objectivitat en l’aplicació del dret i de qualitat normativa que propugna la Directiva.⁵²

Però la tramitació parlamentària no només ha canviat en l’aspecte adjectiu de les llengües sinó també en el mandat, ja que la redacció definitiva de l’article 19.2 de la llei ja no parla de mesures “para fomentar” l’accés en aquelles llengües sinó de mesures “para que pueda accederse” en aquelles llengües. El canvi és important i si bé cal considerar-lo aclaridor respecte a les obligacions de l’Administració, cal dir que representa un grau d’exigència major que el que estableix la Directiva.

Aquesta major exigència del legislador espanyol a les seves administracions no mereix objecció des del punt de vista comunitari, ara bé això requerirà un esforç a les administracions que s’hauria d’acompanyar de mesures tècniques o econòmiques de suport per tal que aquestes puguin complir-lo adequadament.

L’apartat 3 de l’art. 19 determina també que es facilitarà que els prestadors i els destinataris de serveis puguin obtenir a través de les finestres úniques d’altres estats membres de la UE:

“a) Información general sobre los requisitos aplicables en los demás Estados miembros al acceso y ejercicio de las actividades y servicios, y en especial, la información relacionada con la protección de los consumidores.

52. En relació amb el concepte de “qualitat normativa”, vegeu J. PONCE SOLÉ, “¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial”. A *Revista de Administración Pública*, núm. 180, septiembre-diciembre de 2009.

b) Información general sobre las vías de recurso disponibles en caso de litigio entre el prestador y el destinatario en otros Estados miembros.

c) Datos de las asociaciones u organizaciones de otros Estados miembros, incluidos los centros de la Red de centros europeos de los consumidores, que pueden ofrecer a los prestadores o destinatarios asistencia práctica.”.

Com que no diu qui ho facilitarà, cal preguntar-se si el mandat s'adreça a l'Estat com a subjecte de relacions internacionals o si poden o han d'assumir aquest paper les administracions competents. Una vegada més, cal dir que el legislador hauria d'haver concretar millor aquest aspecte.

La darrera referència que la llei fa a la finestreta única es troba a la disposició addicional segona, que preveu que es puguin incorporar a la finestreta única de la Directiva de serveis altres tràmits no inclosos en el seu àmbit d'aplicació, i en particular, els que es realitzen davant de l'Agència Estatal de l'Administració Tributària i la Tresoreria General de la Seguretat Social.

En síntesi, pot afirmar-se, tal com ja va fer notar en el seu dictamen sobre el projecte de llei el *Consejo de Estado*, que molts dels preceptes més amunt esmentats tenen, com bona part del conjunt d'aquest text, un marcat caràcter programàtic, amb un contingut més descriptiu o desideratiu que normatiu i l'incompliment dels quals no genera conseqüències previsibles.⁵³

Es podrà dir en descàrrec que una llei és una llei, es miri com es miri, i que, seguint els postulats del professor E. García de Enterría, no hi ha llei formal que no revesteixi contingut i eficàcia legals.⁵⁴ No obstant això, tenint en compte el caràcter finalista dels preceptes de la Directiva referits a la finestreta única, seria molt més efectiva que la seva simple previsió normativa de caràcter genèric, la creació legal i tècnica dels instruments que han de permetre complir els mandats comunitaris sobre la finestreta única.

Malauradament, com seguidament explicarem, el desenvolupament d'aquesta llei no ha estat ni de bon tros el que calia esperar i no ha donat ple compliment en el termini fixat per la Directiva de serveis i per la mateixa

53. Vegeu el Dictamen del Consejo de Estado, de 18 de març de 2009, sobre l'avantprojecte de la Llei sobre lliure accés i exercici de les activitats de serveis.

54. E. GARCÍA DE ENTERRÍA i T. R. FERNÁNDEZ. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Ed. Civitas, 2008, pàg. 113.

lleï espanyola (27 de desembre de 2009) a l'entrada en funcionament de la finestra única de la Directiva de serveis.

3.3.2. La Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici

La Llei de modificació de diverses lleis per adaptar-les a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici (l'anomenada Llei "òmnibus"), que van aprovar a les Corts espanyoles quan ja estava a punt d'acabar-se el termini per portar a terme la transposició de la Directiva de serveis, conté també algunes disposicions relacionades amb la implantació de les finestretes úniques especialment relacionades amb l'Administració local.⁵⁵

El títol I, sota la rúbrica "Mesures horitzontals", conté en els seus quatre capítols les modificacions que afecten de forma genèrica les activitats de serveis. En particular, el capítol I ("Procediment administratiu") modifica la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics.

Pel que fa a aquesta darrera Llei, cal dir que es va considerar des de diferents fonts que ja conté la transposició de la finestra única a la legislació espanyola.⁵⁶ No obstant això, la Llei "òmnibus" preveu en l'art. 3 una modificació de la Llei 11/2007, més específicament, una modificació de l'apartat 3 de l'art. 6 de la Llei 11/2007, que queda redactat en els següents termes:

"3. En particular, en los procedimientos relativos al acceso a una actividad de servicios y su ejercicio, los ciudadanos tienen derecho a la realización de la tramitación a través de una ventanilla única, por vía electrónica y a distancia, y a la obtención de la siguiente información a través de medios electrónicos, que deberá ser clara e inequívoca:

a) Los requisitos aplicables a los prestadores establecidos en territorio español, en especial los relativos a los procedimientos y trámites

55. BOCG Congrés dels Diputats 19 de juny de 2009, núm. 30-31.

56. *Informe del grupo de trabajo para la transposición de la Directiva de Servicios*. Ministerio de Economía y Hacienda (<http://www.meh.es/>), pàg. 7.

necesarios para acceder a las actividades de servicio y para su ejercicio.

b) Los datos de las autoridades competentes en las materias relacionadas con las actividades de servicios, así como de los datos las asociaciones y organizaciones distintas de las autoridades competentes a las que los prestadores o destinatarios de los servicios puedan dirigirse para obtener asistencia o ayuda.

c) Los medios y condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos relativos a prestadores de actividades de servicios.

d) Las vías de reclamación y recurso en caso de litigio entre las autoridades competentes y el prestador o el destinatario, o entre un prestador y un destinatario, o entre prestadores.”.

La raó que addueix el Govern espanyol per portar a terme aquesta modificació és la necessitat d'ajustar el contingut de l'esmentat article a la regulació continguda a la Llei sobre lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici. Amb aquesta finalitat, se substitueix la referència a l'establiment d'activitats de serveis per la d'accés i exercici d'activitats de serveis, i es complementa la referència a l'obtenció d'informació sobre l'accés i l'exercici d'activitats de serveis amb la de realització de la tramitació per via electrònica, ja que, si bé aquest dret ja està inclòs en els dos primers apartats de l'art. 6, es considera preferible que aparegui recollit de forma específica en l'apartat referit als drets relacionats amb les activitats de serveis.

Pel que fa a l'àmbit local, aquesta precisió es formula de manera més concreta a través de la modificació de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de bases del règim local, continguda a l'article 1 de la Llei 25/2009.

En aquest cas l'article modificat és el 70 bis, al qual s'afegeix un apartat quart amb el següent contingut:

“4. Cuando se trate de procedimientos y trámites relativos a una actividad de servicios y a su ejercicio incluida en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, los prestadores podrán realizarlos, por medio de una ventanilla única, por vía electrónica y a distancia, salvo que se trate de la inspección del lugar o del equipo que se utiliza en la prestación del servicio.

Asimismo, las Entidades locales garantizarán, dentro del ámbito de sus competencias, que los prestadores de servicios puedan a través de la ventanilla única 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 impulsaran la coordinación para la normalización de los formularios para el acceso a una actividad y su ejercicio.”.

En el Títol V de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local relatiu a les Disposicions comunes a les entitats locals, el capítol IV es refereix a la “informació i participació ciutadana”. En concret, en els tres apartats de l'art. 70 bis, es preveuen diferents mecanismes i instruments d'informació i participació. Destaca el previst en l'apartat 3, que regula el deure dels ens locals, i especialment dels municipis, d'impulsar la utilització interactiva de les tecnologies de la informació i la comunicació per facilitar la participació i la comunicació amb els veïns per a la presentació de documents i la realització de tràmits administratius.

A l'empara del que disposen els art. 6 –finestreta única– i 8 –procediments per via electrònica– de la Directiva de serveis, es presenta l'afegidura d'un nou apartat quart a l'esmentat article com la concreció en l'àmbit local de la possibilitat que els prestadors d'activitats de serveis incloses en l'àmbit d'aplicació de la Llei sobre el lliure accés i exercici d'aquest tipus d'activitats puguin realitzar els procediments i els tràmits necessaris per accedir-hi i exercir-les a través de la finestreta única, per via electrònica i a distància, així com obtenir a través de la finestreta única, tota classe d'informació relativa a les seves sol·licituds per a l'accés i l'exercici d'una activitat de serveis (formularis, resolucions, comunicacions).⁵⁷

Aquestes previsions són gairebé calcades a les previsions contingudes a la Directiva de serveis, cosa que evita la contradicció amb la norma europea. No obstant això, no assegura gaire cosa més, tal com ja s'esmentava al comentari relatiu a l'articulat de la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, són previsions d'una força normativa ben exigua i que no garanteixen, almenys no per si soles, el compliment material del mandat de la Directiva de serveis en aquest aspecte. Bé està reconèixer aquests drets als prestadors de serveis i fer-los visibles en la normativa de règim local, tenint en compte les competències que tenen els municipis en aquesta matèria, però això no deixa de ser una previsió més programàti-

57. *Ibidem*.

ca que imperativa. Per tant, cal recordar novament que més important que l'addició d'aquest precepte a legislació de règim local seria el suport tècnic i econòmic a favor de l'Administració local a fi de possibilitar el compliment d'aquesta mesura.

3.4. El projecte estatal espanyol de finestreta única i els projectes d'altres estats membres de la UE

3.4.1 El projecte estatal espanyol de finestreta única

3.4.1.1. Punt de partida

A l'Estat espanyol ja fa uns anys que es troba en desenvolupament l'administració electrònica sobre la base dels articles 38 i 45 de la Llei 30/1992 i de la Llei 11/2007.⁵⁸ A Catalunya és de remarcar també el Decret 324/2001, de 4 de desembre, que va regular per primer cop les relacions entre els ciutadans i l'Administració de la Generalitat de Catalunya a través d'Internet, i el Decret 56/2009, de 7 d'abril, per a l'impuls i el desenvolupament dels mitjans electrònics a l'Administració de la Generalitat, que recentment l'ha substituït.

Pel que fa específicament a les finestretes úniques electròniques, fins a l'entrada en vigor de la Directiva de serveis, funcionava en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat la Xarxa 060 empreses, que oferia a través d'In-

58. L'article 45 de la Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, va significar al seu moment un impuls a l'ús i l'aplicació de mitjans electrònics i telemàtics en la relació entre l'Administració i els ciutadans. No obstant això, a diferència de les previsions de la Llei 11/2007, deixava en mans de la compatibilitat dels mitjans tècnics dels quals es disposessin i de la voluntat de l'Administració aquesta relació. Igualment amb caràcter merament facultatiu l'article 38 de la Llei 30/1992, en la redacció introduïda per la Llei 24/2001, de 27 de desembre de mesures fiscals, administratives i d'ordre social, permetia l'establiment de registres telemàtics per a la recepció o la sortida de sol·licituds, escrits i comunicacions. També l'article 59 de la Llei 30/1992, amb la redacció donada per la mateixa Llei 24/2001, preveia la notificació electrònica sempre que l'interessat hagués assenyalat aquest mitjà com a preferent o consentit expressament la seva utilització. Avui tots aquest preceptes han estat modificats o derogats per la Llei 11/2007 a fi de convertir en una obligació per a l'Administració allò que fins a la data era només una opció. Trobareu un comentari més detallat d'aquest procés de canvi normatiu a E. VILLAREJO GALENDE. "Simplificación administrativa al servicio del mercado interior europeo". *A Retos y oportunidades de la transposición de la Directiva de Servicios*. Madrid: Círculo de Empresarios, 2009, pàg. 461 i següents. També citat en aquesta obra Z. SÁNCHEZ. "Las nuevas tecnologías de la información y modernización de la Administración pública". *A Actualidad Administrativa*, núm. 1, 2005.

ternet informació sobre els procediments que cal seguir per crear una empresa però no permetia de forma directa realitzar tràmits electrònicament. Aquests haurien de portar-se a terme previ contacte amb els punts d'assessorament i inici de tramitació (PAIT), oficines d'assessorament presencial a partir de les quals sí que és possible portar a terme tràmits electrònicament. Tot i que per aquesta via es poden dur a terme alguns tràmits estatals per a la creació d'empreses, no s'hi poden obtenir les llicències i les autoritzacions necessàries per a l'exercici d'una activitat econòmica.

En l'àmbit de l'Administració de la Generalitat trobem l'oficina de gestió empresarial (OGE), creada per Decret 190/2005 de 13 de setembre, de reestructuració del Departament de Treball i Indústria, amb la voluntat de convertir-se en la finestreta única de tramitació empresarial a Catalunya.

L'OGE actualment gestiona de manera unificada els tràmits que cal iniciar per a la posada en marxa o la modificació substancial d'una activitat industrial o turística i que són competència de diferents Departaments de l'Administració de la Generalitat.

L'OGE disposa d'una web (<http://www.gencat.cat/oge>) que ofereix informació sobre els requeriments i els tràmits necessaris per a l'establiment o l'exercici d'aquestes activitats. A través del portal també es poden obtenir diferents impresos necessaris per portar a terme els esmentats tràmits, efectuar consultes i concertar visita a la xarxa d'oficines de l'OGE. No obstant això, no permet realitzar tràmits en línia, cosa que demana la Directiva de serveis.

Així doncs, podem afirmar que cap dels portals esmentats compliria els requisits establerts per a les finestretes úniques la Directiva de serveis.

Pel que fa a l'àmbit local, un servei similar ofereixen les webs municipals de Barcelona, Sabadell, Manresa o Vic, per esmentar algunes ciutats catalanes. Si bé s'ha de dir en benefici dels ens locals que el servei que ofereixen l'Ajuntament de Barcelona i l'Ajuntament de Sabadell permet, en cas que es disposi d'un certificat digital, consultar en línia l'estat de tramitació de les autoritzacions o llicències, la qual cosa representa ja un pas més en el compliment de les obligacions fixades a la Directiva de serveis per a les finestretes úniques.

3.4.1.2. El projecte estatal "Ventanilla Única de la Directiva de Servicios"

Tal com ja s'ha exposat més amunt, la Directiva de serveis no estableix un model predeterminat de finestreta única, de manera que cada estat membre

de la UE tindrà llibertat per estructurar-la en funció de les seves necessitats. Per tal de dissenyar i posar en marxa la finestreta única al regne d'Espanya, el Govern espanyol va constituir un grup interministerial de treball amb la participació dels ministeris d'Economia i Hisenda, d'Administracions Públiques (avui de Política Territorial),⁵⁹ i de Medi Rural i Marí, així com la Direcció General de Petita i Mitjana Empresa del Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç i les comunitats autònomes.

El mes de febrer de 2009 veia la llum el *Manual de evaluación para las entidades locales: guía orientativa para la evaluación de la normativa potencialmente afectada por la Directiva de servicios 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior*, elaborat pel Ministeri d'Administracions Públiques i en què es fa una especial referència a la finestreta única de la Directiva de serveis.

En l'esmentat manual el Ministeri recorda que la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, va establir la obligatorietat per a totes les administracions de fer accessibles electrònicament tots els seus tràmits abans del 31 de desembre de 2009. Aquesta obligació facilita la construcció de la finestreta única de la Directiva de serveis, ja que totes les administracions disposaran d'un accés electrònic a tots els seus procediments i únicament caldrà centrar els esforços en la coordinació, la integració de la informació i l'accés electrònic als tràmits, proporcionats per totes i cadascuna de les administracions responsables dels dits tràmits.

Podríem dir que el biaix d'aquesta anàlisi és comenta per si sol. Si la construcció de la finestreta única de la Directiva de serveis ha de reposar sobre el suposat compliment de les obligacions previstes a la Llei 11/2007, l'edifici trontolla per la manca o la debilitat dels seus fonaments, atès que són ben poques les administracions locals que han completat els mandats d'aquella llei.

Si al marge d'aquesta particular anàlisi ens referim als principis que, segons l'esmentat manual, han d'inspirar el desenvolupament de la finestreta única, trobem que el seu model es basa en:

- L'existència d'un interlocutor únic: en forma de "portal nacional", al qual els proveïdors de serveis puguin dirigir-se per realitzar tots els procediments i tràmits necessaris per a la instal·lació i el desenvolupament.

59. Vegeu el RD 542/2009, de 7 d'abril, pel qual es reestructuren els departaments ministerials (BOE núm. 85, de 7 d'abril de 2009).

- pament d'activitats, d'una manera electrònica, sense necessitat d'haver de recórrer als portals de les múltiples institucions (*sic*) de diferents administracions per a conèixer (*sic*) o tramitar-ne la petició.
- L'aprofitament de les iniciatives en funcionament de les diferents administracions: els treballs ja desenvolupats per facilitar l'accés electrònic als tràmits i els serveis que afectin la Directiva de serveis seran aprofitats per la finestreta i alhora les funcionalitats de la finestreta es posaran a disposició de totes les administracions.
 - La responsabilitat de totes les administracions: la finestreta única no ha d'interferir en el repartiment de competències de les diferents administracions. Per això, cada autoritat competent és responsable de la informació sobre el tràmit del qual sigui competent, d'executar aquest tràmit i de prestar assistència a d'altres autoritats competents dels estats membres.⁶⁰
 - La garantia del manteniment, l'actualització i la qualitat de la informació i dels serveis: l'obligació d'oferir una informació completa i actualitzada requereix crear una xarxa de responsables de continguts i mecanismes d'actualització de la informació sobre procediments i tràmits. Igualment s'ha d'assegurar el correcte funcionament dels serveis que els implementen en cada sistema de la corresponent Administració competent.

El 23 d'abril de 2009 la vicepresidenta del govern espanyol, María Teresa Fernández de la Vega, anunciava en el Ple de Control al Govern, que l'executiu estatal preveia tenir operatiu un pla pilot de finestreta única electrònica durant el mes d'octubre de 2009.

En resposta a una interpel·lació del diputat del Partit Nacionalista Basc, Joseba Beloki, la vicepresidenta primera va explicar que el govern espanyol havia creat un grup de treball amb 7 comunitats autònomes per al desenvolupament de l'esmentat pla pilot que, una vegada en marxa, s'estendria abans de finalitzar l'any 2009 al conjunt del sistema. El programa pilot es restringiria a un conjunt limitat de serveis (agències immobiliàries, agències de viatges i arquitectes) i de comunitats autònomes (entres les quals hi ha Catalunya) i restaria pendent la incorporació dels ens locals.

60. Si finalment així es regulés la responsabilitat respecte a la relació a les autoritats d'altres estats membres quedaria esvaït el dubte que planteja el redactat genèric de la Llei 17/2009 en aquest aspecte.

A la web del centre de transferència de tecnologies del Ministeri d'Administracions Públiques (avui Ministeri de Política Territorial),⁶¹ es podia consultar durant els darrers mesos de l'any 2009 una breu descripció tècnica del projecte “Ventanilla Única de la Directiva de Servicios” (finestreta única de la Directiva de serveis). D'acord amb la descripció que n'ofereix la mateixa web, la “Ventanilla Única de la Directiva de Servicios” és un punt de tramitació en el que qualsevol prestador d'un servei, espanyol o de qualsevol estat membre, ha de poder portar a terme tots els tràmits necessaris per a l'exercici de la seva activitat a través d'un punt per via electrònica i a distància.

Les característiques que hauria de tenir aquesta finestreta segons es determina en la mateixa font són:

- Ha de ser única des del punt de vista del prestador, de manera que no necessiti adreçar-se a diferents llocs per portar a terme tots els tràmits relatius a l'accés i l'exercici de la seva activitat de serveis. És a dir, els empresaris o els professionals han de poder realitzar tots els tràmits per exercir la seva activitat en un sol punt de relació amb l'Administració.
- Tots els tràmits han de poder-se realitzar electrònicament i a distància a través de la finestreta única.
- Mitjançant la dita finestreta única han de poder-se obtenir les llicències i les autoritzacions necessàries per a l'exercici d'una determinada activitat, amb independència de l'organisme que actuï com a autoritat competent.
- Ha d'oferir assistència als empresaris i els professionals que s'hi adrecin.
- Ha de ser accessible i multilingüe.
- Ha d'estar connectada amb altres portals o finestretes empresarials i oferir-los funcionalitats.
- Ha de disposar d'una xarxa de finestretes físiques de tramitació i suport.
- Ha de disposar d'un centre d'atenció i assistència.

Això és l'únic que s'havia donat a conèixer públicament i podíem conèixer fins a principis de desembre de 2009 de la transposició material de l'obli-

61. Vegeu <http://www.ctt.map.es>.

gació fixada per la Directiva de serveis respecte a les finestretes úniques per part del Govern espanyol.

En el moment de redactar aquestes línies, i havent-se exhaurit el termini de transposició de la directiva, encara no està plenament en funcionament la finestreta única projectada pel Govern espanyol. Tot i que pot accedir-s'hi mitjançant l'adreça www.eugo.es, les seves funcionalitats són limitades. La informació s'hi ofereix, encara que amb algunes incorreccions, en castellà, en català, en anglès, en basc i en gallec.

3.4.2. Les finestretes úniques en diversos estats de la UE

3.4.2.1. *Perspectiva general*

Quasi la totalitat dels estats de la UE van adoptar durant l'any 2009 alguna decisió respecte a l'organització administrativa que garantirà les funcions de finestreta única. En alguns casos s'han creat institucions noves, mentre que en altres s'ha dotat de més competències les estructures administratives ja existents.

Els estudis comparatius que la mateixa UE va dur a terme l'any 2008 estimaven que la posada en funcionament de les finestretes úniques anava acompanyada d'algunes dificultats importants. D'entrada, cal dir que no tots els estats tenen la mateixa concepció de les finestretes úniques i tampoc tenen tots desenvolupada per igual l'administració electrònica.

Alguns treballaven fins ara només amb finestretes informatives, la qual cosa no s'ajusta al que estableix la Directiva de serveis, que exigeix que compleixin també funcions de tramitació administrativa.

Igualment, existia i continua existint també certa disparitat pel que fa a la dotació de mitjans personals i tècnics entre els estats membres, que és necessària per a desplegar les finestretes úniques. No totes aquestes es troben degudament dotades d'un punt de contacte físic complementari, i no quedava garantit que el tinguessin en el moment que la Directiva de serveis entrés en vigor.

De la mateixa manera, l'ús de llengües estrangeres per part de les finestretes úniques es troba desenvolupat de manera desigual. Aquest ús esdevé important per a l'èxit d'aquesta mesura, ja que la vocació de les finestretes previstes a la Directiva de serveis és transfronterera. Sembla lògic, doncs, que permetin emprar, més enllà de la seva llengua pròpia i les que eventualment

siguin oficials en l'estat al qual pertanyin, almenys l'anglès i la llengua del seu principal soci comercial.

Durant l'any 2008 només en 15 dels estats membres les finestretes permetien l'ús de l'anglès.

Pel que fa a l'administració electrònica en general, cal dir que la signatura electrònica encara no es troba desenvolupada en alguns estats de la UE. La utilització de procediments electrònics per les finestretes úniques es pot veure, doncs, fragmentat, almenys en un primer moment. En la mateixa línia cal tractar la manca d'un instrument europeu que normalitzi els certificats de signatura electrònica entre els estats membres i estableixi un sistema d'equivalència entre ells.

Així, la UE considera que cal encara fer alguns esforços perquè els estats membres arribin a complir la Directiva de serveis.

3.4.2.2. El Regne Unit

Al Regne Unit, les funcions de finestra única estan encomanades al portal governamental www.businesslink.gov.uk, que fins al moment dispensava informació a les empreses i als emprenedors, i és força utilitzat. De moment, però, la seva dimensió és purament electrònica i informativa. En el moment de projectar-se encara no estava clar si seria completat amb un punt de contacte físic específic o si es confiaria aquesta missió a la xarxa d'oficines d'ajuda a les empreses ja existents repartides pel seu territori.

Tampoc restava clar de moment l'ús de llengües diferents de l'anglès a la finestra única del Regne Unit.

Pel que fa a les autoritats locals, el Govern britànic va posar en marxa durant l'any 2009 un projecte perquè aquelles que ho desitgessin poguessin incorporar-se al punt de contacte únic de l'administració estatal i oferir-hi aquest servei o bé oferir-lo de manera autònoma mitjançant el suport del ministeri corresponent, que proporcionarà els instruments necessaris, –programari normalitzat i compatible per a totes les autoritats locals amb associació a diversos mitjans de pagament– a fi de permetre el pagament en línia de les taxes que poguessin correspondre per l'obtenció de permisos, formació, assistència tècnica, etc. Amb tot, el govern britànic va reconèixer el mes de setembre de 2009 que el projecte no podria estar plenament operatiu en l'àmbit local abans de 2010.⁶²

62. Podeu trobar més informació sobre aquest projecte a <http://www.berr.gov.uk>.

El moment de finir el termini de transposició de la Directiva, el Govern britànic ha posat en marxa el portal de manera limitada i amb la major part de la informació i les funcionalitats únicament disponibles en anglès.

3.4.2.3. França

A la República Francesa funcionen des de l'any 1981 els "centres de formalitats des entreprises" (CFE), que permeten a les empreses presentar en un mateix lloc les declaracions relatives a la seva creació, modificació de situació, finalització d'activitats o altres formalitats requerides per les lleis i reglaments en vigor. Els CFE formen un conjunt d'oficines repartides per l'hexàgon que es recolza sobre la base de les cambres de comerç o les cambres agràries i altres entitats, que s'estructura en total en set xarxes diferents en funció de la forma jurídica i del tipus d'activitat empresarial.

Tenint en compte aquest precedent, la Llei de modernització de l'economia de 4 d'agost de 2008 va confiar als CFE la missió de finestra única. No obstant això, i a la vista del complex conjunt que formen aquestes oficines, els representants de les entitats sobre les quals s'assenten les CFE i el govern francès van signar el mes de maig de 2009 un conveni per a la creació d'un portal únic d'Internet que permeti el compliment de la Directiva de serveis.

D'acord amb l'esmentat conveni, les CFE continuaran actuant com a finestretes presencials i xarxa de suport a la finestra electrònica, que està previst que entri en funcionament de forma gradual a partir de desembre de 2009. Aquesta gradualitat consistiria en la possibilitat de tramitar des d'aquell moment, a distància i electrònicament els procediments més senzills i a poc a poc s'aniran incorporant tot tipus de procediments. Està planificat establir el mateix procés gradual pel que fa a l'ús de llengües estrangeres i es preveu en un primer moment la utilització del francès i l'anglès i posteriorment la incorporació de l'espanyol i l'alemany. Sobre aquesta gradualitat lingüística no hi ha res a dir, vist el contingut de la Directiva de serveis. No obstant això, és molt més discutible la legalitat de la gradualitat respecte a la disponibilitat de tramitació telemàtica dels procediments, encara que força realista a la vista de l'estat general de transposició de la Directiva de serveis.

D'acord amb aquestes previsions, el Govern francès va engegar a mitjan 2009 un programa pilot de finestra única electrònica adreçada a un nom-

bre limitat activitats de serveis en vistes a la seva implantació, com en el cas espanyol, en el límit previst per la Directiva de serveis.⁶³

Al límit del termini de transposició de la Directiva de serveis, el Govern francès havia posat en funcionament un portal únicament informatiu i únicament accessible en francès a l'adreça www.guichet-entreprises.fr.

3.4.2.4. Bèlgica

Pel que fa al Regne Bèlgica, cal tenir en compte l'experiència de les finestretes empresarials belgues encomanades a entitats privades sense ànim de lucre reconegudes i autoritzades per l'Administració, les anomenades "Guichets d'Entreprises Agréés".

Sobre la base d'aquesta xarxa de finestretes presencials, creades a partir de la Llei de 16 de gener de 2003, sur la Banque-carrefour des entreprises, el govern federal belga va aprovar l'estiu de 2009 un projecte de llei que preveu l'encàrrec de l'exercici de les funcions de finestretes úniques de la Directiva de serveis a les esmentades Guichets d'Entreprises Agréés.

Es tracta d'una fórmula original (com de fet ja ho era en l'àmbit presencial) que la UE ha reconegut com una pràctica interessant, i a la qual caldrà estar atents en el seu trànsit cap a la virtualització.

La convivència al Regne de Bèlgica de les comunitats francòfona, germanòfona i flamenca garanteix l'ús del francès, l'alemany⁶⁴ i el neerlandès en aquesta nova forma de les finestretes úniques. A més, com que són llengües també pròpies d'altres estats veïns de la UE, es compleix el mandat d'afavorir l'ús de diverses llengües comunitàries en la informació facilitada per les finestretes úniques.⁶⁵

En el moment de finalitzar el termini de transposició de la Directiva de serveis, el Govern federal belga tenia en funcionament un portal (www.guichet-entreprises.be).

63. Per conèixer més detalls sobre el projecte francès de finestra única vegeu N.Coppinger, C. Valter, P. Amidey. *Rapport sur l'architecture général du guichet unique prévu par la directive européenne relative aux services dans le marché intérieur*, octubre de 2007, i l'informe presentat al Senat de la República Francesa *Rapport d'information au nom de la commission des Affaires européennes (I) sur l'état de la transposition de la «directive services»*, presentat pel senador M. Jean BIZET, el juny de 2009.

64. Val a dir que la comunitat germanòfona vetlla especialment per garantir el seu dret i el Govern ha estat interpel·lat en els darrers mesos al Parlament federal sobre l'ús de l'alemany a les finestretes úniques.

65. Per conèixer més detalls sobre la transposició de la Directiva de serveis en aquest aspecte, vegeu la informació que publica a la seva web l'Agence pour la Simplification Administrative (ASA) del Govern belga (<http://www.kafka.be>).

directiveservices.be) amb informació sobre les tràmits per a l'establiment d'activitats de serveis, sobre les autoritats competents i sobre les nou entitats acreditades com a finestres úniques. Mitjançant l'enllaç corresponent es pot accedir a les esmentades entitats que han de facilitar la tramitació electrònica i a distància dels tràmits corresponents.

3.4.2.5. Alemanya

Atenent la distribució de competències establerta a la Constitució alemanya, l'establiment de les finestretes o punts de contacte únics recau, segons manifesta el mateix programa alemany de transposició de la Directiva de serveis, sota la responsabilitat dels 16 *lands* federals.

S'admet que les finestretes úniques poden tenir formes diferents d'organització i gestió, encara que totes han de garantir plenament els requeriments establerts per la Directiva de serveis. Igualment, el govern federal vetllarà perquè en tots els *lands* mostrin una presentació i unes funcionalitats comunes, de tal manera que hi hagi uniformitat formal que faciliti la identificació d'aquests punts de contacte dins de la diversitat d'institucions existents a Alemanya.

Per tal d'assegurar als proveïdors de serveis estrangers una navegació més fàcil pel sistema federal alemany, el govern alemany ha previst el compliment de la Directiva en aquest aspecte mitjançant l'establiment d'un portal en línia central que oferirà informació (en alemany i anglès) per ajudar-los a localitzar la finestreta o punt de contacte únic competent.⁶⁶ A més, el sistema haurà de garantir que si la finestreta a la qual s'adreça el proveïdor de serveis no és competent per a aquell cas concret, aquesta l'ajudi a adreçar-se a la finestreta competent. D'aquesta manera, sense alterar ni cedir competències per part dels ens responsables el sistema alemany, serà accessible als proveïdors que no estiguin familiaritzats amb l'estructura política i administrativa alemanya.⁶⁷

Des dels primers dies de 2010, es pot accedir a aquest portal mitjançant l'adreça www.german-bussiness-portal.info. Aquest portal ofereix la infor-

66. En relació amb la diferència entre "portal" i "finestreta" o "punt de contacte únic", vegeu AV. "Rapport ..." (op. cit. pàg. 2).

67. Vegeu *Points of single contact under the Services Directive What is Germany's implementation concept?*. Disponible a <http://www.dienstleistungsrichtline.de>.

mació en anglès i en alemany. No obstant això, els punts de contacte dels diferents *lands*, de moment, únicament ofereixen el seu servei en alemany.

3. 5. Conclusions

Arribat el termini de transposició de la Directiva de serveis, la majoria de les administracions locals no es troba en disposició de complir les obligacions establertes als articles 6 i següents de la dita Directiva en relació amb la finestreta única.

La normativa estatal encaminada a transposar aquestes obligacions a la legislació espanyola no va entrar a les Corts espanyoles fins a mitjan 2009. Les cambres legislatives han treballat a marxes forçades per aprovar i publicar la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici i la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per adaptar-les a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici abans del dia 28 de desembre de 2009, moment en el qual vencia el termini de transposició de la Directiva de serveis.

Pel que fa a la normativa catalana, cap projecte legislatiu específic ha estat tramés pel Govern al Parlament de Catalunya amb aquesta finalitat.

No obstant això, tenint en compte el caràcter d'obligació de resultat que presenten els art. 6 i següents de la Directiva de serveis, el més preocupant no és la manca d'adaptació legislativa, sinó la de creació i implantació dels instruments per complir la Directiva de serveis.

Sobre la base de la legislació vigent, la LRBRL, el TRLMRLC, i la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, que estableixen obligacions de mínims compatibles amb les de la Directiva de serveis, res impedia al Govern estatal, al de la Generalitat o als governs locals, i fent ús de la seva potestat d'autoorganització, planificar i implementar la posada en funcionament de finestretes úniques electròniques que complissin els requisits de la Directiva de serveis.

L'Estat ha posat parcialment en marxa la "Ventanilla única de la Directiva de Servicios", que tot i que està previst que doni servei també a l'Administració local, en el moment de redactar aquestes línies, i havent-se exhaurit el termini de transposició de la directiva, encara no està plenament en funcionament (pot consultar-se a l'adreça www.eugo.es). No cal dir que aquest projecte té una concepció de la finestreta única unitària per a tot l'Estat i per

a totes les administracions. Aquesta concepció no és necessària d'acord amb el que estableix la Directiva de serveis ni està ajustada a l'estructura política i administrativa de l'Estat espanyol.

Sense l'acord unànime de totes les comunitats autònomes i de tots els ens locals no pot ser estrictament única, com pretén. Com a màxim pot esdevenir, com en el cas alemany, un portal d'entrada per facilitar la navegació pel sistema polític i administratiu espanyol que ajudi els empresaris i els professionals a trobar la finestreta competent. De fet, de moment, malgrat les previsions del Govern, la finestreta espanyola no és gaire cosa més.

Ara bé, si al Govern espanyol se li pot retreure tot el que s'ha dit, tampoc no sembla lògic que la Generalitat hagi deixat en mans d'aquest projecte estatal la implantació de la finestreta única, en lloc d'aprofitar una eina tan vàlida com podria ser el Consorci AOC, del qual formen part els ens locals catalans a través Consorci Localret.

Per aquesta via i prenent com a fonament l'art. 53 de l'EAC, que obliga els poders públics de Catalunya a garantir la prestació de serveis per mitjà de les TIC, i l'article 189 del mateix text en relació amb l'aplicació i l'execució del dret de la UE per part de la Generalitat, el Govern català hauria pogut promoure el compliment de la Directiva de serveis mitjançant un instrument propi del qual participa l'administració local i ja conegut per altres projectes que desenvolupa, aprofitant per exemple l'experiència de l'OGE i les d'alguns municipis tant o més avançats en aquest àmbit.

El projecte de Llei d'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya, aprovat pel Govern i admès a tràmit pel Parlament de Catalunya el mes de desembre de 2009, preveu aquest paper per a l'AOC en relació amb el compliment de la disposició addicional segona i la disposició transitòria tercera de la Llei 11/2007. No obstant això, a les alçades en què fou presentat aquest projecte normatiu i amb la tramitació que encara té pendent aquest text, difícilment es pot dir que sigui una eina per complir eficaçment les previsions de la Llei 11/2007, i encara menys la Directiva de serveis sobre la qual, curiosament, no diu res.⁶⁸

Inconcebiblement, s'ha deixat la transposició en mans d'un projecte aliè que fa una lectura esbiaixada de la Directiva de serveis i que, almenys fins al moment, no es revela especialment eficaç tenint en compte que no estava

68. El projecte de llei es va publicar al BOPC, núm. 598, de 14 de desembre de 2009. Podeu consultar la seva tramitació a www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/siap.

plenament operatiu el 28 de desembre de 2009, i que els ajuntaments a hores d'ara no poden complir per aquest mitjà les obligacions de la Directiva de serveis respecte a les finestretes úniques previstes als art. 6 i següents.

Cal tenir en compte que, més enllà de les previsions competencials, el camp de les TIC constitueix un dels àmbits en què l'endegament i l'aplicació de projectes, iniciatives, bones pràctiques i experiències concretes esdevenen tan importants que poden arribar a posar en entredit el repartiment competencial formal. Les possibilitats que ofereixen les TIC fan que el paper i la legitimitat de cada administració pugui quedar vinculat amb el grau d'adaptació al món digital i que les competències s'acabin diluint en cas de manca d'inversió, preparació tècnica i voluntat política per assumir els reptes.⁶⁹

En aquest context, les diputacions catalanes, a l'empara de l'habilitació que els ofereix la disposició final 3.4 de la Llei 11/2007 o el Consorci Localret sobre la base de l'assistència als seus membres, haurien de facilitar als ens locals el compliment de la Directiva de serveis en aquest aspecte.

No obstant això, l'assistència de les diputacions o d'altres ens no pot operar eficaçment sense una base municipal prèvia. Els municipis haurien de començar per analitzar en quin estat de desenvolupament tenen l'administració electrònica i la manera en què aquesta ha incidit o pot incidir també en la simplificació administrativa. Dificilment podrem implantar la finestra única de la Directiva de serveis, encara que sigui amb col·laboració externa, si no hem avançat abans en la implantació de l'administració electrònica en altres aspectes i no avancem paral·lelament amb la simplificació administrativa.

Aquesta darrera és la veritable base d'aquest procés, ja que sense un projecte de racionalització i simplificació dels diferents procediments que tenim establerts al si dels nostres ajuntaments i dels diferents tràmits establerts dins d'aquests procediments, serà impossible la implantació d'aquesta finestra única o de qualsevol altra mesura d'administració electrònica.

La transposició de la Directiva de serveis obliga també a qüestionar-se, més enllà dels impediments i les limitacions a la lliure prestació de serveis (als quals ens referíem en el capítol anterior), les traves que podríem anomenar "difuses", és a dir tots els requisits formals i procedimentals, que, si

69. X. BERNADÍ GIL (ed.). *Administracions públiques i Internet. Elements de dret públic electrònic*. Barcelona: Fundació Carles Pi Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 2006, pàg. 35 i següents.

bé no limiten de forma expressa el lliure establiment i la lliure prestació de serveis, sí alenteixen o condicionen desfavorablement l'obtenció dels títols administratius necessaris per fer efectiu el dret a aquest lliure exercici.⁷⁰

Segurament, la col·laboració i les funcions d'assistència que haurien d'oferir les diputacions catalanes o les entitats associatives dels ens locals haurien de començar per aquest punt en molts municipis.

70. És allò que T. R. FERNÁNDEZ anomena la “tupida maraña” que embolcalla interessos particulars de determinats sectors i enquistades rutines burocràtiques. Vegeu T-R FERNÁNDEZ, “Un nuevo Derecho Administrativo para el mercado interior europeo”. A *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 22, 2007, 189-197.

Capítol 4

Corol·lari

La fórmula jurídica emprada per les Corts Generals espanyoles per transposar parcialment al dret espanyol la Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, va ser aprovar l'anomenada "Llei paraigües" (Llei 17/2009): una norma horitzontal i genèrica, de caràcter bàsic, que constitueix el marc de referència per a totes les administracions públiques de regulació present i futura del sector serveis.

En l'àmbit autonòmic català, el Parlament de Catalunya no ha adoptat aquest tipus de norma sinó que ha aprovat la Llei de bases de delegació en el Govern de la potestat legislativa per a l'adequació de normes amb rang de llei a la Directiva 2006/123/CE, del Parlament i del Consell, del 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, és a dir, una llei de bases, que en els termes de l'article 63 de l'EAC i en l'àmbit de les competències de la Generalitat, autoritza el Govern a dictar decrets legislatius en relació amb determinades matèries regulades per normes amb rang de llei que per la seva incidència en l'àmbit de les activitats de serveis han d'adequar-se a dita norma comunitària.

En l'àmbit local, diversos municipis i fins i tot algunes administracions supramunicipals han aprovat les anomenades "ordenances paraigües", per analogia amb el sistema emprat per l'Administració General de l'Estat. No obstant això, i sense ànim d'establir comparacions entre ambdós tipus de fórmules, l'eficàcia jurídica d'aquest tipus d'ordenances locals és força discutible: en primer lloc, perquè aquestes d'ordenances, tot i tractar-se de disposicions de caràcter general, no innoven l'ordenament jurídic local sinó que tan sols s'instrumenten com a preteses "normes municipals de transposició", que reproduïxen la Llei 17/2009; en segon lloc, perquè el motiu bàsic que ha fonamentat l'aprovació d'aquest tipus de normes ha estat la necessitat de dotar-se d'una norma jurídica que vinculi l'activitat normativa local abans i després de l'entrada en vigor de la Llei 17/2009, a títol de simple "recordatori" del deure d'adequació normativa a la Directiva de serveis.

Amb motiu de l'entrada en vigor de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, i conforme als principis bàsics del dret comunitari europeu, resulta del tot innecessària l'aprovació d'aquests tipus d'ordenances paraigües.

El contingut de la disposició derogatòria de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, que estableix en el seu primer paràgraf que “quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta Ley”, posa de relleu que les administracions locals han d'assumir també el paper de protagonista principal, i no el d'actor secundari o de simple observador com en d'altres ocasions, en l'aplicació dels principis i els criteris de la Directiva de serveis. I així ho constaten els articles 3.12 de la Llei 17/2009 i 4.9 de la Directiva de serveis que assignen la condició d'autoritats competents a les administracions locals, ja que en exercici de la seva potestat normativa també ordenen i regulen les activitats de serveis.

Feta aquesta consideració, no podem obviar que l'aplicació efectiva de la disposició derogatòria de la Llei 17/2009 obliga els ens locals a adoptar una actitud proactiva pel que fa a la regulació i l'ordenació d'aquelles activitats de serveis incompatibles amb la Directiva de serveis. Un posicionament inactiu, omissiu o inhibitori que no doni resposta a allò que exigeix la Directiva de serveis pot provocar buits legals i crear una situació d'inseguretat jurídica general no desitjada.

Poques vegades el dret comunitari havia estat una font del dret tan pròxima per a les administracions locals –considerades el nivell institucional més allunyat de les institucions europees però alhora el més immediat als ciutadans europeus–, com ho ha estat l'aplicació en l'àmbit local de la Directiva de serveis.

Malgrat que el principi de legalitat en els diferents àmbits sectorials afectats per la Directiva de serveis continuï vigent per a les administracions locals com a límit material de la seva potestat normativa, no podem oblidar que resulta delimitada materialment pel contingut del nou article 84.1.b de la Llei 7/85, de 2 d'abril, de bases de règim local previst a la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, ja que estableix expressament que la potestat normativa local ha de subjectar-se a la Llei 17/2009, quan reguli l'accés o l'exercici d'algun dels serveis previstos en aquesta norma.

A més, cal afegir que per poder regular, condicionar i interpretar qualsevol norma municipal que incideixi en qualsevol sector afectat per la Di-

rectiva de serveis, les administracions locals han de recórrer no només a les lleis o les normes reglamentàries de desplegament estatals o autonòmiques sinó a la mateixa Directiva de serveis, especialment als considerants, com a font primària d'interpretació d'aquesta norma comunitària, i fins i tot, a la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Comunitats Europees per interpretar les anomenades “raons imperioses d'interès general”. De fet, per a alguns autors, com T. R. Fernández o E. Villarejo Galende, la Directiva de serveis constitueix una mena de codificació de la jurisprudència comunitària en matèria de llibertats econòmiques.⁷¹

En definitiva, l'aplicació de la Directiva de serveis ha convertit els ens locals en executors principals del dret comunitari, que, com a tals, han d'adoptar mesures organitzatives, tècniques i jurídiques per salvaguardar l'efectiva lliure circulació de serveis, tal com els exigeix la dita norma comunitària.

71. Vegeu E. VILLAREJO GALENDE, “Simplificación administrativa ...” (op. cit. pàg. 448) i T-R FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Un nuevo Derecho Administrativo ...” op. cit. pàg 194). D'acord amb aquest darrer, la principal virtut de la Directiva de serveis és convertir la jurisprudència del TJCE en disposicions generals i bastir un sistema específic per assegurar l'efectiu compliment d'aquesta en tota la UE.

Capítol 5

**Annex documental
(models d'ordenances
i acords)**

Annex I

Ordenança sobre el règim de comunicació prèvia dels actes de transformació o utilització del sòl o del subsòl, d'edificació, de construcció o d'enderrocament d'obres

Exposició de motius

1.- La Directiva de serveis 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior (“Directiva de serveis”) pretén facilitar l'exercici de la llibertat d'establiment dels prestadors de serveis i la lliure circulació de serveis, i mantenir un nivell elevat de qualitat dels serveis. El seu objectiu és eliminar els obstacles innecessaris i desproporcionats per a la prestació de serveis.

La Llei de lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici ha suposat la transposició al dret estatal de la Directiva de serveis. La seva disposició derogatòria preveu:

“Disposición derogatoria.

1. Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta ley.

2. No obstante, las disposiciones vigentes a la entrada en vigor de esta ley que resulten incompatibles con los capítulos II, III, el artículo 17.1 del capítulo IV y los artículos 24 y 25 del capítulo V mantendrán su vigencia hasta que sean objeto de reforma expresa y, en todo caso, quedarán derogadas el 27 de diciembre de 2009.”

En conseqüència, la normativa municipal que a data 27 de desembre de 2009 no s'hi hagi adequat, en la part que s'hi oposi, s'ha d'entendre derogada.

Per aconseguir el seu objectiu, la Directiva de serveis opta per la simplificació dels procediments aplicables a l'accés a una activitat de serveis i al seu exercici; els dits procediments s'hauran de tramitar per via electrònica. Per assegurar la llibertat d'establiment, opta per generalitzar els règims de comunicació prèvia o declaració responsable i converteix el règim d'autorització en una excepció, que s'ha de justificar basant-se en els principis de no-discriminació, necessitat (entesa com a raó imperiosa d'interès general) i proporcionalitat.

2.- L'activitat de construcció està inclosa en l'àmbit d'aplicació de la Directiva de serveis. En conseqüència, s'ha de revisar el règim de les llicències urbanístiques, per tal d'adequar-lo a l'esmentada Directiva de serveis i a la Llei 17/2009.

En aquest sentit, malgrat que el considerant 9è de la Directiva de serveis exclou del seu àmbit les normes relatives a l'ordenació del territori, urbanisme i ordenació rural i les de construcció, s'ha de tenir present que:

- L'exclusió fa referència a normativa d'ordenació. Les llicències urbanístiques són un exponent de la potestat d'intervenció i en cap cas suposen ordenació.
- El considerant 33è de la Directiva de serveis especifica que el concepte de "servei" també inclou els serveis relacionats amb la construcció, inclosos els serveis d'arquitectes.
- Els serveis de construcció no estan exclosos de l'àmbit d'aplicació de la Directiva de serveis (art. 2 de la Directiva de serveis i de la Llei 17/2009).
- En el concepte de "raó imperiosa d'interès general", que possibilita sotmetre una activitat de serveis o el seu exercici a autorització, s'hi inclouen, entre d'altres, la seguretat pública, la protecció civil, la salut pública, la protecció del medi ambient i l'entorn urbà o la conservació del patrimoni històric i artístic.

El concepte "entorn urbà" ja sembla entredir que si no està afectat, no s'hi pot aplicar el règim d'autorització. Aquests conceptes són justificatius de la necessitat i s'han d'aplicar conjuntament amb els de no-discriminació i proporcionalitat, per sotmetre l'activitat a un règim d'autorització. En aquest sentit, l'art. 5.c de la Llei 17/2009 preveu que en cap cas se sotmetran al règim d'autorització quan sigui suficient una comunicació o una declara-

ció responsable del prestador. Només es podrà utilitzar el règim d'autorització si no existeixen mesures menys restrictives (declaració responsable o comunicació). En conseqüència, no és suficient la justificació mitjançant el concepte de raó imperiosa d'interès general, sinó que, a més, s'haurà de justificar la inconveniència d'un règim menys restrictiu.

3.- L'art. 179 del Text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya, aprovat per Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol (TRLUC), descriu els actes que estan subjectes a llicència. El punt 4 del mateix article preveu que les ordenances locals poden substituir la necessitat d'obtenir llicència, per una comunicació prèvia, i fixa com a única condició l'entitat de les obres o les actuacions que s'han de fer. Tenint en compte aquesta regulació, així com la Directiva de serveis i la Llei 17/2009, hem de concloure que per modificar el règim d'autorització no es requereix cap modificació de la llei i que serà suficient aprovar (o modificar) les ordenances oportunes per tal d'adequar-s'hi.

4.- El proper pas és veure quines de les actuacions descrites en l'art. 179 del TRLUC no entren dins el concepte de "serveis", d'acord amb la definició que en fa l'art. 4.1 de la Directiva de serveis i l'art. 3.1 de la Llei 17/2009, i, per tant, no s'hi veuran afectades i s'hi podrà mantenir el règim de llicència urbanística. Aquestes actuacions són:

- Parcel·lacions urbanístiques.
- Constitució d'un règim de propietat horitzontal o d'un complex immobiliari privat, o la seva modificació.

L'últim pas que cal efectuar serà esbrinar quines de les actuacions descrites a l'art. 179 del TRLUC que afecten l'establiment o l'exercici d'activitats de serveis es podran mantenir en règim d'autorització i quines hauran de passar a un règim de comunicació prèvia.

Només es pot mantenir un règim d'autorització si es compleixen els següents requisits:

L'excepcionalitat del règim d'autorització (aquest caràcter excepcional obliga a un plus de justificació i mai pot esdevenir règim general), només quan concorrin les següents condicions:

- No-discriminació.
- Necessitat, entesa com a justificació per una raó imperiosa d'interès general. El concepte de "raó imperiosa d'interès general" s'ha d'apli-

car d'acord amb la interpretació que en fa el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees i inclou: l'ordre públic, la seguretat pública, la protecció civil, la salut pública, la preservació de l'equilibri financer del règim de la seguretat social, la protecció dels consumidors, dels destinataris de serveis i dels treballadors, les exigències de la bona fe en les transaccions comercials, la lluita contra el frau, la protecció del medi ambient i l'entorn urbà, la sanitat animal, la propietat intel·lectual i industrial, la conservació del patrimoni històric i artístic nacional i els objectius de política social i cultural.

- Proporcionalitat, entesa des del punt de vista que el règim d'autorització és l'instrument més adequat per assolir l'objectiu que es persegueix perquè no existeixen altres mesures menys restrictives que permetin obtenir el mateix resultat. En aquest sentit, no es podrà sotmetre a règim d'autorització si és suficient una comunicació o una declaració responsable.

Pel que fa al requisit de no-discriminació, no provoca una especial problemàtica, ja que la normativa municipal no preveu en aquest sentit cap tipus de discriminació.

A partir d'aquestes consideracions, i tenint en compte tots els conceptes ja esmentats que integren la raó imperiosa d'interès general, estariem en disposició de concretar quines de les actuacions subjectes a llicència urbanística de les descrites a l'art. 179 del TRLUC podrien veure's afectades per la raó imperiosa d'interès general:

- Obres de construcció i edificació de nova planta i les d'ampliació, reforma, modificació o rehabilitació d'edificis, construccions i instal·lacions ja existents, excepte les de rehabilitació, reforma o modificació que no suposin una afectació exterior de l'edifici o construcció. L'afectació a l'entorn urbà és evident, ja que el modifiquen.
- Demolició total o parcial de les construccions i edificacions. Pel mateix motiu que la construcció, la demolició té una afectació evident en l'entorn urbà.
- Obres puntuals d'urbanització no incloses en un projecte d'urbanització. Qualsevol actuació d'urbanització té una afectació directa en l'entorn urbà.
- Els moviments de terra i les obres de desmuntatge o esplanació en qualsevol classe de sòl. Depenent de l'àmbit en el qual s'efectuïn, tenen una

- afectació directa en l'entorn urbà o rural, ja que el modifiquen. També poden afectar de forma greu el medi ambient.
- L'extracció d'àrids i l'explotació de pedreres, per a la protecció del medi ambient.
 - L'acumulació de residus i el dipòsit de materials que alterin les característiques del paisatge, per a la protecció del medi ambient.
 - La construcció o la instal·lació de murs i tanques, per a la protecció de l'entorn urbà.
 - L'obertura, la pavimentació i la modificació de camins rurals, per a la protecció del medi ambient.
 - La instal·lació de cases prefabricades i instal·lacions similars, siguin provisionals o permanents, per a la protecció del medi ambient i l'entorn urbà.
 - La tala de masses arbòries, de vegetació arbustiva o d'arbres aïllats, per a la protecció del medi ambient.
 - La col·locació de cartells i tanques de propaganda visibles des de la via pública, per a la protecció de l'entorn urbà.
 - Les actuacions o les instal·lacions que afectin el subsòl. Afecten qüestions de seguretat (afectació a la seguretat i estabilitat de construccions). En el cas que el subsòl sigui de domini públic, estarà a més afectat per la normativa pròpia.
 - La instal·lació de línies elèctriques, telefòniques o altres de similars i la col·locació d'antenes i dispositius de telecomunicacions de qualsevol tipus, per a la protecció del medi ambient i l'entorn urbà.
 - Qualsevol actuació que afecti el patrimoni històric i artístic.

En relació amb totes aquestes actuacions, haurem de comprovar també si es compleix el requisit de proporcionalitat. En altres paraules, haurem de justificar la inconveniència de sotmetre-les a un règim de comunicació o declaració responsable en el cas que l'actuació a posteriori només pogués comportar l'enderroc del que s'ha construït o edificat, o que per l'afectació de l'activitat no sigui aconsellable reconduir-ne el control a una actuació a posteriori, o sigui, tal com diu la mateixa Directiva de serveis, quan el control a posteriori es produeixi massa tard per ser realment eficaç.

De totes les actuacions descrites, podríem afirmar que les que també compleixen el criteri de proporcionalitat són les següents:

- Obres de construcció i edificació de nova planta, d'ampliació, reforma, modificació o rehabilitació d'edificis, construccions i instal·lacions ja existents, excepte les de rehabilitació, reforma o modificació que no suposen una afectació exterior de l'edifici o construcció. L'actuació a posteriori podria comportar l'enderroc d'allò construït, modificat o reformat, amb les greus conseqüències que això comporta.
- Demolició total o parcial de les construccions i les edificacions. Una vegada efectuada la demolició és pràcticament impossible la restitució a l'estat original.
- Les obres puntuals d'urbanització no incloses en un projecte d'urbanització.
- Els moviments de terra i les obres de desmuntatge o esplanació en qualsevol classe de sòl. Efectuat el moviment o el desmuntatge, seria molt difícil retornar els terrenys al seu estat original.
- L'extracció d'àrids i l'explotació de pedreres. L'afectació sobre el medi pot ésser irreversible.
- L'acumulació de residus i el dipòsit de materials que alterin les característiques del paisatge. L'alteració del paisatge també pot ser irreversible.
- L'obertura, la pavimentació i la modificació de camins rurals, per la seva incidència en el medi ambient. Efectuada l'actuació és pràcticament impossible (o molt difícil) restituir-los a l'estat original.
- La instal·lació de cases prefabricades i instal·lacions similars permanents.
- La tala de masses arbòries, de vegetació arbustiva o d'arbres aïllats. La tala comporta la impossibilitat de restitució.
- Les actuacions o les instal·lacions que afectin el subsòl. L'actuació al subsòl pot tenir efectes immediats en la seguretat dels edificis o una afectació directa sobre el domini públic.
- La instal·lació de línies elèctriques, telefòniques o altres de similars. La destrossa del terreny que poden comportar pot ser irreversible.
- Actuacions que afectin el patrimoni històric i artístic.

A més dels supòsits de manteniment del règim de llicència urbanística, hi hauríem d'afegir el d'autorització d'obres i usos de manera provisional, que tenen un règim específic regulat als art. 53 i 54 del TRLUC i 61 i 62 del RLUC, així com les llicències en sòl no urbanitzable, regulades als art. del 47

al 52 del TRLUC i del 47 al 60 del RLUC. El seu règim específic, regulat per llei, ja implica que és impossible regular-los mitjançant una ordenança local. Però, a més, tenint en compte el seu objecte, està plenament justificat mantenir el règim d'autorització; en primer lloc, perquè les actuacions podrien suposar un impediment a l'execució del planejament, fet que implica la necessitat d'un control i d'unes garanties difícils de concretar en un règim de comunicació prèvia; en segon lloc, per la important afectació sobre el medi i pels condicionants propis del règim d'ús del sòl no urbanitzable. S'ha de tenir present que normalment el procediment d'usos en sòl no urbanitzable és doble: d'una banda, la tramitació d'un pla especial o un projecte, i de l'altra, la sol·licitud i la concessió de llicència urbanística, sempre a posteriori. A aquesta última llicència urbanística, sí que se li aplicarà el règim de comunicació prèvia, en els supòsits previstos en aquesta ordenança.

En conseqüència, només en aquests supòsits (a més dels que no afecten l'accés o l'exercici de serveis, com les parcel·lacions o les divisions de propietat horitzontal) es pot sotmetre al règim d'autorització i la resta de casos es reconduïx a una comunicació prèvia o una declaració responsable. Aquestes actuacions són:

- Obres d'ampliació, reforma, modificació o rehabilitació d'edificis, construccions i instal·lacions ja existents que no suposen una afectació exterior de l'edifici o construcció.
- La primera utilització i ocupació i el canvi d'ús dels edificis i de les instal·lacions.
- La construcció i la instal·lació de murs i tanques.
- La col·locació de cartells i tanques de propaganda visibles des de la via pública.
- La instal·lació de cases prefabricades i instal·lacions similars provisionals (excepte les afectades per usos i obres provisionals, que es regulen pel seu règim específic).
- Col·locació d'antenes o dispositius de telecomunicacions en sòl urbà.

5.- Tenint en compte que la normativa municipal no justifica la necessitat de mantenir el règim d'autorització en cap supòsit, hem d'entendre que podria quedar afectada per la disposició derogatòria de la Llei 17/2009. Aquesta ordenança, mitjançant l'exposició de motius, justifica la necessitat de mantenir el règim d'autorització en els supòsits especificats. Per tant, s'ha d'entendre que aquests supòsits, no quedaran afectats a través d'aquesta jus-

tificació. Això possibilita la redacció d'una ordenança que únicament reguli la comunicació prèvia dels actes sotmesos a llicència urbanística. Aquesta actuació dotarà de sistemàtica el conjunt normatiu d'aquest Ajuntament, sense necessitat d'afrontar modificacions substancials aïllades de diferents instruments de planejament o ordenances pròpies. En aquest sentit, la normativa municipal afectada que s'entén derogada és:

* Descripció dels articles de la normativa urbanística de l'instrument de planejament o de l'ordenança afectats i que s'entenen derogats (tots els que regulen el règim de llicències urbanístiques i que haurien de regular el nou règim de comunicació).

Capítol I.- Disposicions generals

Article 1.- Objecte

1.- És objecte d'aquesta ordenança regular el règim de comunicació prèvia dels actes de transformació del sòl o del subsòl, d'edificació, de construcció o d'enderrocament d'obres, d'acord amb el previst a la normativa urbanística, en els supòsits en els quals no sigui necessari obtenir prèviament una llicència urbanística, perquè afecten l'establiment o l'exercici d'una activitats de serveis i el règim d'autorització no està justificat pels criteris previstos a la Directiva de serveis 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior.

2.- Queda exclosa d'aquest règim de comunicació d'obres la comunicació de qualsevol activitat amb incidència ambiental, la qual es regirà per la normativa específica de control i intervenció ambiental.

Article 2.- Actuacions urbanístiques subjectes a comunicació prèvia

1.- Estaran subjectes a comunicació prèvia els següents actes de transformació o utilització del sòl o del subsòl, d'edificació, de construcció o d'enderrocament d'obres:

- Obres d'ampliació, reforma, modificació o rehabilitació d'edificis, construccions i instal·lacions ja existents que no suposin una afectació exterior de l'edifici o construcció.

- La primera utilització i ocupació i el canvi d'ús dels edificis i de les instal·lacions.
- La construcció i la instal·lació de murs i tanques.
- La col·locació de cartells i tanques de propaganda visibles des de la via pública.
- La instal·lació de cases prefabricades i instal·lacions similars provisionals (excepte les afectades per usos i obres provisionals, que es regulen pel seu règim específic).
- La col·locació d'antenes o dispositius de telecomunicacions en sòl urbà.

2.- Per tal que la comunicació prèvia es consideri realment efectuada, i, per tant, sigui possible l'actuació, s'hi haurà d'adjuntar la documentació prevista en aquesta ordenança. En altre cas, s'entendrà com si no estigués efectuada.

3.- La presentació correcta de la comunicació prèvia facultarà per a l'exercici de l'actuació objecte de comunicació.

Article 3.- Comunicacions

1.- La persona interessada presentarà la seva comunicació prèvia acompanyada del corresponent projecte tècnic visat quan la naturalesa de l'objecte de la llicència ho requereixi, així com de la resta de documentació especificada a la normativa aplicable i en aquesta ordenança.

2.- La comunicació prèvia es formularà segons els impresos oficials corresponents, que estaran a disposició de la persona interessada a l'oficina d'atenció al ciutadà (OMAC) i a la pàgina web de l'Ajuntament.

3.- Les comunicacions prèvies es podran presentar:

- De forma presencial, en el registre general de l'Ajuntament.
- Telemàticament, a través del portal ciutadà de la pàgina web municipal.
- Mitjançant qualsevol altre dels mitjans previstos a la Llei del procediment administratiu comú.

4.- En el cas que sigui preceptiva la presentació d'un projecte tècnic visat, les comunicacions prèvies presentades telemàticament hauran d'adjuntar el

projecte amb un visat electrònic. En cas contrari, només es podran utilitzar els altres mitjans de presentació.

Capítol II.- Actuacions sotmeses a comunicació prèvia

Article 4.- Obres d'ampliació, reforma, modificació o rehabilitació d'edificis, construccions i instal·lacions ja existents que no suposen una afectació exterior de l'edifici o de la construcció

La comunicació prèvia s'haurà de presentar mitjançant el formulari oficial de l'Ajuntament i s'hi haurà d'adjuntar la següent documentació:

- El projecte redactat per un tècnic competent i el visat en el cas que per la naturalesa de les obres aquest sigui preceptiu.
- El projecte haurà de contenir les dades necessàries per tal de poder comprovar que les obres s'ajusten a la normativa urbanística.
- La memòria, en què s'haurà de justificar el compliment de la normativa urbanística, així com una descripció detallada de l'actuació que s'ha d'executar. La memòria podrà formar part del projecte descrit en el paràgraf anterior.
- Plànols a l'escala adequada que deixin constància de les actuacions que es vol desenvolupar. En el cas que sigui preceptiva la presentació d'un projecte tècnic, se n'hi inclourà.
- El justificant del dipòsit de la fiança de residus.

Article 5.- Comunicació prèvia de primera ocupació d'edificis i instal·lacions

1.- Mitjançant la comunicació prèvia de primera ocupació s'acredita el compliment de les condicions de la llicència d'obres d'edificació.

2.- La comunicació prèvia s'haurà de presentar mitjançant el formulari oficial de l'Ajuntament i s'hi haurà d'adjuntar la següent documentació:

- El projecte redactat per un tècnic competent i el visat en el cas que l'actuació autoritzada hagi sofert modificacions i la naturalesa de les obres ho requereixi. El visat ha de reflectir l'estat de les obres exactament executades.

- El projecte haurà de contenir les dades necessàries per tal de poder comprovar que les obres s'ajusten a la llicència urbanística.
- La memòria justificativa del compliment de la llicència urbanística de les obres de construcció. Aquesta podrà formar part del projecte descrit en el paràgraf anterior.
- Plànols a l'escala adequada que deixin constància de les actuacions executades. En el cas que sigui preceptiva la presentació d'un projecte tècnic, se n'hi inclourà.

3.- Les empreses prestadores dels serveis de subministrament d'aigua, electricitat, gas, telecomunicacions i altres serveis urbans no poden contractar definitivament els serveis sense l'acreditació d'haver presentat la declaració prèvia de primera ocupació.

Article 6.- Comunicació prèvia de canvi d'ús d'edifici i instal·lacions

1.- El canvi d'ús d'edificis i instal·lacions requerirà la presentació de la comunicació prèvia a l'Ajuntament, excepte quan aquest canvi d'ús ja estigui contemplat en una altra llicència urbanística o comunicació prèvia d'obres.

2.- La comunicació prèvia s'haurà de presentar mitjançant el formulari oficial de l'Ajuntament i s'hi haurà d'adjuntar la següent documentació:

- Plànol d'emplaçament que indiqui clarament la situació de la finca.
- Memòria justificativa del nou ús i de la seva compatibilitat amb el planejament vigent.
- En el cas que el nou ús estigui sotmès a llicència ambiental o a qualsevol altra autorització prevista per la normativa sectorial, s'haurà de presentar el document justificatiu d'haver-la obtingut.

Article 7.- Construcció i instal·lació de murs i tanques

La comunicació prèvia per a la construcció i la instal·lació de murs i tanques s'haurà de presentar mitjançant el formulari oficial de l'Ajuntament i s'hi haurà d'adjuntar la següent documentació:

- Plànol d'emplaçament que indiqui clarament la situació de la finca.
- Descripció literal i gràfica del mur o la tanca. S'hi hauran de concretar els materials, els acabats, la composició i qualsevol element per des-

- criure exactament el mur o la tanca que es vol construir o instal·lar i l'afectació exacta a la finca en qüestió.
- Si el mur o la tanca s'instal·la o es construeix en sòl no urbanitzable, s'haurà de tenir en compte la normativa afectada a efectes de possibles autoritzacions. Si és el cas, entre la documentació a presentar s'haurà d'adjuntar l'oportuna autorització.

Article 8.- Comunicació prèvia per a la col·locació de cartells i tanques de propaganda visibles des de la via pública

La comunicació prèvia per a la col·locació de cartells i tanques de propaganda visibles des de la via pública s'haurà de presentar mitjançant el formulari oficial de l'Ajuntament i s'hi haurà d'adjuntar la següent documentació:

- Plànol d'emplaçament que indiqui clarament la situació de la finca.
- Descripció literal i gràfica del cartell o tanca. S'hi hauran de concretar els materials, els acabats, la composició, els colors i qualsevol element per descriure exactament el cartell o la tanca que es vol col·locar i l'afectació exacta a la finca en qüestió.
- En el cas que el cartell o la tanca publicitària es pretengui instal·lar en un espai públic, prèviament s'haurà d'obtenir la llicència corresponent, que s'haurà d'adjuntar a la comunicació

Article 9.- Comunicació prèvia per a la instal·lació de cases prefabricades i instal·lacions similars provisionals

1.- S'entendrà per "cases prefabricades i instal·lacions similars provisionals", totes aquelles que siguin fàcilment desmuntables i que no tinguin una afectació directa sobre el sòl perquè no requereixin una estructura de fonamentació. No obstant això, les cases i les instal·lacions afectades per usos i obres provisionals, d'acord amb el previst als articles 53 i 54 del Text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat per Decret Legislatiu 1/2005, estan sotmeses a la normativa pròpia i requereixen l'obtenció de llicència urbanística.

2.- La comunicació prèvia per a la instal·lació de cases prefabricades i instal·lacions similars provisionals s'haurà de presentar mitjançant el formulari oficial de l'Ajuntament i s'hi haurà d'adjuntar la següent documentació:

- Plànol d'emplaçament que indiqui clarament la situació de la finca.
- Descripció literal i gràfica la casa o la instal·lació provisional, així com el seu ús. S'hi hauran de concretar els materials, els acabats, la composició i qualsevol element per descriure exactament la casa o la instal·lació provisional i la seva afectació exacta a la finca en qüestió.

Article 10.- Comunicació prèvia per a la col·locació d'antenes o dispositius de telecomunicacions en sòl urbà

La comunicació prèvia per a la col·locació d'antenes o dispositius de telecomunicacions en sòl urbà s'haurà de presentar mitjançant el formulari oficial de l'Ajuntament i s'hi haurà d'adjuntar la següent documentació:

- Plànol d'emplaçament que indiqui clarament la situació de la finca.
- Memòria acreditativa del compliment de la normativa urbanística.
- Descripció literal i gràfica de l'antena o el dispositiu de telecomunicacions. S'hi hauran de concretar els materials, els acabats, la composició i qualsevol element per descriure l'antena o el dispositiu de telecomunicacions i el seu impacte visual, així com l'afectació exacta a la finca en qüestió.
- Llicència ambiental o autorització corresponent, en el cas que sigui preceptiu.

Capítol III.- Incompliment del règim de comunicació prèvia

Article 11.- Manca de documentació

1.- En el supòsit que es presenti una comunicació prèvia que no reuneixi els requisits fixats en aquesta ordenança, la persona interessada que l'hagi presentada no estarà habilitada per executar l'objecte de la comunicació.

2.- En el termini màxim de 10 dies hàbils comptadors des de la data de presentació de la comunicació, l'Ajuntament haurà de requerir la persona interessada per tal que presenti la documentació que manca, advertint-la que no està habilitada per executar l'actuació comunicada, i que pot cometre una infracció urbanística en el cas que l'executi.

3.- Passats 10 dies des del requeriment sense la presentació de la documentació requerida, es declararà el desistiment de l'actuació comunicada, mitjançant resolució que s'haurà de notificar a la persona interessada.

Article 12.- Comunicació d'actuacions sotmeses a llicència urbanística

1.- En el supòsit que es presenti una comunicació prèvia per a una actuació per a la qual s'exigeixi llicència urbanística, la persona interessada que l'hagi presentada no estarà habilitada per executar l'objecte de la comunicació.

2.- En el termini màxim de 20 dies hàbils comptadors des de la data de presentació de la comunicació, l'Ajuntament dictarà la resolució que declari la manca d'efectes de la comunicació prèvia i requereixi la persona interessada per tal que presenti la sol·licitud de llicència urbanística, advertint-la que no està habilitada per executar l'actuació comunicada i que pot cometre una infracció urbanística en el cas que l'executi.

Article 13.- Comprovació de les declaracions prèvies

1.- La comprovació posterior per part dels serveis municipals de les actuacions comunicades prèviament no és requisit per a la seva execució. La presentació correcta de la comunicació prèvia facultarà per a l'exercici de l'actuació objecte de comunicació.

2.- En el cas que es comprovi la inexactitud o la falsedat en qualsevol dada de la comunicació prèvia, la manifestació o la documentació o de l'incompliment dels requisits fixats per la normativa urbanística, la persona interessada no podrà continuar executant l'actuació comunicada.

3.- En el supòsit descrit al punt anterior, l'Ajuntament notificarà a la persona interessada el resultat de la comprovació, advertint-la de la impossibilitat de continuar executant l'actuació comunicada, sense perjudici de la posterior incoació de l'oportú expedient de protecció de la legalitat urbanística. En qualsevol cas, la resolució prevista en aquest punt no s'entendrà com cap acte de protecció de legalitat urbanística, i en conseqüència no afectarà la prescripció de l'acció ni suposarà l'inici del còmput del termini per a la resolució de l'expedient de protecció de legalitat urbanística.

Disposició addicional

Independentment del que en el seu moment es pugui establir a les ordenances fiscals, regiran pel que fa a la tributació les regles següents:

Impost sobre Construccions, Instal·lacions i Obres

1. S'entenen inclosos en el fet imposable de l'Impost sobre Construccions, Instal·lacions i Obres els supòsits en què, de forma paral·lela a la normativa de transposició de la Directiva de Serveis, es substituïu la llicència d'obres o urbanística per la comunicació prèvia o la declaració responsable.

2. En aquests casos de comunicació prèvia o declaració responsable, la liquidació provisional a compte prevista legalment es practicarà quan s'iniciï la construcció, instal·lació o obra a què es refereixin.

Taxes per l'atorgament de llicències

1. Conforme a la clàusula general de l'article 24.1 del Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, es mantenen les taxes per la realització d'activitats administratives de competència local en els casos en què, com alternativa a l'atorgament de llicències, es disposi, en virtut de la normativa de transposició de la Directiva de serveis, el sotmetiment a comunicació prèvia o declaració responsable, als efectes de verificar el compliment de la normativa que la regula.

2. Llevat que les respectives ordenances fiscals ja fixin tarifes específiques pels casos de comunicacions prèvies o declaracions responsables, la quota tributària serà la que resulti d'aplicar a l'obtinguda d'acord amb les regles contingudes en les respectives ordenances fiscals per l'atorgament de llicències.

3. Quan les ordenances fiscals per l'atorgament de llicències incloguin l'exigència de les taxes en règim d'autoliquidació, aquesta haurà de practicar-se igualment en presentar-se la corresponent comunicació prèvia o declaració responsable que, com a alternativa a l'atorgament de llicències, vingui disposada per la normativa de transposició de la Directiva de serveis.

Disposició final

La present ordenança entrarà en vigor l'endemà mateix de la seva publicació.

Annex II

Ordenança reguladora de les limitacions quantitatives o territorials per a la implantació d'activitats de serveis i el seu exercici

Exposició de motius

1.- La Directiva de serveis 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior (Directiva de serveis) pretén facilitar l'exercici de la llibertat d'establiment dels prestadors de serveis i la lliure circulació de serveis, i mantenir un nivell elevat de qualitat dels serveis. El seu objectiu és eliminar els obstacles innecessaris i desproporcionats per a la prestació de serveis.

La Llei de lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici ha suposat la transposició de la Directiva de Servei al dret estatal. La seva disposició derogatòria preveu:

“Disposición derogatoria.

1. Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta ley.

2. No obstante, las disposiciones vigentes a la entrada en vigor de esta ley que resulten incompatibles con los capítulos II, III, el artículo 17.1 del capítulo IV y los artículos 24 y 25 del capítulo V mantendrán su vigencia hasta que sean objeto de reforma expresa y, en todo caso, quedarán derogadas el 27 de diciembre de 2009.”

En conseqüència, la normativa que a data 27 de desembre de 2009 no s'hi hagi adequat, en la part que s'hi oposi, s'ha d'entendre derogada.

2.- El considerant 9è de la Directiva de serveis especifica que no s'aplica a normes relatives a l'ordenació del territori, urbanisme i ordenació rural, normes de construcció, ni a les sancions administratives pel seu incompliment.

ment, ja que no regulen específicament o no afecten l'activitat de servei, i que han de ser respectades pels prestadors en l'exercici de la seva activitat econòmica igual que pels particulars en la seva capacitat privada.

Malgrat aquesta previsió, sí que hem de convenir que la normativa que es desprèn dels instruments de planejament pot afectar activitats de servei, bàsicament a l'hora de regular usos o especificar algun tipus de restricció en relació amb la implantació de serveis.

3.- D'acord amb l'art. 11 de la Llei 17/2009 (i en el mateix sentit, l'art. 15 de la Directiva de serveis), la normativa reguladora de l'accés a una activitat de serveis o el seu exercici no es pot supeditar, entre d'altres, a restriccions quantitatives o territorials i, concretament, a límits fixats en funció de la població o d'una distància geogràfica mínima entre prestadors. Es preveu una excepció per al cas que aquests requisits no siguin discriminatoris, estiguin justificats per una raó imperiosa d'interès general i siguin proporcionats.

Entre aquestes raons imperioses d'interès general (segons es defineixen a l'art. 3.11 de la Llei 17/2009 i l'art. 4.8 de la Directiva de serveis), i pel que fa a la seva afectació a normativa urbanística, podem destacar:

- L'ordre públic.
- La seguretat pública.
- La protecció civil.
- La salut pública.
- La protecció del medi ambient i l'entorn urbà.
- La conservació del patrimoni històric i artístic.
- Els objectius de política social i cultural.

4.- En els instruments de planejament de l'Ajuntament es contemplen les següents limitacions quantitatives o territorials per a la implantació o exercici d'activitats de serveis:

- Locutoris.
- Establiments públics.

5.- Pel que fa als locutoris, no existeix cap motivació que compleixi els requisits de no-discriminació, raó imperiosa d'interès general i proporcionalitat i que justifiqui el manteniment de qualsevol limitació. En conseqüència, s'han d'entendre derogades les previsions en aquest sentit, sense que se'n puguin preveure de noves.

6.- Pel que fa als establiments públics, hi ha raons imperioses d'interès general que poden justificar les limitacions; bàsicament són les següents:

- L'ordre públic.
- La seguretat pública.
- La protecció civil.
- La salut pública.
- La protecció del medi ambient i l'entorn urbà.

L'exercici de les activitats relacionades amb establiments públics ha de ser compatible amb els usos de la zona en la qual s'implantin, amb una especial incidència quan es tracta d'usos residencials, en relació amb els quals s'ha de tenir en compte el dret dels ciutadans a no patir les molèsties pròpies d'aquests tipus de locals: concentració de persones, que bàsicament poden comportar problemes d'ordre i seguretat pública, i de sorolls, amb les afectacions pròpies a la salut.

7.- Els serveis tècnics han efectuat els estudis corresponents sobre els límits de tolerància de riscos (concentració de persones i sorolls) provocats per aquests establiments, tenint en compte la seva activitat, ubicació i aforament màxim. D'aquests estudis se'n desprèn el següent:

* Justificació de distàncies entre locals segons els informes tècnics.

8.- Tenint en compte que la normativa municipal no justifica la necessitat de mantenir les limitacions quantitatives o territorials en cap supòsit, hem d'entendre que aquesta quedarà afectada per la disposició derogatòria de la Llei 17/2009. Aquesta ordenança, mitjançant l'exposició de motius, justifica la necessitat de mantenir limitacions en els supòsits especificats i en possibilita la regulació. Aquesta actuació dotarà de sistemàtica el conjunt normatiu d'aquest Ajuntament, sense necessitat d'afrontar modificacions substancials aïllades de diferents instruments de planejament o d'ordenances pròpies. En aquest sentit, la normativa municipal afectada que s'entén derogada per la Llei 17/2009 és:

* Descripció dels articles de la normativa urbanística de l'instrument de planejament o de l'ordenança afectats i que s'entenen derogats (tots els que regulen el règim de llicències urbanístiques i que haurien de regular el nou règim de comunicació).

Capítol únic

Article 1.- Objecte

És objecte d'aquesta ordenança regular les limitacions quantitatives o territorials per a la implantació i l'exercici d'activitats de serveis, d'acord amb el previst a la normativa urbanística i sectorial, en compliment dels requisits i els criteris previstos a la Directiva de serveis 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior.

Article 2.- Catàleg d'establiments públics i activitats recreatives

El catàleg d'espectacles, activitats recreatives i establiments públics és el previst al Decret 239/1999, de 31 d'agost, o a la normativa que en un futur el substitueixi.

Article 3.- Distàncies mínimes d'establiments públics d'espectacles

Les distàncies mínimes entre establiments públics d'espectacles són:

Descripció d'acord amb els informes tècnics.

Les distàncies s'amidaran d'acord amb els criteris següents:

Article 4.- Distàncies mínimes d'establiments públics d'activitats recreatives

Les distàncies mínimes entre establiments públics d'activitats recreatives són:

Descripció d'acord amb els informes tècnics.

Les distàncies s'amidaran d'acord amb els criteris següents:

Disposició addicional.- Règim dels establiments públics instal·lats

En els establiments públics que incompleixin les distàncies previstes en aquesta ordenança i que quan entrin en vigor comptin amb l'oportuna llicència podran continuar la seva activitat, i s'hi podran autoritzar obres de consolidació o rehabilitació, sempre que no comportin un increment d'aforament. També es permetrà el canvi de nom de l'activitat. No obstant això,

no s'autoritzaran canvis d'usos que impliquin un incompliment de les limitacions previstes en aquesta ordenança

Disposició final

La present ordenança entrarà en vigor l'endemà mateix de la seva publicació.

Annex III

Acord plenari relatiu a l'adequació de les llicències d'obertures d'establiments a la directiva de serveis

Exposició de motius

1.- La Directiva de serveis 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior (“Directiva de serveis”) pretén facilitar l'exercici de la llibertat d'establiment dels prestadors de serveis i la lliure circulació de serveis i mantenir un nivell elevat de qualitat dels serveis. El seu objectiu és eliminar els obstacles innecessaris i desproporcionats per a la prestació de serveis.

La Llei de lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici ha suposat la transposició al dret estatal de la Directiva de serveis. La seva disposició derogatòria preveu:

“Disposición derogatoria.

1. Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta ley.

2. No obstante, las disposiciones vigentes a la entrada en vigor de esta ley que resulten incompatibles con los capítulos II, III, el artículo 17.1 del capítulo IV y los artículos 24 y 25 del capítulo V mantendrán su vigencia hasta que sean objeto de reforma expresa y, en todo caso, quedarán derogadas el 27 de diciembre de 2009.”.

En conseqüència, la normativa que a data 27 de desembre de 2009 no s'hi hagi adequat, en la part que s'hi oposi, s'ha d'entendre derogada.

Per aconseguir el seu objectiu, la Directiva de serveis opta per la simplificació dels procediments aplicables a l'accés a una activitat de serveis i al seu exercici; els dits procediments s'hauran de tramitar per via electrònica. Per assegurar la llibertat d'establiment, opta per generalitzar els règims de comunicació prèvia o declaració responsable, i converteix el règim d'autorització en una excepció que s'ha de justificar basant-se en els principis de no-discriminació, necessitat (entesa com a raó imperiosa d'interès general) i proporcionalitat.

2.- Només es pot mantenir un règim d'autorització si es compleixen els següents requisits:

L'excepcionalitat del règim d'autorització (aquest caràcter excepcional obliga a un plus de justificació i mai pot esdevenir règim general), i només quan concorrin les següents condicions:

- No-discriminació.
- Necessitat, entesa com a justificació per una raó imperiosa d'interès general. El concepte de "raó imperiosa d'interès general" s'hi ha d'aplicar d'acord amb la interpretació que en fa el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees i inclou: l'ordre públic, la seguretat pública, la protecció civil, la salut pública, la preservació de l'equilibri financer del règim de la seguretat social, la protecció dels consumidors, dels destinataris de serveis i dels treballadors, les exigències de la bona fe en les transaccions comercials, la lluita contra el frau, la protecció del medi ambient i l'entorn urbà, la sanitat animal, la propietat intel·lectual i industrial, la conservació del patrimoni històric i artístic nacional i els objectius de política social i cultural.
- Proporcionalitat, entesa de tal manera que el règim d'autorització sigui l'instrument més adequat per assolir l'objectiu que es persegueix perquè no existeixen altres mesures menys restrictives que permetin obtenir el mateix resultat. En aquest sentit, no es podrà sotmetre a règim d'autorització si és suficient una comunicació o una declaració responsable.

El requisit de no-discriminació no provoca una especial problemàtica, ja que la normativa municipal no preveu en aquest sentit cap tipus de discriminació.

3.- El règim d'autorització pel que fa a activitats amb incidència ambien-

tal està regulat a Catalunya per la Llei 3/1998, de 27 de febrer, d'intervenció integral de l'administració ambiental. El seu art. 41 preveu que els ajuntaments, en l'àmbit de les seves competències, poden substituir el règim de comunicació pel sistema d'establir la llicència d'obertura d'establiments, per a determinades activitats de l'annex III. No existeix cap raó imperiosa d'interès general que, aplicant el criteri de proporcionalitat, justifiqui el manteniment d'un règim de llicències, quan la mateixa llei preveu que les activitats poden implantar-se i exercir-se mitjançant una comunicació prèvia. En conseqüència, s'ha de derogar aquesta normativa.

Annex IV

Acord plenari relatiu a l'adequació de l'activitat de serveis funeraris a la directiva de serveis

Exposició de motius

1.- L'art. 22 del Reial decret llei 7/1996, de 7 de juny, sobre mesures urgents de caràcter fiscal i de foment i liberalització de l'activitat econòmica, va comportar la liberalització de la prestació dels serveis funeraris. Per part d'aquest Ajuntament, es va regular l'activitat de serveis funeraris mitjançant l'oportuna ordenança, publicada en el Butlletí Oficial de la Província.

2.- La Directiva de serveis 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior ("Directiva de serveis") pretén facilitar l'exercici de la llibertat d'establiment dels prestadors de serveis i la lliure circulació de serveis i mantenir un nivell elevat de qualitat dels serveis. El seu objectiu és eliminar els obstacles innecessaris i desproporcionats per a la prestació de serveis.

La Llei 17/2009 ha suposat la transposició de la Directiva al dret estatal de serveis. La seva disposició derogatòria preveu:

“Disposición derogatoria.

1. Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta ley.

2. No obstante, las disposiciones vigentes a la entrada en vigor de esta ley que resulten incompatibles con los capítulos II, III, el artículo 17.1 del capítulo IV y los artículos 24 y 25 del capítulo V mantendrán su vigencia hasta que sean objeto de reforma expresa y, en todo caso, quedarán derogadas el 27 de diciembre de 2009.”.

En conseqüència, la normativa que a data 27 de desembre de 2009 no s'hi hagi adequat, en la part que s'hi oposi, s'ha d'entendre derogada.

Per aconseguir el seu objectiu, la Directiva de serveis opta per la simplificació dels procediments aplicables a l'accés a una activitat de serveis i al seu exercici; els dits procediments s'hauran de tramitar per via electrònica. Per assegurar la llibertat d'establiment, opta per generalitzar els règims de comunicació prèvia o declaració responsable, i converteix el règim d'autorització en una excepció que s'ha de justificar basant-se en els principis de no-discriminació, necessitat (entesa com a raó imperiosa d'interès general) i proporcionalitat.

3.- D'acord amb la Directiva de serveis, només es pot mantenir un règim d'autorització si es compleixen els següents requisits:

- No-discriminació.
- Necessitat, entesa com a justificació per una raó imperiosa d'interès general. El concepte de “raó imperiosa d'interès general” s'ha d'aplicar d'acord amb la interpretació que en fa el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees i inclou: l'ordre públic, la seguretat pública, la protecció civil, la salut pública, la preservació de l'equilibri financer del règim de la seguretat social, la protecció dels consumidors, dels destinataris de serveis i dels treballadors, les exigències de la bona fe en les transaccions comercials, la lluita contra el frau, la protecció del medi ambient i l'entorn urbà, la sanitat animal, la propietat intel·lectual i industrial, la conservació del patrimoni històric i artístic nacional i els objectius de política social i cultural.
- Proporcionalitat, entesa de tal manera que el règim d'autorització sigui l'instrument més adequat per assolir l'objectiu que es persegueix perquè no existeixen altres mesures menys restrictives que permetin obtenir el mateix resultat. En aquest sentit, no es podrà sotmetre a règim d'autorització si és suficient una comunicació o una declaració responsable.

En relació amb el requisit de proporcionalitat, la Llei 17/2009 (art. 5.c), preveu de forma expressa que en cap cas se sotmetrà l'accés a una activitat de serveis o el seu exercici a un règim d'autorització quan sigui suficient una comunicació o una declaració responsable en què es manifesti el compliment dels requisits exigits i es faciliti la informació necessària per al control de l'activitat.

Pel que fa a les raons imperioses d'interès general, els serveis funeraris podrien estar afectats per la salut pública.

Per tant, podríem afirmar que es compleix una de les condicions per sotmetre a autorització, la de l'interès general. Però és molt més dubtós que es compleixi la condició de la proporcionalitat, ja que en qualsevol cas es pot assegurar el compliment dels requisits a través de la comunicació o la declaració responsable. A més, l'art. 7.2 de la Llei 17/2009 preveu la impossibilitat de continuar amb l'exercici de l'activitat si es comprova la inexactitud o la falsedat de qualsevol dada de caràcter essencial o l'incompliment dels requisits especificats a la legislació vigent.

En conseqüència, l'activitat de serveis funeraris i el seu exercici s'ha de sotmetre a un règim de comunicació o declaració responsable.

4.- Una altra qüestió són els requisits que es puguin exigir per a la prestació del servei.

L'art. 4 de la Llei 17/2009 preveu:

“Artículo 4. Libertad de establecimiento.

1. Los prestadores podrán establecerse libremente en territorio español para ejercer una actividad de servicios, sin más limitaciones que las establecidas de acuerdo con lo previsto en esta ley.

2. Cualquier prestador establecido en España que ejerza legalmente una actividad de servicios podrá ejercerla en todo el territorio nacional.

3. En el caso de regímenes de autorización previstos en la normativa comunitaria, lo dispuesto en este capítulo no se aplicará a aquellos aspectos expresamente recogidos en la misma.”

L'art. 9 fa referència als principis aplicables a aquests requisits exigits:

“Artículo 9. Principios aplicables a los requisitos exigidos.

1. Las Administraciones Públicas no podrán exigir requisitos, controles previos o garantías equivalentes o comparables, por su finalidad

a aquellos a los que ya esté sometido el prestador en España o en otro Estado miembro.

2. Todos los requisitos que supediten el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio deberán ajustarse a los siguientes criterios:

- a) No ser discriminatorios.
- b) Estar justificados por una razón imperiosa de interés general.
- c) Ser proporcionados a dicha razón imperiosa de interés general.
- d) Ser claros e inequívocos.
- e) Ser objetivos.
- f) Ser hechos públicos con antelación.
- g) Ser transparentes y accesibles.”

En conseqüència, els requisits específics s'hauran de justificar adequadament, d'acord amb aquests principis. Potser els que mereixeran més atenció són la justificació per una raó imperiosa d'interès general, així com la proporcionalitat amb aquella raó.

En relació amb aquests requisits, també s'ha de tenir present que, d'acord amb l'art. 11 de la Llei 17/2009, no es pot supeditar l'accés o l'exercici d'una activitat de serveis, entre d'altres, a la composició de la plantilla (nombre mínim d'empleats) o a l'obligació del prestador de realitzar altres serveis específics. L'art. 11.2 de la Llei 17/2009 preveu que excepcionalment es podrà supeditar l'accés a una activitat de servei, o el seu exercici, al compliment d'algun dels requisits abans esmentats (entre altres, plantilla mínima o obligació de realitzar més d'un servei). En qualsevol cas, no han de ser discriminatoris, han d'estar justificats en una raó imperiosa d'interès general i han de ser proporcionats. A més, aquestes excepcions s'han de notificar a la Comissió Europea.

En conseqüència, es proposa suprimir tots els requisits que no compleixin les excepcions previstes a la Llei 17/2009.

Articles per modificar

1.- Modificar el règim d'autorització pel de comunicació prèvia.

Exemple:

Article ...- Comunicacions

1.- La persona interessada presentarà la seva comunicació prèvia acompanyada de la documentació específica prevista en la normativa sectorial aplicable i en aquesta ordenança.

2.- La comunicació prèvia es formularà segons els impresos oficials corresponents, que estaran a disposició de la persona interessada a l'oficina d'atenció al ciutadà (OMAC) i a la pàgina web de l'Ajuntament.

3.- Les comunicacions prèvies es podran presentar:

- De forma presencial, en el registre general de l'Ajuntament.
- Telemàticament, a través del portal ciutadà de la pàgina web municipal.
- Mitjançant qualsevol altre dels mitjans previstos a la llei del procediment administratiu comú.

Article ...- Documentació que cal presentar amb la comunicació

La comunicació prèvia s'haurà de presentar mitjançant el formulari oficial de l'Ajuntament i s'hi haurà d'adjuntar la següent documentació:

- En el cas que l'activitat s'hagi de prestar en un establiment, s'haurà de presentar un exemplar del projecte tècnic visat.
- Memòria, en que s'haurà de descriure l'activitat, els elements, els materials i el personal que s'hi destinaran, el règim de funcionament, la justificació del compliment de la normativa sobre policia sanitària mortuòria i qualsevol informació necessària en relació amb el servei que s'ha de prestar.

La comunicació habilitarà per a l'exercici de l'activitat. No obstant això, si és preceptiva l'obtenció d'alguna llicència urbanística o ambiental, no es podrà iniciar l'activitat fins que s'hagi obtingut la prèvia llicència i, si és el cas, fins que no s'hagin finalitzat correctament les obres.

2.- Suprimir els requisits no permesos o no justificats.

Entre d'altres:

- Experiència mínima en el territori.
- Capital mínim.
- Nombre mínim de sales de vetlla.

- Obligació de prestar més d'un servei (trasllat, tanatori, crematori, embalsamament, etc.).
- Mitjans personals.

Els altres requisits s'hauran de justificar per una raó imperiosa d'interès general, no podran ser discriminatoris, hauran de ser proporcionats, clars i inequívocs, objectius, públics, transparents i accessibles.

Annex V

Proposta d'acord del Consell plenari de l'Ajuntament de Tarragona, de 21 de desembre de 2009, d'adaptació de la normativa municipal a la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici⁷²

La Comissió Informativa i de Seguiment de (...), amb data 14 de desembre de 2009, ha dictaminat (...) la proposta que s'inclou a continuació:

“La Directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior (d'ara en endavant, “Directiva de serveis o Directiva”), que entrà en vigor a finals de 2006, té com a objectiu principal la consecució d'un autèntic mercat únic de serveis a la Unió europea, mitjançant l'eliminació de les barreres legals i administratives que actualment limiten el desenvolupament de les activitats de serveis entre els estats membres per tal d'afavorir la competitivitat de les petites i mitjanes empreses i protegir els drets dels consumidors.

D'acord amb aquesta norma comunitària, un dels principals obstacles per assolir el mercat únic de serveis és la regulació que adopten els poders públics (nacionals, autonòmics i locals) en relació amb la llibertat d'establiment o la prestació de determinats serveis o diverses pràctiques administratives que ho dificulten.

Les mesures previstes per assolir aquest objectiu són: eliminar les barreres legals i administratives, simplificar els tràmits administratius, assolir

72. Vegeu també els acords plenaris d'adaptació a la normativa municipal a la Directiva de serveis de l'Ajuntament de Reus amb data 18 de desembre de 2009, i de l'Ajuntament de Terrassa amb data 22 de desembre de 2009 (DOGC número 5541 de 8 de gener de 2010).

una major qualitat dels serveis oferts pels prestadors de serveis i augmentar la cooperació entre les autoritats administratives mitjançant l'ús de les tecnologies de la informació entre les administracions i la ciutadania.

En aquest context, les Corts Generals han aprovat la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici (d'ara en endavant, "Llei sobre el LLAAS") per tal de donar compliment al termini de transposició de la citada Directiva a l'Estat espanyol abans del 28 de desembre de 2009. Tanmateix, l'apartat tercer de la disposició final cinquena d'aquesta llei preveu expressament que (...) les entitats locals han de comunicar a l'Administració general de l'Estat, abans del 26 de desembre de 2009, les disposicions legals i reglamentàries de la seva competència que haguessin modificat per adaptar el seu contingut a allò establert a la Directiva i a aquesta llei. La disposició derogatòria de la mateixa llei estableix que les disposicions vigents a l'entrada en vigor d'aquesta llei que resultin incompatibles (....) mantindran la seva vigència fins que siguin objecte de reforma expressa, i en qualsevol cas, quedaran derogades el 27 de desembre de 2009.

Atès que l'execució del dret comunitari correspon a qui materialment té la competència conforme a les regles de dret intern, i vist que l'article 4.1.a) i 84.1.a) de la Llei 7/85, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, reconeix la potestat reglamentària –que inclou la facultat d'aprovar ordenances i reglaments municipals– a les entitats locals, és evident que aquelles poden ordenar, modificar o derogar els àmbits sectorials sobre els quals tinguin atribuïda legalment la competència. Malgrat tot, la regulació i l'ordenació municipal a través de les ordenances no poden contenir preceptes contraris a les lleis i a altres disposicions generals, tant estatals com autonòmiques; per la qual cosa, l'adaptació de la normativa municipal a les directives comunitàries es circumscriu en aquells àmbits sectorials en els quals la llei atribueix a les entitats locals capacitat de regulació, d'acord amb el principi d'autonomia local.

Vist que l'Ajuntament de Tarragona en exercici de la potestat reglamentària ha aprovat ordenances i reglaments que incideixen directament en l'activitat de prestació de serveis, en les seves dues vessants –llibertat d'establiment i lliure prestació de serveis–, és imprescindible avaluar-ne el contingut per determinar-ne la conformitat amb els principis i les disposicions de l'esmentada Directiva en aquells aspectes sobre els quals té la facultat de

regular, d'acord amb els límits materials establerts en la legislació estatal i autonòmica.

Vist l'àmbit objectiu de la Directiva, i en una primera fase d'anàlisi de la normativa municipal estudiada, resulta que els articles de l'Ordenança general de convivència ciutadana i ús dels espais públics directament afectats són els següents:

(...)

L'art. 179 del Text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya, aprovat per Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol (TRLUC), descriu els actes que estan subjectes a llicència. El punt 4 del mateix article preveu que les ordenances locals poden substituir la necessitat d'obtenir llicència per una comunicació prèvia i fixa com a única condició l'entitat de les obres o les actuacions que cal fer. Tenint en compte aquesta regulació, així com la Directiva de serveis i la Llei sobre el LLAAS, hem de concloure que per modificar el règim d'autorització no es requereix cap modificació de la llei i que serà suficient aprovar (o modificar) les ordenances oportunes per tal d'adequar-s'hi. Així doncs, el proper pas serà esbrinar quines actuacions es podran mantenir en règim d'autorització i quines podran passar a un règim de comunicació (o declaració responsable), pel fet que es compleixin els tres requisits: no-discriminació, necessitat i proporcionalitat.

(...)

D'acord amb l'art. 11 de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, i en el mateix sentit, l'art. 15 de la Directiva de serveis, la normativa reguladora de l'accés a una activitat de serveis o el seu exercici no es pot supeditar, entre d'altres, a restriccions quantitatives o territorials i, concretament, a límits fixats en funció de la població o d'una distància geogràfica mínima entre prestadors. I preveu expressament que les finalitats econòmiques, com la de garantir la viabilitat econòmica de determinats prestadors, no podran invocar-se com a justificació de restriccions quantitatives o territorials. Es preveu una excepció pel cas que aquests requisits no siguin discriminatoris, estiguin justificats per una raó imperiosa d'interès general i siguin proporcionats.

Conforme a l'article 11.1 a) de la dita Llei, no es pot supeditar l'accés o l'exercici d'una activitat de serveis a restriccions quantitatives o territorials, i només es poden establir límits quan els requisits no siguin discriminatoris,

estiguin justificats per una raó imperiosa d'interès general i siguin proporcionats.

(...)

Hem de convenir que la normativa que es desprèn dels instruments de planejament pot afectar activitats de servei, bàsicament a l'hora de regular usos, especificar algun tipus de restricció en relació amb la implantació de serveis i del règim d'autorització de les llicències d'obres.

(...)

També el règim d'activitats amb incidència ambiental es veu afectat per la Directiva de serveis i la Llei sobre el LLAAS.

Partint de la consideració que aquestes activitats tenen la consideració de "servei" conforme a la Directiva, hem de convenir que únicament aquelles activitats amb poca o baixa incidència ambiental resulten afectades per aquesta norma comunitària. La mateixa Directiva estableix que el règim d'autorització només es pot mantenir si és no discriminatori, necessari i proporcional.

De l'aplicació d'aquests tres requisits en activitats amb poca o baixa incidència ambiental resulta que el requisit de la necessitat i el de la proporcionalitat no poden ser emprats com a arguments per sostenir el règim d'autorització.

(...)

Considerant el que estableix l'article 69.2 del TRLUC segons el qual els ajuntaments, d'acord amb la legislació de règim local, poden aprovar ordenances d'urbanització i d'edificació per regular aspectes que no són objecte de les normes dels plans d'ordenació urbanística municipal, sense contradir-ne ni alterar-ne les determinacions.

(...)

Considerant que l'article 26 de la Llei 11/2009, de 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives, preveu que els ajuntaments, per mitjà d'ordenances o de reglaments, poden sotmetre els espectacles públics, les activitats recreatives i els establiments oberts al públic a requisits i condicions addicionals als establerts amb caràcter general, i en el seu tercer apartat preveu que les ordenances i els reglaments

municipals poden establir: a) Prohibicions, limitacions o restriccions per evitar la concentració excessiva d'establiments oberts al públic i d'activitats recreatives o per garantir-ne la coexistència amb altres activitats humanes o socials.

(...)

Considerant el que estableixen els articles 4.1.a), 47, 49 i 70 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local; els articles 8.1.a) i 178 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya; l'article 55 del Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local; i els articles del 63 al 66 del Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals.

Considerant el que estableix l'article 52 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel que s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya relatiu a les atribucions del Consell Plenari, i l'article 22 de la Llei 7/85, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, modificada per la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per la modernització del govern local, pel que fa a les competències del Consell Plenari.

En conseqüència, el Consell Plenari en forma legal adopta l'acord següent:

PRIMER.-

a) Aprovar inicialment la proposta d'adequació de determinada normativa municipal a la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, i que comprèn els articles següents de l'Ordenança general de convivència ciutadana i ús dels espais públics:

(...)

b) Aprovar inicialment l'Ordenança sobre el règim de comunicació prèvia d'obres, en aplicació de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici.

c) Aprovar inicialment l'Ordenança reguladora de les limitacions quantitatives o territorials per a la implantació d'activitats de serveis i el seu exercici.

d) Constatar la derogació expressa dels articles següents, aquells altres d'ídem contingut del text articulat de la normativa vigent al terme muni-

cipal de Tarragona perquè són incompatibles amb la Directiva de serveis, d'acord amb la disposició derogatòria de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, i l'article 116 de l'Ordenança de policia i de bon govern.

(...)

SEGON.- Aquests acords d'aprovació inicials s'han de fer públics mitjançant un edicte que s'ha de fixar en el tauler d'anuncis d'aquest ajuntament i s'ha de publicar al Butlletí Oficial de la Província de Tarragona (BOPT), al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC) i a un diari, per un període de trenta dies des del següent al de la publicació de l'anunci d'exposició al BOPT, dins el qual els interessats podran examinar els expedients i presentar, si escau, al·legacions.

TERCER.- Quan no s'hagin presentat reclamacions, aquests acords d'aprovació inicials esdevindran d'aprovació definitiva d'aquestes adequacions. En aquest cas, els acords inicials elevats a definitius més el textos íntegres de les ordenances i dels articles modificats s'han de publicar al tauler d'anuncis de la corporació i al BOPT, i entraran en vigor l'endemà d'aquesta publicació. També s'ha de publicar al DOGC la referència del BOPT en què es publica el text íntegre de les ordenances i dels articles modificats.

QUART.- Contra aquests acords, per tractar-se d'actes administratius de tràmit no qualificats, no procedeix la interposició de cap tipus de recurs.

CINQUÈ.- Notificar aquests acords al Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació i a tots els departaments municipals.”

Tanmateix, el Consell Plenari acordarà el que consideri més convenient.

El conseller delegat,

Tarragona, 15 de desembre de 2009

Bibliografia

- AV. *Retos y oportunidades de la transposición de la Directiva de Servicios*. Madrid: Círculo de Empresarios, 2009.
- AV. *Rapport sur l'architecture général du guichet unique prévu par la directive européenne relative aux services dans le marché intérieur*. République Française, M. de l'économie, des finances et de l'emploi, M. de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, 2007.
- ALCARAZ RAMOS, M. "Llengües i institucions a la Unió Europea", Document de Treball núm. 5, CIEMEN, Mercator, drets i legislació lingüístics, desembre de 2001.
- BERNADÍ GIL, X. (ed.). *Administracions públiques i internet. Elements de pret públic electrònic*. Barcelona: Fundació Carles Pi Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, 2006
- DE LA QUADRA-SALCEDO, T. "Precisiones sobre el ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios en el mercado exterior". A *El mercado interior de servicios en la Unión Europea*. Madrid: Marcial Pons, 2009.
- ENTRENA RUIZ, D. "La génesis de la Directiva de Servicios sobre liberalización de servicios". A T. de la Quadra-Salcedo (dir.). *El mercado interior de servicios en la Unión Europea*. Madrid: Marcial Pons, 2009.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. "Un nuevo Derecho Administrativo para el mercado interior europeo" *Revista Española de Derecho Europeo* núm. 22, 2007.
- FRANKLIN, J. E. *Bureaucratic Reform and E-Government in the United States: An Institutional perspective*. University of Massachusetts, Amherst, Dept of Political Science, National Center for Digital Government, Working Paper 0.7.006, Sept 18, 2007.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. i FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Ed. Civitas 2008.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. "La incidencia de la Directiva de Servicios 2006/123/CE en el urbanismo", ponència presentada en la jornada Implicacions de la Directiva de Serveis en l'Ordenament Jurídic dels Ens

- Locals de Catalunya, organitzada per l'ACM, que va tenir lloc a Barcelona el 16 de desembre de 2009.
- HERNÁNDEZ LÓPEZ, J. “La Directiva de Servicios y su incidencia en el ámbito municipal. Apuntes de urgencia”. A *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 19/2009.
- LAGUNA DE PAZ, J. C. *Servicios de interés económico general*. Pamplona: Thomson / Reuter, 2009.
- LEITNER, C. *E-government in Europe: The State of Affairs*. Maastrich: European Institute of Public Administration, 2003.
- LINDE PANIAGUA, E. “Notas sobre el objeto, ámbito y reglas de aplicación de la Directiva de Servicios relativa a los servicios en el mercado interior”. A *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 14, 2008.
- LÓPEZ GARCÍA, C. “Los servicios de interés general y el principio de competencia: el Tratado CEE de 1957 al Tratado de Lisboa de la Unión Europea de 2007”. A *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 306, 2008.
- MARTÍN FERREIRA, P. “La modificación de las ordenanzas locales”. A *Revista de Estudios Locales*, núm. 122, julio- agosto de 2009.
- MERINO ESTRADA, V. *La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales*. Granada: CEMCI, 2008.
- PAREJO ALFONSO, L. “La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva de Servicios Bolkestein”. A *El Cronista, del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 6, junio de 2009.
- PONCE SOLÉ, J. “¿Mejores normas? Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria i control judicial”. A *Revista de Administración Pública*, núm. 180, septiembre-diciembre de 2009.
- RIVERO ORTEGA, R. “Antecedentes, principios generales y repercusiones administrativas de la Directiva de Servicios: problemas de su transposición en España”. A *Revista de Estudios Locales*, núm. 122, julio –agosto de 2009.
- SÁNCHEZ, Z. “Las nuevas tecnologías de la información y modernización de la Administración pública”. A *Actualidad Administrativa*, núm. 1, 2005.
- RODRÍGUES, S. *Les services publics locaux face au droit communautaire. Les exigences du marché intérieur*. París: La Documentation française, 2007.

- TORRES COBAS, F. “Los desafíos de la Directiva de Servicios Bolkestein para las entidades locales: el adiós a las licencias y el posible renacer de las ordenanzas locales”. A *Revista electrónica CEMCI*, núm. 4, julio-septiembre de 2009.
- VILLAREJO GALENDE, E. *La Directiva de Servicios y su impacto sobre el comercio europeo*. Granada: Editorial Comares, 2009.
- VILLAREJO GALENDE, E. “Simplificación administrativa al servicio del mercado interior europeo”. A *Retos y oportunidades de la transposición de la Directiva de Servicios*. Madrid: Círculo de Empresarios, 2009.

