

Resumo: Desde a entrada en vigor da Directiva de Servizos e a finalización do prazo concedido para o seu transposición o 28 de decembro de 2009, foron numerosas as modificacións normativas que nos distintos ámbitos territoriais leváronse a cabo para a súa correcta adaptación. No presente artigo, tras un breve repaso das tarefas de transposición, procédese a un estudo sobre a incidencia que na lexislación urbanística galega ha ter a aparición de novos medios de intervención a través do control posterior, analizando as principais novidades normativas xurdidas no ámbito autonómico, así como o desenvolvemento que a mesma ha ter no ámbito local, destacando aquelas experiencias máis avanzadas na implantación do novo sistema.

Palabras clave: Directiva Servizos, Urbanismo, Galicia, Declaración responsable, Comunicación previa.

Abstract: Since the entry into force of the Services Directive and the expiry of the period prescribed for transposition by 28 December 2009, there have been numerous legislative changes in the various territorial been conducted for proper adaptation. In this paper, after a brief review of the tasks of transposition, we proceed to a study of the impact on the Galician town planning legislation has had the appearance of new media through control intervention after analyzing the main policy developments arising in the regional level, and the development that it has had on the local level, highlighting those most advanced experiences in the implementation of the new system.

Key words: Services Directive, Urban, Galicia, responsible Declaration, prior Comunicacin.

Índice: I. Introducción. II. Transposición da Directiva 123/2006 CE Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeo e do Consello do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos na Comunidade Autónoma de Galicia. 1. O marco estatal: Lei 17/2009, do 23 de novembro, sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio e Lei 25/2009, do 22 de decembro, de modificación de diversas Leis para a súa adapta-



ción á Lei sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio. 2. As modificacións normativas autonómicas. 3. As Entidades Locais: último elo nas tarefas de transposición. III. Os novos medios de intervención e a súa consideración dende a perspectiva dos actos administrativos e o procedemento administrativo común. 1. A técnica tradicional de intervención: a autorización administrativa. 2. Reflexo normativo na lexislación de procedemento administrativo común. 3. Declaración responsable e Actos comunicados. IV. Exercicio de actividades de Servizo na Comunidade Autónoma Galega tras a Directiva de Servizos. 1. Regulación na normativa reguladora do ámbito comercial. 2. A autorización comercial autonómica. 3. Impacto nas Entidades Locais: ordenanzas reguladoras da intervención administrativa. 4. Breve referencia a outros ámbitos de intervención. V. Actuacións urbanísticas. 1. O urbanismo. Un sector excluído da aplicación da Directiva de Servizos? 2. Regulación na normativa urbanística autonómica. 2.1. Lei 9/2002, do 30 de decembro, de Ordenación Urbanística e Protección do Medio Rural de Galicia. 2.2. Unha perspectiva comparada no ámbito autonómico. 3. Adaptación da tramitación municipal: especial incidencia nas obras menores. VI. Reflexións de futuro.

I Introducción

Non se pretende no presente traballo realizar un estudo en profundidade da Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeo e do Consello do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos¹ (DS), senón ofrecer unha perspectiva da transposición desta no ámbito da CA Galega, se ben circunscribíndose especialmente os seus efectos ao ámbito urbanístico, sen prexuízo do debate doutrinal sobre a súa aplicación directa no devandito ámbito, recollerá a súa inevitable incidencia na materia.

Para tal efecto, realizarase unha sinopse sobre as principais modificacións normativas de ámbito estatal na materia, con especial referencia ás normas de máis recente factura e de impacto directo na cuestión que nos ocupa, así como da repercusión na normativa autonómica galega e por último, o seu reflexo no chanzo territorial correspondente ás entidades locais, analizando as técnicas de intervención pública nas actividades de servizos e a súa virtualidade na CA de Galicia, para finalizar formulando as reflexións obrigadas tras o transcurso xa de máis de tres anos dende a finalización do prazo de transposición e polo tanto dende o inicio do período de esixibilidade directa do contido da DS.

II Transposición da Directiva 123/2006 CE Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeo e do Consello do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos

O Tratado da Comunidade Europea consagra, xa dende 1957, tanto a liberdade de establecemento, actual artigo 43, como a liberdade de circulación de servizos, actual artigo 49². A DS pretendía introducir definitivamente nos Estados membros a garantía para o

1 Para tal efecto podemos consultar “El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: Aspectos generales y sectoriales”. Dir. AUGADO I CUDOLA, V. E NOGUERA DE LA MUELA, B. Atelier, Madrid, 2012.

2 Para un estudo en profundidade de ambas as dúas liberdades pode consultarse BORRAJO INIESTA, I. “Las libertades de establecimiento y de servicios en el Tratado de Roma” no Tomo II do Tratado de Derecho Comunitario Europeo, Ed. Civitas, Madrid, 1986. Directores GARCÍA DE ENTERRÍA, E., GONZÁLEZ CAMPOS, J. e MUÑOZ MACHADO, S.; PELLICER ZAMORA, R. C. “Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios en la Unión Europea”, en ILLESCAS, R. e MOREIRO, C. J. Derecho Comunitario Económico, Vol. I, Las Libertades Fundamentales, Madrid, Colex, 2001

cumprimento das devanditas liberdades, tal e como sinala MERINO ESTRADA, V.³ “A Directiva 2006/123/CE (A LEI. 238463/2006) do Parlamento Europeo e do Consello, do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado interior, marcouse como obxectivo facer efectivas as liberdades de circulación e establecemento consagradas no Tratado, xerando un verdadeiro mercado interior de servizos, cunha Europa moito máis competitiva, en liña cunha renovada “Estratexia de Lisboa”. Un obxectivo esencialmente económico. Pero as “disposicións xerais necesarias” para acadalo, en palabras do seu propio artigo 1º, son de índole administrativa: un cambio radical nas funcións regulatorias que desempeñan as Administracións Públicas.”.

É dicir, se ben nos atopamos ante unha disposición que se situaría, en principio, no ámbito regulatorio do sector económico, dado o modelo económico⁴ plasmado na nosa Constitución de 1978⁵, resulta necesario dende o poder público abordar unha reforma en profundidade do funcionamento do sector público, e polo tanto da normativa reguladora dos procedementos administrativos, de aí o elevado número de normas afectadas nos distintos ámbitos territoriais do Estado. Non obstante, resulta inequívoco afirmar que o eixe do cambio consiste na substitución do modelo dun control anterior por control posterior, o que provocou dende distintas posicións doutriniais unha crítica aberta á DS, por derivar dela unha presunta desregulación⁶ do sector, desregulación que introduciría un desestabilizador grao de inseguridade xurídica.

1 O marco estatal: Lei 17/2009, do 23 de novembro, sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio e Lei 25/2009, do 22 de decembro, de modificación de diversas Leis para a súa adaptación á Lei sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio

Para as tarefas de transposición da Directiva de Servizos (DS)⁷ o Estado español optou por unha dobre técnica⁸, por unha parte, adaptacións normativas sectoriais, que se incorpora

3 La Directiva de Servicios en clave municipal. Noticias de la Unión Europea, Nº 317, Sección Estudios e notas, Xuño 2011, Editorial Wolters Kluwer España.

4 Sobre esta cuestión vide. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. “Derecho administrativo económico, volume I, La Ley, Madrid, 1988.

5 Artigo 38 “recoñécese a liberdade de empresa no marco da economía de mercado. Os poderes públicos garanten e protexen o seu exercicio e a defensa da produtividade, de acordo coas esixencias da economía xeral e, no seu caso, da planificación.”

6 PAREJO ALFONSO L. “Acceso al mercado: incidencia de la directiva de servicios” Noticias da Unión Europea, Nº 317, Sección Estudios e notas, Xuño 2011, Editorial Wolters Kluwer España. “Estase, ademais, ante unha norma de desregulación máis que de liberalización, porque coloca baixo sospeita de restrición indebida calquera regulación xurídico-pública do acceso ao mercado e do exercicio das actividades que comprende, a pesar de que a devandita regulación non parece que poida merecer, en principio e sen máis, tal sospeita, ao deber presumirse —no plano abstracto no que argumentamos— que obedece ao obxectivo da inserción harmónica de determinada actividade no sistema de convivencia propio dunha economía social de mercado en función dos bens e os valores xurídicos que se fagan presentes no ámbito de que se trate”, reiterando o xa manifestado polo mesmo autor en “La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkenstein” (El Cronista del Estado social y democrático)

7 Segundo o disposto no artigo 45 DS a entrada en vigor desta produciuse ao día seguinte á súa publicación no DUE, publicación que tivo lugar o 27 de decembro de 2006, en tanto que o prazo para a incorporación ao dereito interno dos Estados membros finalizaba, segundo o artigo 44, o 28 de decembro do ano 2009. Polo tanto, e a pesar de dispoñer dun prazo de tres anos, as normas estatais fixando o marco de referencia da transposición viron a luz o 24 de novembro de 2009, BOE nº 283 e o 23 de decembro de 2009, BOE nº 308 (Leis 17 e 25 respectivamente). O devandito atraso condicionou dun modo ineludible o labor das administracións autonómicas e locais, en tanto en canto se descoñecía o marco definitivo da mesma.

8 Segundo o establecido pola Comisión Delegada do Goberno para Asuntos Económicos en xullo de 2007 en relación cos aspectos xurídicos da transposición, non obstante, a devandita técnica foi obxecto de crítica polo Consello de Estado no seu ditame 99/2009, do 18 de maio, en relación coa Lei 17/2009, que aínda cando non resulte obxectable en si mesmo o método de transposición, sinalan que “esta peculiar forma de incorporación do Dereito comunitario ao noso ordenamento pode provocar certas distorsións, tanto dende a perspectiva da transposición mesma da Directiva, como dende a da súa incidencia no noso

ron á Lei 25/2009, e por outra, a adopción dunha lei horizontal de transposición, que se materializaría na Lei 17/2009⁹; sen prexuízo de se descolgar cunha norma específica de transposición en materia comercial, que supuxo a modificación da Lei 7/1996, do 15 de marzo, de Ordenación do Comercio Minorista, pola Lei 1/2010, do 1 de marzo ou a modificación do Regulamento de Servizos das Corporacións Locais, a través do Real Decreto 2009/2009, do 23 de marzo.

Tal e como se sinalou, a Lei 17/2009 límitase a ser un mero recordatorio dos preceptos recollidos na DS¹⁰, en tanto que na segunda das normas citadas se procede á modificación dun total de 48 leis estatais¹¹, das cales resultan de maior importancia, as modificacións efectuadas na Lei 30/1992, de 26 de novembro, de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo Común (LRXAP-PAC) e a Lei 7/1985, do 2 de abril, Reguladora das Bases de Réxime Local (LRBRL). A primeira delas por introducir a única regulación que, con carácter xeral, teremos dos novos medios de intervención e a segunda, por determinar a súa introdución no ámbito local para o exercicio das actividades de servizos.

O seguinte avance normativo significativo na consecución dos obxectivos fixados pola DS prodúcese coa Lei 2/2011 de Economía Sostible¹². A devandita norma contén as principais novidades que se enumeran a continuación:

- Ampliación do ámbito do silencio positivo. Artigo 40
- Establecemento de razóns de interese xeral e obriga de establecemento de procedementos. Modificación da Lei 7/1985. Artigos 84 bis e ter.
- Inclusión dun novo feito impoñible para a exacción das taxas municipais. Modificación do RDlex 2/2004.
- Prescricións para a avaliación da normativa existente sobre licenzas locais de actividade. Disposición Adicional Oitava.¹³

Dereito interno”, así como no Ditame 779/2009, do 21 de maio, en relación coa Lei 25/2009 xa sinalaba a obxección á técnica das leis ómnibus, por considerar que “o emprego desta técnica lexislativa non fai senón aumentar a dispersión normativa existente; técnica que dificulta a aplicación dunhas normas xurídicas que teñen como destinatarios principais, non só a autoridades, funcionarios e profesionais do dereito, senón tamén a particulares” (ditame 4.908/97).

- 9 QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. “La libertad de establecimiento de los prestadores de servicios” sobre o concepto de liberdade de establecemento e da liberdade de servizos no Dereito da Unión e a súa evolución ata a DIRSE. “La ordenación de las actividades de servicios: comentarios a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre” AAVV, Dir. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. Aranzadi, Madrid, 2010.
- 10 Para maior análise das diferenzas VIDE, AAVV “La ordenación de las actividades de servicios: comentarios a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre”, Dir. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. Aranzadi, Madrid, 2010, así como o citado Ditame 99/2009 do Consello de Estado pon tamén o acento nas diferenzas entre a norma de transposición horizontal e a propia DS
- 11 As áreas afectadas pola devandita modificación pódense concretar nas seguintes: administración pública (3), consumo (1), servizos profesionais (3), emprego (4), servizos industriais e construción (6), enerxía (3), transporte e comunicacións (8), medio ambiente e agricultura (12), sanidade (3), propiedade intelectual (1), outras (4).
- 12 Na que o lexislador estatal volve utilizar a tan criticada técnica da lei ómnibus, mesturando regulacións tan diversas como as relativas aos mercados financeiros e formación, investigación e transferencia de resultados no sistema universitario, entre grande multitude de materias.
- 13 A devandita Disposición establece o seguinte:
1. No prazo de seis meses dende a entrada en vigor desta Lei, o Goberno avaliará a existencia de razóns incluídas no novo artigo 84 bis da Lei de Bases de Réxime Local nas previsións existentes sobre licenzas locais de actividade. De acordo cos resultados da devandita avaliación, o Goberno presentará no mesmo prazo un proxecto de Lei de modificación das normas nas que non concorran as razóns citadas, eliminando a correspondente esixencia de licenza, sen prexuízo da súa substitución por outras formas de verificación e control

Na mesma liña, o Real Decreto Lei 8/2011, do 1 de xullo, de medidas de apoio aos debedores hipotecarios, de control do gasto público e cancelación de débedas con empresas e autónomos contraídas polas entidades locais, de fomento da actividade empresarial e impulso da rehabilitación e de simplificación administrativa, levou a cabo a modificación de diversas leis para a súa adaptación á disposición adicional oitava da Lei 2/2011, do 4 de marzo, de Economía Sostible, en materia de licenzas locais de actividade.

2 Real Decreto Lei 19/2012, de medidas urxentes de liberalización do comercio e de determinados servizos e Lei 12/2012, do 26 de decembro.

Pero se unha norma veu dar o pulo definitivo á liberalización do exercicio das actividades de servizos, este foi o RD 19/2012, tras o seu trámite parlamentario Lei 12/2012, ao xeneralizar, na integridade do ámbito estatal, a inesixibilidade de licenza para o exercicio de determinadas actividades e en determinadas circunstancias.

Así, a norma establece como ámbito obxectivo as actividades comerciais minoristas e a prestación de determinados servizos previstos no anexo da lei, e nos que conflúan os seguintes requisitos:

- a) Que se realicen a través de establecementos permanentes.
- b) Que estean situados en calquera parte do territorio nacional.
- c) Cuxa superficie útil de exposición e venda ao público non sexa superior a 300 metros cadrados
- d) Que non teñan impacto no patrimonio histórico-artístico ou no uso privativo e ocupación dos bens de dominio público.

A regulación con tal grao de detalle podería formular problemas de encaixe coa normativa que as CCAA en exercicio da súa competencia exclusiva ditanan na materia, polo que resultaría necesario polos operadores xurídicos realizar importantes caneos para respectar tanto a normativa autonómica como a estatal. No devandito senso, en Galicia, o Decreto 133/2008, do 12 de xuño, polo que se regula a avaliación de incidencia ambiental, establece que para os efectos da esixencia de procedemento de avaliación de incidencia ambiental (Anexo III) o elemento de referencia superficial para determinar a suxeición das actividades comerciais é a 400 m cadrados e se ben se puidese considerar que a devandita superficie é superior á establecida pola normativa estatal, debemos recordar que ambas as dúas fan referencia a conceptos distintos. A estatal referénciase a superficie útil de exposición e venda ao público, polo que poderíamos atoparnos con actividades non suxeitas a licenza pola normativa estatal pero si segundo a autonómica¹⁴.

administrativo. As Comunidades Autónomas e as Entidades Locais, nun prazo de doce meses tras a entrada en vigor da presente Lei e no ámbito das súas competencias, adaptarán igualmente a súa normativa ao previsto no citado artigo da Lei de Bases de Réxime Local.

2. *Os Municipios deberán adoptar un acordo que dea publicidade aos procedementos nos que, de acordo co previsto no artigo 84 bis da Lei de Bases de Réxime Local, subsiste o réxime de sometemento á licenza local de actividade, mantendo a devandita relación axeitada á normativa vixente en cada momento.*

Non obstante, excedido o prazo concedido, non consta o cumprimento rigoroso da devandita avaliación e conseqüentes efectos, por parte das Entidades Locais da nosa Comunidade.

14 Non debemos esquecer que a Lei 13/2010, de Comercio Interior de Galicia, só permite a utilización das figuras de declaración responsable ou comunicación previa naqueles supostos nos cales o exercicio da actividade non estea suxeito ao trámite de incidencia, efecto ou impacto ambientais.

A importancia desta norma radica en que fronte ás 17 normas autonómicas de transposición, e ás distintas regulacións que se fixaran nos máis de 8.000 concellos existentes no conxunto do Estado, introduce un grao de uniformidade e seguridade xurídica para os prestadores de servizos.

Do mesmo modo procede á modificación do TRLFL, dando resposta a unha das primeiras demandas xurdidas dende o ámbito local, como é que a entrada en vigor do novo modelo non implicase unha diminución dos ingresos locais, a cuxo efecto víñase solicitando unha adaptación da normativa citada para a inclusión dun novo feito impositivo para a exacción das correspondentes taxas e a modificación do establecido para o Imposto de Construcións, Instalacións e Obras¹⁵.

3 As modificacións normativas autonómicas

Unha das cuestións máis complexas que formulou a transposición da DS é garantir unha axeitada execución do devandito labor nas 17 CCAA, evitando que se xeren desigualdades territoriais en función da Comunidade en que se vaia exercer a actividade. Para responder á devandita problemática o Estado está a tramitar, na actualidade, a denominada Lei de Garantía da Unidade de Mercado, cuxo anteproxecto foi obxecto de informe polo Consello de Ministros en sesión de data 25 de xaneiro de 2013 e mediante o que se pretende garantir a validez territorial da autorización, licenza, recoñecemento ou cualificación recoñecida de orixe, de modo que opere en todo o ámbito do estado.

MÍGUEZ MACHO, L.¹⁶ considera que o principio de unidade do mercado interior constitúe unha importante fonte de limitacións para o exercicio das competencias en materia de comercio interior, e así sinala que *“Unha manifestación fundamental deste principio é a prohibición de adoptar medidas que obstaculicen as liberdades de circulación e establecemento das persoas e a libre circulación de bens (artigo 139, apartado segundo, da Constitución), se ben a xurisprudencia do Tribunal Constitucional distingue entre a simple incidencia desas liberdades, que non se considera vulneración do precepto, e a verdadeira obstaculización”*.

Ao fío do exposto podemos afirmar con FUERTES LÓPEZ, M.¹⁷. que *“Moita actividade tiveron que despreñar as comunidades autónomas para que, no ámbito das súas extensas competencias, estean incorporados os obxectivos que persegue a Directiva de Servizos.38 Unha catarata de reformas normativas estase a producir para modificar as leis de comercio interior, de turismo, feiras, de xogo, de protección dos consumidores, de protección ambiental, de colexios profesionais, do réxime administrativo para simplificar a actividade pública e suprimir bastantes autorizacións que agora se consideran desproporcionadas, así como para incorporar a nova técnica das declaracións responsables ou comunicacións previas, para modificar o sentido do silencio... Son moitas as reformas levadas a cabo. Unha grande axitación normativa, máis o que sabemos que hai detrás de comisións, reunións, borradores, emendas... No informe que presentou o Goberno ante a Comisión Europea, datado en abril de 2010, contabilizáronse case dúascentas reformas en normas con rango*

15 Non obstante, non foron poucos os concellos que, dende un inicio, e unha vez incorporado o novo modelo regularon nas súas ordenanzas fiscais a exacción da devandita taxa. VIDE

16 MÍGUEZ MACHO, L., tamén sobre a distribución constitucional de competencias en “La intervención administrativa en el comercio interior”. Iustel. Madrid. 2005.

17 “Luces y sombras en la incorporación de la Directiva de servicios”. Revista catalá de dret públic, núm. 42, 2011.

de lei e máis de seiscientos regulamentos autonómicos e apuntábanse aínda máis normas pendentes de modificar”.

En relación co mantemento da posición que se adoptou polas CCAA respecto ao posible solapamento de controis autonómicos e municipais, para o exercicio dos denominados grandes establecementos comerciais, do estudo comparado da transposición levada a cabo polas CCAA podemos concluír que, con carácter xeral, non se resistiron á tentación de manter un importante control autonómico, xustificando a necesidade de manter a autorización comercial da devandita natureza, baseándose en razóns imperiosas de interese xeral e seguindo a VILLAREJO GALENDE, H.¹⁸ atopariámonos coa seguinte clasificación:

- Madrid¹⁹ como único exemplo de supresión da licenza comercial autonómica.
- Continuismo: O mantemento da licenza comercial autonómica (Aragón, Cataluña, Castela e León, Illas Baleares, Illas Canarias, A Ríoxa, Galicia, Murcia e Valencia).
- CCAA que suprimen a licenza autonómica pero manteñen o control autonómico, condicionando as licenzas municipais (Asturias, País Vasco, Andalucía, Extremadura, Cantabria e Castela A Mancha).
- Substitución da licenza comercial autonómica pola autorización mediante un instrumento de ordenación do territorio. O caso navarro.

Das distintas regulacións, pois, podemos comprobar a xeneralización de consideración de grande establecemento comercial e, en consecuencia, suxeito á autorización autonómica, para aqueles que superen a superficie dos dous mil cincocentos cadrados (sen prexuízo da introdución de factores de poboación como elemento de ponderación, vide A Ríoxa).

4 As Entidades Locais: último elo nas tarefas de transposición

Con ocasión da entrada en vigor da DS dende o Ministerio de Economía e Facenda e o Ministerio de Política Territorial en colaboración coa FEMP e COSITAL, procedeuse a elaborar o “Manual práctico de avaliación para as EELL elaborado por el, coa finalidade de axudar ás Entidades Locais a adaptar a súa normativa á Directiva de Servizos”. Neste recóllase xa o papel que lle correspondía ás EELL²⁰ na transposición da norma europea ao sinalar:

“Nesta tarefa na que as Autoridades españolas se ven inmersas para levar a cabo a aplicación do anteproxecto de lei, as Entidades Locais teñen un papel especialmente relevante posto que elas son as autoridades competentes en grande parte da normativa afectada. De feito, a Lei de Bases do Réxime Local ao atribuír no seu artigo 4 apartado 1a) o exercicio da potestade regulamentaria ás Entidades Locais, convérteas nos suxeitos obrigados a modificar as súas propias normas para adaptalas ao Dereito comunitario”.

18 “Licencias comerciales: su persistencia tras la Directiva de Servicios”. Liberalización do Comercio Interior. nº 868.ICE. Setembro-Outubro 2012.

19 A principal regulación vén dada pola Lei 8/2009, do 21 de decembro, de medidas liberalizadoras e de apoio á empresa Madrileña da Comunidade de Madrid e a Lei 5/2010, do 12 de xullo, de Medidas Fiscais para o Fomento da Actividade Económica.

20 FONT I LLOVET, T. E PEÑALVER I CABRÉ, A. “La incidencia de la directiva de servicios en los entes locales”. Revista catalá de dereito público, núm. 42, 2011



O feito de que a LAS no seu artigo 5 impoña unha reserva de lei para o establecemento do réxime autorizatorio, sitúa ás EELL nunha clara posición de subordinación respecto á execución material dos seus deberes de transposición, claramente condicionada pola lexislación ditada polo Estado e a respectiva CA²¹, a pesar do cal algúns concellos avanzaron nas súas tarefas de transposición²² á marxe dos tempos marcados polos lexisladores estatais e autonómicos, baseándose na responsabilidade que para as EELL se podería derivar dun eventual incumprimento dos labores de transposición no seu ámbito territorial²³, prevéndose na propia norma de transposición o procedemento a seguir para a esixibilidade das sancións que no seu caso se impuxesen ao Estado como consecuencia diso²⁴.

III Os novos medios de intervención e a súa consideración desde a perspectiva dos actos administrativos e o procedemento administrativo común.

Un dos enfoques máis rechamantes das tarefas de transposición levadas a cabo polo lexislador estatal consiste en que tras recoller na Lei 17/2009 e Lei 25/2009 as figuras da comunicación previa e a declaración responsable, posteriormente incorporará as devanditas figuras a lexislación básica de procedemento administrativo común, acadando por iso un ámbito máis amplo que o expresamente previsto pola DS²⁵. O eixe principal da DS, sen prexuízo de abordar outros contidos de interese, radica no cambio do modelo de control “ex ante” polo réxime de control “ex post”, pasando a outorgar á autorización un carácter excepcional fronte á formulación da liberdade de exercicio que se xeneraliza²⁶.

1 A técnica tradicional de intervención: a autorización administrativa.

Máis alá dos debates doutriniais sobre a natureza da autorización²⁷, a propia DS no seu art. 4.6) define o “réxime de autorización”, calquera procedemento en virtude do cal o pres-

-
- 21 JIMÉNEZ ASENSIO, R. “La incorporación de la Directiva de Servicios al Derecho interno”. IVAP, Oñati, 2010, pon o acento sobre a problemática derivada da deficiente transposición que, no seu caso, puidese levarse a cabo por algunhas CCAA, que deixarían ás EELL sen cobertura xurídica para adaptar as súas normas, pois a partir da entrada en vigor da LLAASEE, ordenanzas e regulamentos locais que contradixesen a devandita normativa deberían entenderse derogados.
- 22 Sobre o efecto da Directiva e as obrigas que respecto á mesma competen ás Entidades Locais resulta necesario recordar a Sentenza do Tribunal Constitucional do 8 de marzo e do 22 de abril de 1993, segundo as que, non existe unha competencia específica de transposición das Directivas Europeas, polo que a execución do dereito comunitario corresponderá a quen ostenta a competencia da actividade ou norma afectada pola Directiva, tal e como sinala a propia Directiva cando remite ao dereito interno as cuestións de competencia.
- 23 URRUTIA LIBARONA, I. “Marco jurídico del libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio en la Comunidad Autónoma del País Vasco”, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2010.
- 24 DISPOSICIÓN FINAL CUARTA. Compensación de débedas en caso de responsabilidade por incumprimento. As Administracións Públicas que, no exercicio das súas competencias, incumprisen o disposto nesta Lei ou no Dereito comunitario afectado, dando lugar a que o Reino de España sexa sancionado polas institucións europeas asumirán, na parte que lles sexa imputable, as responsabilidades que de tal incumprimento se derivasen. A Administración do Estado poderá compensar a devandita débeda contraída pola administración responsable coa Facenda Pública estatal coas cantidades que deba transferir a aquela, de acordo co procedemento regulado na Lei 50/1998, do 30 de decembro, de Medidas Fiscais, Administrativas e da Orde Social. En todo caso, no procedemento de imputación de responsabilidade que se tramite garantirase, a audiencia da Administración afectada.
- 25 O artigo 2 DS recolle como ámbito de aplicación “*os servizos prestados por prestadores establecidos nun Estado membro*”, sen prexuízo de recoller a continuación unha serie de servizos excluídos.
- 26 Para un estudo empírico sobre o estado da cuestión vide “Autorizaciones y licencias, hoy. Un análisis sectorial tras la Directiva de Servicios”. Dir. PAREJO ALFONSO, L. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- 27 Sobre a técnica da autorización e a súa construción dogmática en torno ás posicións de RANELETTI e MAYER, pode consultarse GARCÍA DE ENTERRÍA, E. e FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. “Curso de Derecho Administrativo II”, 4ª edición, Civitas, 1997 e PARADA VÁZQUEZ, R. “Derecho administrativo I”, Marcial Pons, Madrid, 1994.

tador ou o destinatario están obrigados a facer un trámite ante a autoridade competente para obter un documento oficial ou unha decisión implícita sobre o acceso a unha actividade de servizos ou o seu exercicio, completando a devandita regulación coa contida nos seus artigos 9 e seguintes²⁸.

O que si resulta indiscutible é a condición da autorización como prototipo de técnica de intervención baseada no control preventivo e así podemos dicir con LAGUNA DE PAZ, J.C. que

“Todas as autorizacións teñen en común o control preventivo que un suxeito realiza respecto da actuación doutro, co fin de comprobar que reúne as condicións que permiten entender o devandito comportamento non danará os seus intereses, ou os daqueles a salvagarda dos cales teña encomendada”.

En todo caso, e ante as críticas xurdidas polo cambio de modelo²⁹ e a suposta desregulación operada no sector servizos, resulta conveniente recordar que o novo sistema non impón a ausencia de controis³⁰, senón que simplemente se limita a modificar o momento procedementa en que estes se producen, permanecendo inalteradas as facultades públicas de inspección, revisión e sanción. A principal consecuencia para o réxime autorizador consiste na súa transformación nun réxime de carácter excepcional, cuxa utilización só poderá lexitimarse cando efectuado o triplo xuízo de racionalidade, sexa o único medio que garanta o interese xeral.

2 Reflexo normativo na lexislación de procedemento administrativo común.

Sobre a devandita cuestión³¹ xa apuntabamos a estrañeza por que a regulación destas figuras se incluíse, en execución dos labores de transposición da DS, nunha norma ditada polo Estado ao abeiro do título competencial recollido no artigo 149.1.18ª CE, como son as bases do réxime xurídico das AAPP e o procedemento administrativo común, xa que o ámbito obxectivo da DS se circunscribe ás actividades de servizos.

En paralelo e en relación con esta cuestión no ámbito local fóronse introducindo modificacións sucesivas na LRRL, concretamente no seu artigo 84, para recoller como novos medios de intervención o sometemento a comunicación previa ou a declaración responsable, de conformidade co establecido no artigo 71 bis da Lei 30/1992 e o sometemento a control posterior ao inicio da actividade, a efectos de verificar o cumprimento da normativa reguladora da mesma. Sen prexuízo do reproche que poida merecer a devandita incorporación, bótase de menos, unha vez xa superadas as disquisicións competenciais, a regulación dun marco procedimental mínimo, para os efectos de dotar de coherencia o funcionamento das devanditas figuras nos distintos ámbitos territoriais.

28 Establécense unha serie de requisitos para a suxeición dunha actividade de servizos ao réxime autorizador, que se concretan nun triplo xuízo: de non discriminación, de necesidade de xustificación pola concorrencia dunha razón imperiosa de interese xeral e de proporcionalidade, ao tempo que se establecen as condicións para a concesión da autorización, a súa duración e supostos limitativos.

29 PAREJO ALFONSO, L. “op.cit.”

30 Para as diferenzas entre a autorización e a comunicación LAGUNA DE PAZ, J.C. “La autorización administrativa”. Thomson, Civitas. Navarra. 2006.

31 RAZQUIN LIZARRAGA, J.A. Da intervención administrativa previa ao control a posteriori: a reforma do procedemento administrativo común a consecuencia da directiva de servizos. Revista Aranzadi Doctrinal, núm.2, 2010.

Outra das cuestións problemáticas que se derivan do novo modelo de intervención é a posición dos terceiros interesados³², por canto a regulación existente sen proclamar a necesidade dun procedemento administrativo situaríaos nunha especie de limbo xurídico, no que malia a evidente existencia de terceiros interesados que puidesen ostentar dereitos fronte ao exercicio dunha actividade de servizos, non se clarifican as posibilidades de defensa deses dereitos. Así mesmo introducíronse senllos artigos 84 bis e ter na LRBRL recollendo a inesixibilidade xeral de licenza, así como os supostos de concorrencia entre autorizacións diversas³³ e a obriga de establecer e planificar os procedementos de comunicación necesarios, así como os de verificación posterior do cumprimento dos requisitos precisos para o exercicio das actividades que non requiran título habilitante previo.

Na mesma liña pronúnciase a modificación efectuada na Lei 5/1997, do 22 de xullo, da Administración Local de Galicia, pola Lei 1/2010, que incorpora ao seu artigo 286³⁴ un contido semellante ao recollido polo artigo 84 LRBRL.

3 Declaración responsable e Comunicación previa

Tal e como se comentou ambas as dúas figuras non representan unha novidade pura no noso escenario xurídico, sendo coñecidas pola súa utilización no seo dun procedemento administrativo, con natureza dun documento complementario³⁵. A novidade en si mesma vén representada polo outorgamento dun carácter autónomo, capaz de producir efectos propios e sobre terceiros³⁶.

-
- 32 A Lei 26/2010, do 3 de agosto, de réxime xurídico e de procedemento das administracións públicas de Cataluña. no seu artigo 34.2 establece que *"en ningún caso as medidas de simplificación administrativa poden supoñer limitación ningunha dos dereitos e garantías que a lexislación vixente reconece aos cidadáns e terceiras persoas interesadas en calquera procedemento administrativo"* prevendo, para tal efecto, a posibilidade de que a lexislación sectorial estableza mecanismos alternativos de resolución de conflitos.
- 33 Art. 84 bis: *"En caso de existencia de licenzas ou autorizacións concorrentes entre unha entidade local e algunha outra Administración, a entidade local deberá motivar expresamente na xustificación da necesidade da autorización ou licenza o interese xeral concreto que se pretende protexer e que este non se atopa xa cuberto mediante outra autorización xa existente"*.
- 34 1. *As entidades locais poderán intervir na actividade dos cidadáns a través dos seguintes medios:*
a) *Ordenanzas e bandos.*
b) *Sometemento a licenza previa e outros actos de control preventivo. Non obstante, cando se trate do acceso e exercicio de actividades de servizos incluídas no ámbito de aplicación da Directiva 2006/123/CE, do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado interior, e as súas normas de transposición, estarase ao disposto nesta.*
c) *Sometemento a comunicación previa ou declaración responsable, de conformidade co establecido no artigo 71 bis da Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común.*
d) *Sometemento a control posterior ao inicio da actividade, para os efectos de verificar o cumprimento da normativa que regula a mesma.*
e) *Ordes individuais constitutivas de mandato para a execución dun acto ou a súa prohibición.*
2. *A actividade de intervención das entidades locais axustarase, en todo caso, aos principios de non discriminación, necesidade e proporcionalidade co obxectivo que se persegue.*
3. *As licenzas ou autorizacións outorgadas por outras administracións públicas non eximen aos seus titulares de obter as correspondentes licenzas das entidades locais. Respetarase, en todo caso, o disposto nas correspondentes Leis sectoriais.*
- 35 Así, entre outras, en Lei 30/2003, do 17 de novembro, Xeral de Subvencións, ou no Real Decreto Lexislativo 3/2011, do 14 de novembro, polo que se aproba o Texto Refundido da Lei de Contratos do Sector Público, que incorpora a figura xa tradicional en materia de contratación pública, ou Lei 32/2003, do 3 de novembro, Xeral de Telecomunicacións.
- 36 Respecto á devandita cuestión vide MUÑOZ MACHADO, S. "Las transformaciones del régimen jurídico de las autorizaciones administrativas", LÓPEZ MENDUJO F. "La transposición de la directiva de servicios y la modificación de la Ley 30/1992: el régimen de la declaración responsable y de la comunicación previa." Revista Española da Función Consultiva 17, núm. 14, xullo-diciembre (2010). MOREU CARBONELL, E. "La Administración "neopolicial". Autorización administrativa e sistemas alternativos (comunicación previa y declaración responsable)." RIVERA ORTEGA, R.: "Autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones previas. Reflexiones sobre la actividad de intervención en la Directiva 2006/123/CE", Noticias da Unión Europea, núm. 317, 2011. "El impacto de la Directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho administrativo", Gobierno de Aragón, 2011. NÚÑEZ LOZANO, M. C.: "Las actividades comunicadas a la Administración: la potestad administrativa de veto sujeta a plazo ", Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2011.

En canto á definición que a norma realiza de ambas as dúas figuras, o artigo 71 bis³⁷, nos seus apartados 1 e 2 establece o seguinte:

- Declaración responsable: documento subscrito por un interesado no que manifesta, baixo a súa responsabilidade, que cumpre cos requisitos establecidos na normativa vixente para acceder ao recoñecemento dun dereito ou facultade ou para o seu exercicio, que dispón da documentación que así o acredita e que se compromete a manter o seu cumprimento durante o período de tempo inherente ao devandito recoñecemento ou exercicio.
- Comunicación previa: aquel documento mediante o que os interesados poñen en coñecemento da Administración Pública competente os seus datos identificativos e demais requisitos esixibles para o exercicio dun dereito ou o inicio dunha actividade, de acordo co establecido no artigo 70.1 LRXAP-PAC

Asignando, en ambos os dous casos, os efectos³⁸ que se determinen en cada caso pola lexislación correspondente e permitirán, con carácter xeral, o recoñecemento ou exercicio dun dereito ou ben o inicio dunha actividade, dende o día da súa presentación, sen prexuízo das facultades de comprobación, control e inspección que teñan atribuídas as Administracións Públicas. Engadindo especificamente, para o caso da comunicación, que esta se poderá presentar dentro dun prazo posterior ao inicio da actividade cando a lexislación correspondente o prevea expresamente.

Resulta importante, neste punto, sinalar a remisión á lexislación sectorial que o precepto realiza, de tal modo, que o mesmo se limita a enunciar as liñas xerais das figuras, debendo ser as normas correspondentes as que aquilaten o encaixe destas no noso sistema de intervención administrativa, completando a súa definición legal³⁹.

IV Exercicio de actividades de Servizos na Comunidade Autónoma Galega tras a Directiva de Servizos

A regulación da materia en Galicia realizouse, nun primeiro momento, fundamentalmente a través de dúas normas, por unha parte a Lei 7/2009⁴⁰, do 22 de decembro, de modificación da Lei 10/1988, do 20 de xullo, de ordenación do comercio interior de Galicia, específica do sector comercial, que sería pronto modificada pola Lei 13/2010, do 17 de decembro, Comercio Interior de Galicia.

Xunto coa devandita norma de carácter sectorial ditouse unha norma de carácter ómnibus, a Lei 1/2010⁴¹, do 11 de febreiro, de modificación de diversas leis de Galicia para a súa

37 Engadido por Lei 25/2009.

38 A norma anoa á inexactitude, falsidade ou omisión, de carácter esencial, en calquera dato, manifestación ou documento que se acompaña ou incorpore a unha declaración responsable ou a unha comunicación previa, ou a non presentación ante a Administración competente da declaración responsable ou comunicación previa, a imposibilidade de continuar co exercicio do dereito ou actividade afectada dende o momento en que se teña constancia de tales feitos, sen prexuízo das responsabilidades penais, civís ou administrativas a que houbese lugar. Importantes consecuencias para limitar os posibles excesos que se puidesen derivar do cambio de modelo

39 Sobre a devandita cuestión MOREU CARBONELL, E.: “La Administración “neopolicial”. Autorización administrativa y sistemas alternativos (comunicación previa y declaración responsable)”.

40 D.O.G. Nº 251, do 28 de decembro de 2009.

41 D.O.G. Nº 36, do 23 de febreiro de 2010. Contra a devandita norma foi interposto recurso de inconstitucionalidade nº 8260-2010, promovido polo Presidente do Goberno en relación con diversos preceptos da Lei 1/2010.

adaptación á Directiva 2006/123/CE, ao estilo seguido polo Estado coa Lei 25/2009, se ben sen acadar a finalidade pretendida da devandita transposición, máis que a un efecto meramente formal.

1 Regulación na normativa reguladora do ámbito comercial

Tal e como se sinalou ditáronse na CA Galega dúas normas para a transposición no sector comercial. A primeira delas, a Lei 7/2009, pouco respondía á finalidade expresada na súa Exposición de Motivos de adaptación á DS, por canto mantiña no seu artigo 6 a esixibilidade de licenza municipal de apertura ou de actividade e, no seu caso, a autorización comercial autonómica, para a apertura dun establecemento comercial.

Será necesario esperar á Lei 13/2010, a que dará carta de natureza na nosa Comunidade ao novo modelo de intervención de control posterior ao recoller expresamente no seu artigo 28, apartados 3 e 4:

3. *En todo caso, as actividades comerciais non suxeitas ao trámite de incidencia, efecto ou impacto ambientais, nin ao informe da consellería titular da competencia en sanidade, estarán exentas da obtención da licenza municipal de apertura ou actividade, abondando para o seu inicio a presentación dunha comunicación previa ou declaración responsable.*
4. *Suxéitanse unicamente ao deber de presentar unha comunicación previa, asinada pola persoa transmitente e a adquirente, os cambios de titularidade das licenzas de actividade ou apertura de establecementos e actividades comerciais.*

A norma citada incorpora tamén a comunicación previa para a transmisión da titularidade das licenzas de actividade, non obstante, hai que recordar que o devandito procedemento viña xa establecido polo Regulamento de Servizos das Corporacións Locais de 1955⁴².

2 A autorización comercial autonómica

A Lei 13/2010 mantivo a autorización comercial autonómica (ACA), baseándose na “necesidade de protección dos ámbitos urbanos históricos, evitando o proceso de despoboación dos núcleos urbanos, na protección do medio e do patrimonio histórico-artístico de Galicia e na mellora da calidade de vida das persoas”. Sen prexuízo de considerar que o réxime establecido respecta á autonomía local constitucionalmente garantida, limitando a intervención autonómica a supostos de incidencia supramunicipal e garantindo a proporcionalidade e a non discriminación entre empresas, independentemente da súa nacionalidade, procedencia, características ou formato.

2.1 Finalidade e obxecto

Sinala a propia norma no seu artigo 29.1 que o sometemento a autorización comercial autonómica pretende “*garantir a axeitada integración territorial do establecemento comercial a través da súa planificación urbanística e da execución previa das infraestruturas e dotacións necesarias, a súa compatibilidade dende o punto de vista da protección do medio*

42 O RS foi obxecto de modificación por Real Decreto 2009/2009, do 23 de decembro.



e a accesibilidade dos cidadáns a estes equipamentos en condicións axeitadas” en clara invocación ás denominadas razóns de interese xeral⁴³.

Segundo o disposto nesta e seguindo a tendencia da maioría das CCAA que optaron por un modelo de extensión de superficie, establécese a suxeición a autorización comercial autonómica da instalación e traslado dos establecementos comerciais cuxa superficie útil de exposición e venda ao público sexa igual ou superior a 2.500 metros cadrados, sendo tamén preceptiva no caso de ampliacións de establecementos comerciais cando a superficie resultante tras a ampliación sexa igual ou superior a 2.500 metros cadrados.

2.2 Procedemento

O procedemento ao que se suxeita a ACA atópase establecido no Decreto 211/2012, do 25 de outubro, en desenvolvemento do disposto no apartado 7, do artigo 33.

No seu Capítulo II, Procedemento para a obtención da autorización comercial autonómica, dedica a súa Sección I, artigos 6 a 14, a desenvolver con detalle a documentación que se haberá de presentar coa solicitude, especialmente aquela de carácter técnico que haberá de servir de base para acreditar o cumprimento dos requisitos de interese xeral.

Entre as principais novidades que recolle o Decreto sobre o articulado da lei, introdúcese un trámite de información pública, mediante audiencia por un prazo de 15 días aos concellos limítrofes a aquel en cuxo termo municipal se sitúe o proxecto obxecto de solicitude e, paralelamente, abrírase un trámite de información pública cunha duración de 15 días mediante a inserción do correspondente anuncio no Diario Oficial de Galicia e nun diario de máxima difusión provincial, no que se indique claramente o obxecto da mesma, o prazo, así como o lugar e horarios dispostos para consulta.

Tamén se concretan os aspectos referidos como criterios de interese xeral⁴⁴, introducindo un maior grao de obxectividade na liña apuntada pola propia DS ao sinalar que os requisitos deben ser coñecidos con anterioridade, en cumprimento da finalidade de dotar de seguridade xurídica o exercicio das actividades de servizos.

3 Impacto nas Entidades Locais: ordenanzas reguladoras da intervención administrativa.

A atribución ás EELL da potestade de autoorganización e regulamentaria ex LRBR e LALG faculta estas para, dentro do seu ámbito competencial, establecer a ordenación correspondente aos procedementos de control, así como a ter permanentemente publicados e

43 O concepto de «razóns imperiosas de interese xeral» foi desenvolvido polo Tribunal de Xustiza na súa xurisprudencia relativa aos artigos 43 e 49 do Tratado (hoxe, 49 e 56 TFUE). No seu amplísimo preámbulo a DS concibeo como un concepto aberto, que pode seguir evolucionando: «A noción recoñecida na xurisprudencia do Tribunal de Xustiza abrangue polo menos os ámbitos seguintes: orde pública, seguridade pública e saúde pública, no sentido dos artigos 46 e 55 do Tratado, mantemento da orde na sociedade, obxectivos de política social, protección dos destinatarios dos servizos, protección do consumidor, protección dos traballadores, incluída a súa protección social, benestar animal, preservación do equilibrio financeiro dos réximes de seguridade social, prevención de fraudes, prevención da competencia desleal, protección do medio ambiente e do ámbito urbano, incluída a planificación urbana e rural, protección dos acreedores, garantía dunha boa administración de xustiza, seguridade vial, protección da propiedade intelectual e industrial, obxectivos de política cultural, incluída a salvagarda da liberdade de expresión dos diversos compoñentes (en especial, os valores sociais, culturais, relixiosos e filosóficos da sociedade), a necesidade de garantir un alto nivel de educación, mantemento da diversidade de prensa, fomento da lingua nacional, conservación do patrimonio nacional histórico e artístico e política veterinaria» (considerando 40).

44 Artigo 19 Decreto 211/2012.



actualizados os modelos de declaración responsable e de comunicación previa, os cales facilitaríanse de forma clara e inequívoca, na liña indicada. A devandita norma tamén se podería utilizar para clarificar os procedementos e tramitación dos actos suxeitos a licenza, sempre, evidentemente, con suxeición ao disposto na normativa de aplicación, en virtude do principio de xerarquía normativa.

Así, en canto ao posible contido dunha disposición de carácter xeral de ámbito local poderíamos sintetizar na regulación dos diferentes medios de intervención, así como de cantos procedementos se puidesen derivar deste e finalmente, pero de grande importancia, as disposicións relativas ao exercicio de control posterior, por canto, neste momento nin da normativa comercial galega nin da urbanística se pode extraer o devandito procedemento, polo que será necesario regular con detalle os distintos trámites, así como as peculiaridades do procedemento e réxime sancionador⁴⁵.

Foron varios os concellos galegos que, en exercicio das súas potestades de autoorganización e regulamentaria, procederon a ditar as correspondentes normas reguladoras da materia, entre as cales podemos destacar:

- Concello de Santiago. "Ordenanza municipal de tramitación de actividades" Aprobada por acordo do Pleno da Corporación o día 28 de abril de 2011, aprobación definitiva publicada no BOP da Coruña do 6 de xullo de 2011. Modificada por acordo do Pleno da Corporación o día 29 de marzo de 2012 publicada no BOP da Coruña do 15 de xuño de 2012.
- Concello de Ourense. Ordenanza reguladora das actuacións comunicadas ante o Concello de Ourense. Aprobada polo Pleno en sesión de data 06.05.11, e publicada no BOP nº 139, do 23.06.11.
- Concello de Pontevedra. Ordenanza municipal para a simplificación administrativa no Concello de Pontevedra, reguladora da tramitación das declaracións responsables para a tramitación de servizos, instalacións e apertura de establecementos comerciais e actividades inocuas, cambios de titularidade e licenzas para obras e instalacións menores por actuación comunicada. Aprobada polo Pleno en sesión de data 30.10.12, e publicada no BOP nº 219, de 30.10.12.
- Concello de Vigo. Como tarefas iniciais de transposición aprobou no seu momento, seguindo o modelo estatal, dúas ordenanzas, aprobadas polo Pleno en data 30 de novembro de 2011; "Ordenanza municipal reguladora do libre acceso ás actividades de servizos e ao seu exercicio no concello de Vigo", publicada no BOP nº 46, de 9 de marzo de 2010 e "Ordenanza específica de adaptación básica da tramitación de licenzas urbanísticas e ambientais" publicada no BOP. Nº 77, do 26 de abril de 2010.

Sendo obxecto de desenvolvemento a implantación da figura da comunicación previa, respecto ao exercicio das actividades de servizos mediante resolucións do Delegado de Área. Na actualidade, atópase en tramitación unha nova Ordenanza municipal reguladora da

45 En todo caso, a devandita normativa non poderá prescindir do respecto á normativa estatal e autonómica ditada no exercicio das súas respectivas competencias, en virtude do principio xurídico de xerarquía normativa recollida no artigo 9 CE, e reflectido no artigo 1.2 do Código Civil. EMBID IRUJO, A. "Ordenanzas y reglamentos municipales" "Tratado de Derecho Municipal I" AAWV, dirixido por MUÑOZ MACHADO, S. Madrid, 2011.

tramitación das licenzas urbanísticas e outras, para incorporar as dinámicas derivadas da experiencia de implantación do novo modelo.

A problemática apuntada respecto á escasa e deficiente regulación que se pode observar na materia ponse de manifesto xa nun superficial estudo das devanditas regulacións municipais, pois se comproba a utilización indistinta de ambas as dúas figuras, así como as diversas interpretacións que, en cada caso, se realizan da normativa existente, suxeitando os prestadores de servizos a un escenario de inseguridade e descoñecemento en función do territorio en que pretendan exercer a súa actividade. Respecto ás devanditas regulacións municipais podemos poñer de manifesto a coincidencia na maioría das mesmas, non só nas apuntadas, de facer extensivo o cambio de modelo ás actuacións urbanísticas de escasa entidade técnica, as denominadas obras menores.

A devandita cuestión, de grande repercusión nas EELL⁴⁶ segue sendo obxecto de actualización nas modificacións sobre réxime local, e como mostra diso temos en Anteproxecto de Lei para a Racionalización e Sostibilidade Local⁴⁷ que contempla unha nova redacción para o artigo 84 bis LRBR⁴⁸.

4 Breve referencia a outros ámbitos de intervención.

Non son poucos sectores afectados polos derivados da transposición da DS, sen prexuízo do comercio interior que xa foi obxecto de análise. Deste modo foron obxecto de modificación normas tan diversas como as relativas ao sector turismo, xogo, venda ambulante, colexios profesionais, como mostra deles as numerosas modificacións normativas levadas a cabo pola Lei 1/2010⁴⁹.

- Lei 7/2011, do 27 de outubro, do turismo de Galicia

46 JIMÉNEZ ASENSIO, R. “La transposición de la Directiva de Servicios en el Derecho local” en “El impacto de la Directiva Bolkestein y la Reforma de los Servicios en el Derecho Administrativo”. Dir.MOREU CARBONELL, E. Monografías da Revista Aragonesa de Administración Pública. 2011.

47 O informe correspondente foi aprobado polo Consello de Ministros o 15 de febreiro de 2013.

48 “1. - *Sen prexuízo do disposto no artigo anterior, con carácter xeral o exercicio de actividades non se someterá á obtención de licenza ou outro medio de control.*

Non obstante poderán someterse a licenza ou control preventivo aquelas actividades que afecten á protección do medio ou do patrimonio histórico-artístico, a seguridade ou a saúde pública, ou que impliquen o uso privativo e ocupación dos bens de dominio público, sempre que a decisión de sometemento estea xustificada e resulte proporcionada.

2. - *As instalacións ou infraestruturas físicas para o exercicio de actividades económicas someteranse a un réxime de autorización cando o estableza unha Lei que defina os seus requisitos esenciais e as mesmas sexan susceptibles de xerar danos sobre o medio, a seguridade ou a saúde públicas e o patrimonio histórico-artístico. A avaliación deste risco determinarase en función das características das instalacións, entre as que estarán as seguintes:*

- a) A potencia eléctrica ou enerxética da instalación.*
- b) A capacidade ou aforamento da instalación.*
- c) A contaminación acústica.*
- d) A composición das augas residuais que emita a instalación e a súa capacidade de depuración.*
- e) A existencia de materiais inflamables.*
- f) As instalacións que afecten a bens declarados integrantes do patrimonio histórico-artístico.*

3. *En caso de existencia de licenzas ou autorizacións concorrentes entre unha Entidade Local e algunha outra administración, a Entidade Local deberá motivar expresamente na xustificación da necesidade da autorización ou licenza o interese xeral concreto que se pretende protexer e que este non se atopa xa cuberto mediante outra autorización xa existente.”*

49 Modificábanse, entre outras, a Lei 1/1996, do 5 de marzo, de regulación das actividades feirais de Galicia, Lei 1/1993, do 13 de abril, de protección de animais domésticos e salvaxes en cativeiro, Lei 4/1997, do 25 de xuño, de caza de Galicia, Lei 3/2007, do 9 de abril, de prevención e defensa contra os incendios forestais de Galicia, Lei galega 2/2005, do 18 de febreiro, de promoción e defensa da calidade alimentaria, Lei 8/1995, do 30 de outubro, do patrimonio cultural de Galicia, Lei 14/1985, do 23 de outubro, reguladora dos xogos e apostas en Galicia, Lei 9/2004, do 10 de agosto, de seguridade industrial de Galicia, Lei 1/2008, do 17 de abril, de creación do Colexio Profesional de Detectives privados e Privadas de Galicia, ...etc



Con carácter previo, xa a citada Lei 1/2010, procedera á modificación da Lei 14/2008, do 3 de decembro, de turismo de Galicia. Para o cumprimento dos obxectivos fixados na reforma aprobouse unha nova norma, a Lei 7/201 na que, tras proclamar a liberdade de empresa, a liberdade de establecemento e de prestación de servizos, consagra a figura da declaración responsable como norma xeral fronte á excepcionalidade da autorización, regulando o procedemento a seguir, incorporando así o mandato comunitario no sector afectado.

- Lei 11/2001, do 18 de setembro, de Colexios Profesionais da Comunidade Autónoma de Galicia

Introdúcense unha serie de modificacións especialmente relacionadas coa a creación do portelo único e a protección de consumidores e usuarios. A lei 25/2009, modificou a Lei 2/1974, do 13 de febreiro, de Colexios Profesionais, especialmente en relación coa regulación do visado colexial obrigatorio, reforma que foi obxecto de desenvolvemento a través do Real Decreto 1000/2010, do 5 de agosto, sobre visado colexial obrigatorio, que introduciu importantes cambios respecto á regulación anterior, e que tivo un importante impacto no exercicio das actividades suxeitas a visado. A devandita cuestión atópase, nestes momentos, pendente dunha regulación definitiva, na que se está a traballar no Anteproxecto da Lei de Servizos Profesionais.

- Lei 2/2012, do 28 de marzo, galega de protección xeral das persoas consumidoras e usuarias.

Sen prexuízo de que se trata dunha norma de recente factura que aborda dun modo íntegro o sector de consumo, é de destacar a incorporación nesta norma do contido da DS, en canto á obrigatoriedade de facilitar determinada información por parte das empresas prestadoras de servizos, así como ás vías de reclamación dos consumidores e ás obrigas das empresas neste ámbito, especialmente respecto á obriga de contestar ás mesmas.

V. Actuacións urbanísticas

A pesar da existencia dun importante nexo entre o acceso ás actividades de servizos e a execución de determinadas actuacións urbanísticas, en cuxo caso se contrapón a aparente inaplicabilidade da DS ao sector urbanismo, coa necesidade de dar carta de natureza á liberdade de establecemento proclamada pola norma comunitaria. Por iso é necesario abordar as distintas cuestións que se formulan dende a óptica concreta da regulación existente na nosa Comunidade.

1 O urbanismo. Un sector excluído da aplicación da Directiva de Servizos?

Un dos temas máis debatidos tanto no período inmediatamente anterior á entrada en vigor da DS, como no posterior, foi se a norma comunitaria resultaba de aplicación ao ámbito urbanístico⁵⁰. E iso porque o seu considerando 9 sinalaba que *“A presente Directiva só se aplica aos requisitos que afecten ao acceso a unha actividade de servizos ou ao seu exercicio. Así, non se aplica a requisitos tales como normas de tráfico rodado, normas relativas*

50 “La incidencia de la entrada en vigor de la Directiva de Servicios 2006/123/CE en el urbanismo”. GUTIÉRREZ COLOMINO, V. Revista de estudos locais. Cunal, Nº. 122, 2009.

á ordenación do territorio, urbanismo e ordenación rural, normas de construción, nin ás sancións administrativas impostas por non cumprir as devanditas normas, que non regulan especificamente ou non afectan especificamente á actividade do servizo pero que teñen que ser respectadas polos prestadores no exercicio da súa actividade económica ao igual que polos particulares na súa capacidade privada... ”.

En todo caso, non debemos esquecer que un dos imperativos que recolle a DS é a obriga de simplificación de procedementos⁵¹, práctica regulatoria que a normativa de transposición fixo extensivo a sectores non incluídos no ámbito obxectivo⁵². O exercicio das actividades de servizos, e máis especificamente as comerciais está intrinsecamente unido a cuestións de natureza urbanística, chegando, en moitas ocasións, a resultar necesaria non só a licenza para o exercicio da actividade, senón tamén para actuacións urbanísticas necesarias para o acondicionamento á legalidade urbanística. A devandita cuestión, se cabe, aínda se acentuou máis cando xa diversas lexislacións autonómicas en materia urbanística recorran, con carácter previo á entrada en vigor da DS, ás figuras de comunicación previa ou declaración responsable para a simplificación procedemental naqueles supostos de obras de escasa entidade, xeralmente asimiladas, ao concepto de obras menores. Algúns autores pronun-ciáronse sobre a materia, así FONT I LLOVET, T. E PEÑALVER I CABRÉ⁵³

“O urbanismo non está incluído dentro do ámbito de aplicación da Directiva de Servizos sempre que os requisitos previstos afecten á xeneralidade dos cidadáns. Agora ben, as normas urbanísticas poden conter preceptos que estean incluídos dentro do ámbito de aplicación da DS cando non teñan un carácter xeral, senón que regulen especificamente actividades de servizos”.

O que si é certo, unha vez que parece resolverse o debate doutrinal a favor da exclusión, é que a práctica e a evolución normativa, levaron tanto ás institucións autonómicas como locais⁵⁴ a introducir medidas de simplificación na obtención dos títulos habilitantes para a execución de actuacións urbanísticas, especialmente naqueles supostos nos que se presentan como necesarias para o exercicio de actividades de servizos.

2 Regulación na normativa urbanística autonómica

A CA de Galicia asumiu no seu Estatuto de Autonomía a competencia exclusiva en materia de ordenación do territorio e do litoral, urbanismo e vivenda⁵⁵, en execución da distribución constitucional de competencias que, no seu artigo 148.1.2 recolle a Constitución. En execución desta fóronse ditando sucesivas normas reguladoras da materia, interesándonos aos efectos do presente estudo a vixente Lei 9/2002, do 30 de decembro, de Ordenación

51 No seu artigo 5 impón aos Estados membros a obriga de verificar os procedementos e trámites aplicables ao acceso a unha actividade de servizos e ao seu exercicio.

52 Como xa se encargou de sinalar o Consello de Estado no seu Ditame.

53 FONT I LLOVET, T. Y PEÑALVER I CABRÉ, A. “La incidencia de la directiva de servicios en los entes locales”. Revista catalana de derecho público, núm. 42, 2011.

54 En torno á competencia local para tal proceder foi posta en cuestión naqueles casos en que a lexislación autonómica non procedera a suprimir a esixencia de licenza, pois ostentando as CCAA a competencia en materia de urbanismo e dispoñendo as EELL unicamente de potestade regulamentaria carecerían de cobertura normativa para iso. Non obstante, considerando por unha parte, o conxunto normativo ditado tanto polo Estado como polas CCA para a transposición da DS, así como o mandato de simplificación administrativa contida nesta a devandita posibilidade podería defenderse razoablemente.

55 Art. 27.3 da Lei Orgánica 1/1981, do 6 de abril.

Urbanística e Protección do Medio Rural de Galicia, en tanto en canto fixa o marco xurídico das autorizacións para a realización de actuacións urbanísticas.

2.1 Lei 9/2002, do 30 de decembro, de Ordenación Urbanística e Protección do Medio Rural de Galicia

Unha das primeiras demandas que xurdiu no ámbito local con ocasión da transposición da DS foi a necesidade de modificar non só a normativa existente en materia de comercio, senón en materia urbanística referida tanto á LOUGA, coma ao Decreto 133/2008, do 12 de xuño, polo que se regula a avaliación de incidencia ambiental e ao Decreto 28/1999, do 21 de xaneiro, polo que se aproba o Regulamento de disciplina urbanística para o desenvolvemento e aplicación de Lei do solo de Galicia. Todo iso sen esquecer a vixencia, na nosa Comunidade do Real Decreto 2816/1982, do 27 de agosto, polo que se aproba o Regulamento Xeral de Policía de Espectáculos Públicos e Actividades Recreativas, en canto non contradiga á normativa autonómica.

Unha das principais problemáticas que se producen na nosa CA para a xeneralización do sistema radica na falta de adaptación da normativa ambiental, posto tal e como se sinalou o Anexo III determina a suxeición a incidencia ambiental de grande número de actividades de servizos, unicamente por unha cuestión de carácter superficial (400 m²). A devandita cuestión tería unha sinxela solución mediante a introdución dos novos medios de intervención en materia ambiental, en coherencia seguido tamén pola lexislación estatal⁵⁶.

A primeira incorporación do novo modelo á normativa urbanística prodúcese dun modo indirecto, a través do engadido do apartado 5 bis, ao artigo 196 efectuado por Lei 8/2012, do 29 de xuño, de Vivenda de Galicia, e que recolle o seguinte sistema:

- Están suxeitos a licenza municipal, ex artigo 194.2, os actos de edificación e uso do solo e do subsolo, tales como as parcelacións urbanísticas, os movementos de terra, as obras de nova planta, a modificación da estrutura ou aspecto exterior das edificacións existentes, a primeira utilización dos edificios e a modificación do uso dos mesmos, a demolición de construcións, a colocación de carteis de propaganda visibles dende a vía pública, os peches e valados de terreos e os demais actos que se sinalen regulamentariamente.
- Os concellos poderán establecer procedementos abreviados de obtención de licenzas de obras menores no mesmo momento da solicitude.

É dicir, mantén, con carácter xeral a esixibilidade de licenzas, se ben deixa en mans dos concellos a potestade de abreviar o procedemento para a obtención de obras menores⁵⁷.

56 A devandita opción incorporouse á Disposición Adicional Oitava da Lei 1/2010, relativa aos proxectos que se deban someter a avaliación de impacto ambiental establece unha regulación do réxime de declaración responsable ou comunicación para o acceso a unha actividade ou o seu exercicio suxeita ao RDL 1/2008, do 11 de xaneiro, de impacto ambiental de proxectos ou a normativa autonómica de desenvolvemento ao dicir que *"a declaración responsable ou a comunicación non se poderán presentar ata levar a cabo a devandita avaliación de impacto ambiental e, en todo caso, deberá dispoñerse da documentación que así o acredite"*

57 Sinala o artigo 195.3 no seu segundo apartado que terán a consideración de *"menores aquelas obras e instalacións de técnica simple e escasa entidade construtiva e económica que non supoñan alteración do volume, do uso, das instalacións e servizos de uso común ou do número de vivendas e locais, nin afecten ao deseño exterior, á cimentación, á estrutura ou ás condicións de habitabilidade ou seguridade dos edificios ou instalacións de toda clase"*, na liña sentada por consolidada, xurisprudencia



O devandito precepto, que non foi obxecto de maior desenvolvemento nin explicación, na miña opinión, parece facer referencia a unha sorte de figura asimilada á declaración responsable ou comunicación previa, por canto se ben non dá indicacións sobre a configuración do procedemento abreviado, si sinala que a devandita simplificación consistiría na obtención da licenza no mesmo trámite da solicitude, é dicir, estaríamos ante un procedemento de resolución inmediata.

Expóñense a continuación os argumentos a favor da devandita asimilación:

- Non se concreta como se procederá á súa obtención, pois non debemos esquecer que os órganos competentes para a súa concesión son órganos de goberno de natureza política (Alcalde, Concelleiro Ddo. ou Xunta de Goberno Local) e que dificilmente estarán dispoñibles.
- Existe un sistema xa de longa traxectoria nas EELL e entre cuxos principais expoñentes na nosa Comunidade nos atopamos ao Concello de Vigo, que é o de licenzas simplificadas ou de trámites simplificados, en virtude das cales, tras a presentación da documentación correspondente á solicitude e ante a falta de comunicación por parte da administración, pódese entender polo interesado concedida a mesma.

Noutras lexislacións sectoriais da nosa Comunidade si se deu un contido específico ao procedemento de control posterior⁵⁸, solución que sería desexable se estendese en materia de exercicio de actividades vía regulación dous medios de intervención para o exercicio das actividades de servizos.

2.2 Unha perspectiva comparada no ámbito autonómico.

Á marxe das regulacións contidas nos distintos sectores afectados, especialmente o de comercio interior, tamén a normativa autonómica urbanística experimentou cambios como consecuencia da entrada en vigor da DS. A continuación recolleemos, sen ánimo de exhaustividade, as principais liñas dalgunha destas regulacións, coa particularidade de que, algunhas delas, xa recollían os novos medios de intervención, con anterioridade á norma comunitaria.

- Navarra. A súa Lei Foral 6/1990, de Administración Local, establecía xa no seu artigo 180 a comunicación previa como medio de intervención. Normativa que foi adaptada por Lei Foral 7/2010, do 6 de abril, de modificación da devandita norma para a súa adaptación á DS. Non obstante, resulta rechamante que a normativa específica en materia de urbanismo non recolla especificamente o réxime de comunicación previa.
- País Vasco. A Lei 2/2006, do 30 de xuño, de Solo e Urbanismo, no seu artigo 207.5 que permite a substitución polos concellos da necesidade de obtención de licenzas por unha comunicación previa, cando se trate da execución de obras de escasa entidade técnica, para as cales non sexa necesaria a presentación de proxecto técnico, ou para o exercicio de actividades que non teñan a condición de molestas, insalubres,

58 Lei 7/2011, de Turismo de Galicia Artigo 44. Actuación administrativa de comprobación.

1. *Presentada a declaración responsable debidamente formalizada, os órganos competentes en materia de turismo comprobarán o cumprimento dos requisitos establecidos na presente Lei e normas regulamentarias que resulten de aplicación, no prazo de tres meses a contar dende a entrada da documentación completa, resolvendo sobre a conformidade ou non co declarado.*



nocivas ou perigosas, e para aquelas outras actuacións que prevexan as propias ordenanzas.

- Cataluña. Decreto-lei 1/2005, do 26 de xuño, polo que se aproba o Texto Refundido da Lei de Urbanismo, art. 179.4, faculta aos concellos para que en función da entidade das obras ou as actuacións a realizar substitúan a licenza urbanística pola comunicación previa.
- Valencia. Decreto Lei 2/2012, do 13 de xaneiro, do Consell, de medidas urxentes de apoio á iniciativa empresarial e aos emprendedores, microempresas e pequenas e medianas empresas da Comunitat Valenciana, establece no seu DA única dá entrada á figura da declaración responsable⁵⁹, xunto coa licenza como medio de intervención.

Instáurase a figura da comunicación ambiental previa, art. 65 Lei 2/2006, do 5 de maio, de prevención da contaminación e calidade ambiental, para aqueles supostos nos que non resulte esixible a autorización ambiental integrada ou a licenza ambiental.

- Baleares. Nestes momentos atópase en tramitación o Anteproxecto de lei de réxime xurídico para a instalación, acceso e exercicio de actividades, cuxo obxectivo consiste na unificación de expedientes de obras e actividades, eliminando trámites e simplificando o procedemento.

3 Entidades de certificación

Especial mención respecto á articulación do novo sistema de control merecen as denominadas entidades de certificación. Se ben a devandita figura xa existía noutros ámbitos⁶⁰ de corte especialmente industrial⁶¹, a súa aparición vinculada aos labores de inspección e comprobación⁶² no exercicio das actividades de servizos provocou críticas moi negativas, dende o punto de vista do outorgamento de funcións “reservadas” a entidades privadas.

Existe un amplo debate sobre se o devandito modelo representa o exercicio de funcións reservadas á función pública por entidades privadas. En todo caso as cuestións relativas á inspección urbanística haberán de ser obxecto de regulación polas CCAA en exercicio das competencias recoñecidas en Sentenza 61/1997, do 20 de marzo, do Tribunal Constitucional, sendo necesario que ofrezca a correspondente cobertura legal para introducir fórmulas de colaboración nos procedementos municipais.

59 DISPOSICIÓN ADICIONAL DÉCIMA. Declaración responsable para o exercicio de actos de uso, transformación e edificación do solo, subsolo e voo. Redacción segundo Lei 2/2012, do 14 de xuño. Redacción segundo Decreto-lei 2/2012, do 13 de xaneiro. Engadida por Lei 12/2010, do 21 de xullo.

60 CANALS AMETLLER, D. “El ejercicio por particulares de funciones de autoridad: control, inspección y certificación”, Granada, comares, 2003.

61 Entre outras, As entidades colaboradoras en materia de seguridade e calidade industrial. Artigo 17 da Lei 21/1.992, do 16 de xullo, de industria e Real Decreto 2200/1995, do 28 de decembro, polo que se aproba o Regulamento da infraestrutura para a calidade e a seguridade industrial; as entidades colaboradoras na inspección de buques e embarcacións de recreo. Artigo 86. 5º da Lei 27/1.992, do 24 de novembro, de Portos do Estado e Reais Decretos 1837/2.000, do 10 de novembro e 90/2.003, do 24 de xaneiro; as entidades colaboradoras da Administración Hidráulica. Artigo 101. 4º do Texto Refundido da Lei de Augas aprobado por Real Decreto Lexislativo 1/2.001, do 20 de xullo e artigo 255 do Regulamento do Dominio Público Hidráulico aprobado por Real Decreto 849/1.986, do 11 de abril modificado por Real Decreto 606/2.003, do 23 de maio.

62 GALÁN GALÁN, A. E PRIERO ROMERO, C., «El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración», a Velasco Caballero, F. (dir.), Anuario de Dereito municipal. 2008.

O acento sobre estas figuras aplicada ao exercicio das actividades de servizo púxose inicialmente na regulación contida na Ordenanza pola que se establece o Réxime de Xestión e Control das Licenzas Urbanísticas de Actividades do Concello de Madrid. Non obstante, a regulación contida na mesma contemplando a colaboración de entidades privadas no exercicio das funcións administrativas de verificación, inspección e control no ámbito urbanístico foi obxecto de sanción polo TSX de Madrid⁶³, pero a normativa autonómica posterior procedeu a lle dar a correspondente cobertura legal, sen prexuízo de posteriores pronunciamentos xudiciais que se poidan pronunciar sobre a natureza e legalidade da figura.

Outras CCAA procederon tamén a regular a materia como é o caso do Decreto Lei 4/2012, de 29 xuño, do Consell, polo que se regulan os organismos de certificación administrativa. Devandito Decreto introduce importantes modificacións na regulación das OCAs en relación ás tarefas de comprobación, informe e certificación dos establecementos públicos suxeitos á Lei 14/2010, do 3 de Decembro da Generalitat, en materia de Espectáculos Públicos.

VI Reflexións de futuro

Transcorridos xa máis de tres anos tras a finalización do prazo para a transposición da DS, resulta necesario formular unha serie de reflexións sobre as necesidades que se seguen formulando e ás que non se deu, polo momento, unha axeitada resposta. Para iso realizaremos un breve diagnóstico do momento actual e as perspectivas de futuro, e unhas sinxelas liñas de actuación a propoñer na nosa Comunidade.

1 Diagnóstico do momento actual

Fronte ás expectativas de crecemento económico derivadas da implantación da DS, as dificultades experimentadas na súa implantación, fixeron xurdir certas desviacións. A posición intervencionista das CCAA, que reaccionaron dun modo restritivo na interpretación das liberdades, así como a escasa marxe de manobra das EELL, que, en moitos casos se atopan con escaseza de medios materiais e persoais para afrontar a xestión dun cambio de modelo, e a propia xestión levada a cabo polo Estado, non permitiron avanzar segundo o procedemento previsto. A pesar diso o Informe sobre a redución de cargas administrativas⁶⁴, consecuencia da aplicación da Directiva de Servizos afirma que *“Os cálculos realizados utilizando a metodoloxía da medición de cargas administrativas co modelo de custos estándar, permiten estimar que a aplicación da Directiva de Servizos nas principais actividades afectadas por ela, está a xerar cada ano un aforro de cargas administrativas sobre as empresas e cidadáns de polo menos 1.701 millóns de euros¹. Este importe de cargas eliminadas equivale a un 0,16% do PIB (...).”*

Non obstante, son bastantes os proxectos normativos que se atopan nestes momentos en distintas fases de tramitación e que terán unha clara repercusión na materia, polo que haberá que estarse ao horizonte que sinalen, entre eles, a Lei de Garantía de Unidade de Mercado⁶⁵, Lei de Servizos Profesionais, desenvolvemento da Lei 12/2012, etc., así como as

63 Ao entender que a regulación contida na ordenanza supón unha innovación normativa por parte do municipio a través da potestade regulamentaria en uso das competencias locais recollidas no art. 25.1 d) LRRBRL

64 CEOE e CEPEME.

65 Segundo estudos do Ministerio de Economía e Competitividade, esta lei pode supoñer un incremento do PIB en 10 anos do 1,52%, o que linealmente significa un 0,15% de incremento anual, en torno a 1.500 millóns de euros ao ano.



actuacións a desenvolver nos distintos ámbitos territoriais. Existe aínda un amplo camiño por percorrer para garantir a efectividade das liberdades garantidas na DS⁶⁶, camiño do que cada administración haberá de responder.

Abordando xa as conclusións dende unha óptica eminentemente práctica habemos de sinalar que non son poucas as resistencias que se manifestan dende o lado dos propios servidores públicos para a implantación e tramitación do novo modelo, ás que teremos que unir a desconfianza cidadá, no que a responsabilidade se trasladou sobre a súa persoa, polo que, ante o descoñecemento das consecuencias que para eles se derivan, se amosan reticentes á utilización do novo sistema. Pero en defensa do novo modelo debemos soste, na liña apuntada por LAGUNA DE PAZ⁶⁷ que os novos medios de intervención non supoñen unha ausencia de controis administrativos, senón tan só unha alteración do momento procedemental en que estes se producen, sen que necesariamente se deban producir maiores infraccións e incumprimentos co sistema de control posterior.

Na mesma liña de cuestións terrenais bótase de menos unha regulación de procedemento, que se ben podería ser obxecto de inclusión na LRXAP-PAC, tamén se podería levar a cabo a través da normativa reguladora das actividades de servizos, pois o devandito ámbito é o espazo ao que a DIRSE circunscribe os seus efectos⁶⁸, aínda que non parece que, dado o tempo transcorrido e as distintas lexislacións sectoriais que se ocuparon do tema, dita regulación poida ser obxecto dunha próxima aprobación.

2 Unha proposta de actuación para a CA Galega

Sen prexuízo de recoñecer os avances que, na consecución dos obxectivos fixados pola DS, se levaron a cabo na CA Galega, resulta evidente que aínda existe unha ampla marxe para seguir afondando niso. No devandito sentido, debemos recordar que a implantación das actividades de servizos esixe un xuízo de proporcionalidade no sentido de que a medida de intervención que se estableza haberá de ser a menos restritiva para o exercicio das liberdades protexidas pola norma, así pois a simple concorrencia de razóns imperiosas de interese xeral non lexitima ás administracións públicas para a fixación do réxime de autorización, senón a garantir a protección do devandito interese a través do medio de intervención menos restritivo e sempre dun modo proporcional á protección pretendida.

A continuación enúncianse as principais liñas de actuación que, seguindo o ronsel doutras comunidades, se poderían abordar:

- *Implantación, con carácter xeral, dos novos medios de intervención.*

O condicionamento establecido no artigo 25 da Lei 13/2010, de excluír os mesmos en todos aqueles supostos coa máis mínima incidencia ambiental, provoca que na práctica, a maioría das actividades de servizos continúen suxeitas a réximes de autorización.

Para evitar o devandito efecto sería necesaria unha revisión da normativa en materia medio ambiental, chegando mesmo a introducir as novas figuras neste ámbito. Todo

66 RIVERA ORTEGA, R. "La transposición de la directiva de servicios: panorámica general y balance de su transposición en España." Noticias da Unión Europea, Nº 317, Sección Estudos e notas, Editorial Wolters Kluwer España, Xuño 2011.

67 LAGUNA DE PAZ, J.C. "La autorización administrativa" Thomson, Civitas. Navarra. 2006.

68 Coas excepcións que a propia norma recolle.

iso sen prexuízo da posibilidade de que convivan nun mesmo procedemento unha autorización ambiental e unha comunicación previa para o exercicio das actividades⁶⁹.

Na mesma liña debería simplificarse o deseño actual da autorización comercial autonómica que introduce un procedemento excesivamente longo e complexo, e respecto ao cal, á marxe de xuízos de oportunidade, se podería levar a cabo un redeseño co obxectivo da súa simplificación.

– *Extensión do novo modelo ao ámbito urbanístico*

A tibia modificación efectuada na LOUGA pola Lei de Vivenda dista moito de dar resposta á demanda actual de incorporación de novas medidas de simplificación procedemental en materia urbanística, polo que resulta necesario abordar en profundidade unha adaptación da lexislación urbanística galega ao novo modelo, dada a estreita relación existente en moitos casos entre as licenzas de obras e as aperturas de establecementos⁷⁰.

– *Regulación do novo sistema de intervención*⁷¹.

Débase establecer, con carácter xeral e supletorio en ausencia de regulación sectorial específica unha regulación propia das novas figuras e o correspondente procedemento de control para os efectos de cristalizar a tramitación, así como un réxime de infraccións e sancións.

Na devandita regulación deberáse valorar a posibilidade de introducir elementos externos de control, tomando como referencia os modelos existentes noutras CCAA (entidades de certificación, colexios profesionais,...etc)

– *Aprobación dunha ordenanza marco á que os Concellos se puidesen adherir.*

Dada a escaseza de medios materiais e persoais cos que se conta nos nosos municipios, resulta necesario que, dende a instancia autonómica, se arbitren un grupo de medidas de apoio á implantación do novo sistema, entre as cales adquire maior importancia a aprobación dunha ordenanza que poida servir de referencia a todos os municipios, sen prexuízo da adaptación que, en cada caso, puidese resultar conveniente.

Debemos recordar que da correcta transposición da normativa comunitaria, con carácter xeral, foi fixado na propia Lei Orgánica 2/2012, do 27 de abril, de Estabilidade Presupostaria e Sostibilidade Financeira, desenvolvendo o principio de responsabilidade introducido na modificación o artigo 135 da Constitución.

69 No devandito sentido a comunicación previa xa se implantou na nosa Comunidade para sectores sensibles para o medio, como é para o exercicio de actividades de produción e xestión de residuos na Lei 22/2011, do 28 de xullo, de residuos e solos contaminados.

70 Conscientes do manifestado sobre a aplicación da DS ao urbanismo, debe estudarse a posibilidade de que as adecuacións de locais para o exercicio das actividades de servizos, aínda cando excedan do carácter de obras menores.

71 Sobre a necesidade de abordar a resolución destas cuestións vide LÓPEZ MENUDO, F., en "La transposición de la Directiva de Servicios y la modificación de la Ley 30/1992: el régimen de la declaración responsable y de la comunicación previa" en Revista Española da Función Consultiva, núm. 14, xullo-dembro (2010).

Como reflexión final á presente análise podemos reproducir, seguindo á Comisión Europea na súa Comunicación Europa 2020. Unha estratexia para un crecemento intelixente, sostible e integrador, Bruxelas, 3-3-2010:

“Hoxe, a Estratexia 2020 mantén entre os seus obxectivos o dun mercado único para o século XXI. Aínda que a Directiva de Servizos supuxo un paso fundamental, seguen sendo necesarias iniciativas para afondar os seus resultados. É necesario alcanzalos porque, a xuízo da Comisión, a súa plena realización podería supoñer un incremento do comercio de servizos do 45%, así como un incremento dos investimentos estranxeiros do 25%, crecendo o PIB entre o 0,5 e 1,5. Neste ánimo propóñense instrumentos como a “lexislación intelixente” e o mutuo recoñecemento documental).

Bibliografía

- AAVV “Tratado de Derecho Municipal I” dirixido por MUÑOZ MACHADO, S., ARANZADI, Madrid, 1988.
- EMBID IRUJO, A. “Ordenanzas y Reglamentos municipales”.
- AAVV Tratado de Derecho Comunitario Europeo, Tomo II, Ed Directores GARCÍA DE ENTERRÍA, E., GONZÁLEZ CAMPOS, J. e MUÑOZ MACHADO, S. Civitas, Madrid, 1986.
- BORRAJO INIESTA, I. “Las libertades de establecimiento y de servicios en el Tratado de Roma”.
- AAVV “Derecho Comunitario Económico”, Vol. I, Las Libertades Fundamentales, Colex, Dir, ILLESCAS, R. e MOREIRO, C. J. Madrid, 2001.
- PELLICER ZAMORA, R. C. “Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios en la Unión Europea”.
- AAVV “La ordenación de las actividades de servicios: comentarios a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre”, Dir. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. Aranzadi, Madrid, 2010.
- QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. “La libertad de establecimiento de los prestadores de servicios”.
- AAVV “Autorizaciones y licencias, hoy. Un análisis sectorial tras la Directiva de Servicios”. Dir. PAREJO ALFONSO, L. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- AAVV “El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: Aspectos generales y sectoriales”. Dir. AUGADO i CUDOLA, V. E NOGUERA DE LA MUELA, B. Atelier, Madrid, 2012.
- AAVV. “El impacto de la Directiva Bolkestein y la Reforma de los Servicios en el Derecho Administrativo.” Dir. MOREU CARBONELL, E. Monografías da Revista Aragonesa de Administración Pública. 2011.
- R. JIMÉNEZ ASENSIO: La transposición de la Directiva de Servicios en el Derecho local.



- MOREU CARBONELL, E.: La Administración “neopolicial”. Autorización administrativa y sistemas alternativos (comunicación previa y declaración responsable).
- ARAGONÉS BELTRÁN, E. “Incidencia en la tributación local de la Directiva de Servicios”, *Cadernos de derecho local*, nº 23. 2010.
- CANALS AMETLLER, D. “El ejercicio por particulares de funciones de autoridad: control, inspección y certificación”, Granada, comares, 2003.
- FUERTE LÓPEZ, M. “Luces y sombras en la incorporación de la Directiva de servicios”. *Revista catalá de dret públic*, núm. 42, 2011.
- FONT I LLOVET, T. E PEÑALVER I CABRÉ, A. “La incidencia de la directiva de servicios en los entes locales”. *Revista catalá de derecho público*, núm. 42, 2011.
- GALÁN GALÁN, A. e PRIERO ROMERO, C. «El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración», Dir. VELASCO CABALLERO, F. *Anuario de Derecho municipal*. 2009.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. e FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. “Curso de Derecho Administrativo II”, 4^ª edición, Civitas, 1997.
- GUTIÉRREZ COLOMINO, V. “La incidencia de la entrada en vigor de la Directiva de Servicios 2006/123/CE en el urbanismo”. Venancio Gutiérrez Colomino. *Revista de estudos locais*. Cunal, Nº. 122, 2009
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. “La incorporación de la Directiva de Servicios al derecho interno”, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 2010.
- LAGUNA DE PAZ, J.C. “La autorización administrativa”. Thomson, Civitas. Navarra. 2006.
- LÓPEZ MENUDO, F., en “La transposición de la Directiva de Servicios y la modificación de la Ley 30/1992: el régimen de la declaración responsable y de la comunicación previa” en *Revista Española da Función Consultiva*, núm. 14, xullo-diciembre, 2010.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. “Derecho administrativo económico”, volume I, La Ley, Madrid, 1988.
- MERINO ESTRADA, V. “La Directiva de Servicios en clave municipal”. *Noticias da Unión Europea*, Nº 317, Sección Estudios e notas, Xuño 2011, Editorial Wolters Kluwer España.
- MÍGUEZ MACHO, L., tamén sobre a distribución constitucional de competencias en “ La intervención administrativa en el comercio interior”. *Iustel*. Madrid. 2005.
- MUÑOZ MACHADO, S. “Las transformaciones del régimen jurídico de las autorizaciones administrativas”, *Revista Española da Función Consultiva* 17, núm. 14, xullo-diciembre, 2010.
- NÚÑEZ LOZANO, M.C.: “Las actividades comunicadas a la Administración: la potestad administrativa de veto sujeta a plazo”, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2011.
- PARADA VÁZQUEZ, R. “Derecho administrativo I”, Marcial Pons, Madrid, 1994.



PAZEJO ALFONSO L. "Acceso al mercado: incidencia de la directiva de servicios" Noticias da Unión Europea, Nº 317, Sección Estudos e notas, Editorial Wolters Kluwer España. Xuño 2011.

RAZQUIN LIZARRAGA, J.A.: "De la intervención administrativa previa al control a posteriori: la reforma del procedimiento administrativo común a consecuencia de la directiva de servicios." Revista Aranzadi Doctrinal, núm.2, 2010.

RIVERA ORTEGA, R.:

— "Autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones previas. Reflexiones sobre la actividad de intervención en la Directiva 2006/123/CE", Noticias da Unión Europea, núm. 317, 2011.

— "El impacto de la Directiva Bolkstein y la reforma de los servicios en el Derecho administrativo", Gobierno de Aragón, 2011.

— "La transposición de la directiva de servicios: panorámica general y balance de su transposición en España". Noticias da Unión Europea, Nº 317, Sección Estudos e notas, Editorial Wolters Kluwer España. Xuño 2011.

URRUTIA LIBARONA, I. "Marco jurídico del libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio en la Comunidad Autónoma del País Vasco", Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2010.

VILLAREJO GALENDE, H. "Licencias comerciales: su persistencia tras la Directiva de Servicios". Liberalización do Comercio Interior., nº 868.ICE. Setembro-outubro 2012

MANUAL AVALIACIÓN EELL. Ministerio de Administraciones Públicas e Ministerio de Economía e Facenda. 2009

Libro Branco para a reforma do sector servizos. Ministerio de Economía e Facenda. 2008.