

LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

JUAN PÉREZ MAS
LUIS MURILLO JASO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. – II. EL MARCO COMPETENCIAL PARA SU TRANSPOSICIÓN: 1. Principio de neutralidad del Derecho Comunitario. 2. Competencias y normativa del Estado. 3. Competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón. – III. LA TRANSPOSICIÓN EN ARAGÓN: 1. Antecedentes. 2. Decreto Ley 1/2010 (Ómnibus): A) Utilización del Decreto-Ley. B) Modificación de Leyes autonómicas: a) Administración Local de Aragón. b) Protección y defensa de los consumidores y usuarios. c) Colegios Profesionales de Aragón. d) Industria. e) Ordenación de la actividad comercial. f) Actividades feriales. g) Vías pecuarias. h) Montes. i) Protección ambiental. j) Calidad alimentaria. k) Salud. l) Espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos. m) Juego. C) Disposiciones de la Parte Final del Decreto-Ley 1/2010. 3. Ley de Turismo 2/2010. – BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El presente trabajo analiza la incorporación al Derecho aragonés de la Directiva 2006/123/CE y de la legislación estatal básica de transposición (transversal y sectorial), mediante la elaboración por la Comunidad Autónoma de Aragón, al amparo de sus competencias, de su propia normativa «Ómnibus».

Palabras clave: actividades feriales; administración local; Aragón; autorización; calidad alimentaria; colegios profesionales; comercio; competencias; comunicación previa; consumidores; declaración responsable; decreto-ley; desequilibrio territorial; directiva de servicios; espectáculos públicos; industria; interés general; juego; libertad de establecimiento; libertad de prestación de servicios; licencia; mercado interior; mercado único; montes; procedimiento; protección ambiental; salud; silencio administrativo; transposición; turismo; vías pecuarias; visado colegial.

ABSTRACT: This paper analyses the incorporation of Directive 2006/123/EC and basic national implementing legislation (transversal and sectorial) into Aragonese Law through the «Omnibus» regulations drawn up by the region of Aragon by virtue of its own competencies.

Key words: exhibition and trade fair events; local administration; aragon; authorisation; food quality; professional associations; trade; competences; prior notice; consumers; sworn statement; decree law; territorial imbalance; services directive; public entertainment events; industry; public interest; gambling; freedom of establishment; freedom to provide

services; licensing; internal market; single market; uncultivated land; proceedings; protection of the environment; health; silence procedure; implementation; tourism; drovers' roads; professional certification.

I. INTRODUCCIÓN

El 12 de diciembre de 2006 se aprobó la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior (conocida como Directiva de Servicios), en la cual se desarrollan una serie de principios recogidos en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, ahora denominado Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, con relación a las libertades de establecimiento y de prestación de servicios.

Con arreglo al artículo 26, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea el mercado interior implica un espacio sin fronteras interiores en el que debe estar garantizada la libre circulación de servicios. El artículo 49 del Tratado garantiza la libertad de establecimiento y el artículo 56 establece la libre prestación de servicios dentro de la Unión, quedando prohibidas las restricciones dentro de la Unión para los nacionales de los Estados miembros.

La Unión Europea, de acuerdo con el artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea, *«establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico (...). La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros».*

La Directiva, en su consecuencia, trata de fomentar el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo en la Unión Europea mediante el fortalecimiento de un mercado competitivo de servicios y eliminando trabas a las libertades de establecimiento y de prestación de servicios.

El capítulo III de la Directiva, relativo a la libertad de establecimiento, es un reflejo de la jurisprudencia comunitaria dictada en interpretación del artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la UE. El artículo 49 del dicho Tratado establece que *«quedarán prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro».* La jurisprudencia comunitaria ha interpretado el citado artículo en numerosas ocasiones, entre las que destaca la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades de 30 de noviembre de 1995,

asunto C-55/94 *Gebhard*, donde se especifica que las medidas nacionales que puedan obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado deben (para ser acordes al derecho comunitario) reunir cuatro requisitos:

- 1/ que se apliquen de manera no discriminatoria,
- 2/ que estén justificadas por razones imperiosas de interés general,
- 3/ que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen,
- 4/ que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.

Las disposiciones contenidas en el capítulo III de la Directiva persiguen precisamente garantizar el respeto de los cuatro requisitos exigidos por la jurisprudencia para limitar el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios.

La Directiva de Servicios responde a un objetivo de mercado único que es un iter fundamental en el desarrollo europeo, si bien, la implementación de la Directiva puede ocasionar determinadas fricciones en ámbitos que pueden soportar mal la libertad de establecimiento y de prestación de servicios.

Evidentemente, para evitar esas situaciones, el caballo de batalla va a estar en las «razones imperiosas de interés general» y en la justificación de la medida adoptada, en base a las citadas razones, para garantizar el objetivo que persiguen.

En cuanto a las razones imperiosas de interés general, la Directiva no establece un listado taxativo o cerrado, sino que enumera, *ad exemplum*, diversos objetivos de interés general que pueden ser invocados por los Estados, que pueden ser objeto de diversificación en función de las especificidades de cada comunidad política, siempre que tengan o puedan tener reconocimiento a nivel europeo.

En Aragón, dadas las particularidades de vertebración, territorio, y población de la Comunidad Autónoma, va a resultar relevante, en determinados casos, la necesidad de mantener una cierta política de «control» o de «planificación» sobre la actividad privada, política que deberá entroncar con una protección especial del interés general dado que ya no cabe una planificación de la actividad de los particulares basada en meras razones de orden económico.

La mayor parte del territorio aragonés pertenece al medio rural, caracterizándose en buena parte de los casos con zonas frágiles y poco estructuradas. Estas áreas, cuentan con graves dificultades para el mantenimiento de su población y tienen un marcado carácter periférico. Todo lo anterior, junto al tamaño insuficiente de los centros urbanos, determina una escasa rentabilidad

de las infraestructuras de desarrollo, una muy escasa oferta de servicios y un sistema económico frágil y poco diversificado.

Como es patente y sabido, Aragón presenta una marcada dualidad entre Zaragoza y el resto de Aragón, entre lo rural y urbano, que marca un profundo desequilibrio intraterritorial.

Así pues, como veremos posteriormente, la Ordenación del Territorio va a justificar las actuaciones de control que se reserva la normativa aragonesa y ello en base a un marcado interés general en el desarrollo armónico del territorio y en evitar que las diferencias se incrementen todavía más (1). Es evidente que las libertades de establecimiento y de prestación de servicios incidirán más en las zonas económicamente rentables que en el resto y pueden producir el aumento de la polaridad y la diferenciación entre las distintas partes del territorio aragonés con graves consecuencias para la población que habita el medio rural, y, en particular, el más periférico.

Junto a las bondades de la Directiva existen también «efectos secundarios» que en Aragón se pueden plasmar en un mayor retraso del mundo rural por cuanto la libre iniciativa empresarial, lógicamente, elige siempre las zonas de actuación más interesantes económicamente, y el aumento de riqueza en una zona suele operar como polo de atracción de otras, incrementando, como decimos, el desequilibrio territorial con abandono de pueblos y desaparición de modos tradicionales de vida (2).

Como conclusión a esta Introducción, y sin perjuicio de todo lo ya dicho, nos interesa señalar que en este trabajo se trata de examinar la adaptación normativa realizada por la Comunidad Autónoma hasta la fecha, si bien es de significar que la adaptación normativa no es más que un primer paso, el único que a estas alturas podemos contemplar, dado que la Directiva de Servicios pretende ser una revolución y, tal y como señalan la mayoría de los autores, los retos de la puesta en marcha de este modelo se proyectan, sobre todo, en

(1) Esta es una cuestión que tiene reflejo en la obra de muchos juristas aragoneses y, en particular en la de los dedicados al Régimen Local. Pero a ello debería unirse la cuestión del envejecimiento de la población, así FANLO LORAS (2004) señala: «Si estos datos (se refiere a la distribución de la población) revelan el fuerte desequilibrio territorial existente, más dramático si cabe es el envejecimiento de la población que en el corto plazo puede condicionar la existencia de muchos municipios».

(2) Es significativo que, tras el éxodo rural de los años 60-70 en Aragón, el vínculo afectivo con «su pueblo» no se ha perdido por las familias que lo abandonaron y tienden a volver a reconstruir la Casa familiar. A la hora de valorar los efectos primarios y secundarios de la libertad de empresa y de establecimiento es importante tener en cuenta qué sucede con las zonas más frágiles y si se debe tomar alguna medida de planificación para evitar fenómenos de abandono contrarios, como vemos, a la propia esencia de las personas. Un muy interesante estudio sobre esta cuestión es el libro de MAIRAL BUIJ «La identidad de los aragoneses» (1996).

la simplificación administrativa, lo cual, por muy normado que esté, implicará una revisión en profundidad tanto de los trámites y procedimientos existentes en las distintas Administraciones Públicas como de su propia organización (3).

II. EL MARCO COMPETENCIAL PARA SU TRANSPOSICIÓN

En un Estado compuesto como el español, es preciso comenzar con un análisis específico del marco de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas sobre la materia afectada por la Directiva de Servicios, que permita delimitar las potestades que cada una de estas entidades puede ejercer y el alcance de las mismas, así como, consiguientemente, definir las reglas que deben regir las relaciones entre las normas y actuaciones estatales y autonómicas, todo ello en el contexto de la incorporación de una norma comunitaria europea al ordenamiento jurídico español (englobando el ordenamiento estatal, autonómico y local).

1. Principio de neutralidad del Derecho Comunitario Europeo

Al analizar la transposición de una norma comunitaria europea, como es la Directiva de Servicios, debemos partir del denominado «principio de neutralidad», acogido por la doctrina del Tribunal Constitucional (ente otras, su Sentencia 141/93) (4), en virtud del cual la adhesión de España a la Unión Europea es neutral respecto del reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas y, por tanto, la necesidad de aplicar la normativa comunitaria no altera la distribución competencial delimitada en la Constitución y los Estatutos de Autonomía (5).

Este principio de neutralidad viene acogido en el Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, concretamente en el artículo 93.2, que señala lo siguiente: «*La Comunidad Autónoma*

(3) Entre otros, JIMÉNEZ ASENSIO (2010), BERMEJO LATRE (2008), RIVERO ORTEGA (2009).

(4) STC 141/93: «*la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha 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, (...) pues la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como establece el artículo 9.1 de la Norma fundamental (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991, 236/1991 y 79/1992). Por consiguiente, 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 (SSTC 236/1991 y 79/1992)*».

(5) PÉREZ MAS (2008: pp. 139-140)

de Aragón aplica y desarrolla el Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias. La existencia de una regulación europea no modifica la distribución interna de competencias que establecen la Constitución y el presente Estatuto», reconociendo, incluso, la propia Directiva de Servicios que no debe interferir en el reparto de competencias regionales o locales en los Estados miembros (art. 10.7 y Considerando 60).

De tal manera que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deberán participar en la labor de transposición de la Directiva de Servicios aprobando la normativa precisa para ello en aquellos espacios o ámbitos materiales sobre los que cuenten con competencias sustantivas, lo que analizaremos a continuación.

2. COMPETENCIAS Y NORMATIVA DEL ESTADO

La Directiva de Servicios constituye una norma jurídica de carácter transversal, que no se restringe a la regulación de uno o varios sectores materiales, lo que supone una importante disgregación de los títulos competenciales empleados por los poderes públicos para su transposición al ordenamiento interno. No obstante, la intervención del Estado en la aprobación de la normativa de transposición de la Directiva de Servicios se ha fundado en títulos competenciales de corte horizontal previstos en los *artículos 149.1.1ª, 13ª y 18ª de la Constitución Española (6)*, que atribuyen al Estado la competencia para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

En base a estos tres títulos competenciales, el Estado ha aprobado la *«Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio»* (denominada coloquialmente *«Ley Paraguas»*), gozando esta norma legal de *carácter básico (7) (8)* tal y como indica su Disposición Final

(6) FERNÁNDEZ FARRERES (2008: pp. 310-332) y PÉREZ MAS (2008: pp. 139-140)

(7) Debemos matizar que las competencias derivadas del artículo 149.1.1ª CE no atribuyen al Estado, según reiterada jurisprudencia constitucional, facultades para establecer normas «básicas» en el clásico esquema bases+desarrollo (STC 61/97), por lo que tales «condiciones básicas» que garantizan la igualdad de los españoles no admiten desarrollo normativo autonómico, DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI (2010, p. 216 y ss.)

(8) Algunos autores han mostrado sus dudas sobre los títulos competenciales invocados por el Estado para la determinación de la normativa básica en la Ley Paraguas: PAREJO ALFONSO (2009: pp. 34 y ss.), DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI (2010, p. 215 y ss.), así como el propio dictamen 99/2009, de 18 de marzo de 2009, del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de Ley, pp. 50-51

Primera, siendo, por tanto de directa e inmediata aplicación en el ámbito de las Comunidades Autónomas que deberán adaptar a la misma el contenido de sus normas legales y reglamentarias que resulten contradictorias, puesto que, en caso contrario, se ven «desplazadas» por esta legislación estatal básica posterior conforme señala la doctrina del Tribunal Constitucional (9).

Esta Ley constituye, a su vez, una norma de carácter transversal que trata de incorporar «parcialmente» la Directiva de Servicios (así lo reconoce en su Disposición Final Segunda) estableciendo disposiciones y principios generales que, trasladando con gran fidelidad el contenido de la Directiva (sin perjuicio de algunos matices como la reserva de Ley introducida en la legislación española para el establecimiento de autorizaciones (10) o la exhaustividad de las razones imperiosas de interés general), están dirigidas a la promoción de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre prestación de servicios, simplificando procedimientos y fomentado, simultáneamente, la calidad de los servicios, evitando la introducción de restricciones que puedan resultar discriminatorias, innecesarias o desproporcionadas, con la especial e innovadora regulación que contiene respecto de las autorizaciones administrativas (aspecto éste sustancial en la reforma del ordenamiento español).

Pero estas disposiciones generales de carácter transversal contenidas en la Ley 17/2009 parecen requerir su adaptación, integración y desarrollo en la legislación sectorial reguladora de los diferentes sectores de actividad, como expresamente reconoce el legislador tanto en la Exposición de Motivos como en la Disposición Final Quinta de la Ley 17/2009, que ordena la tramitación de un proyecto de Ley de «*adaptación de las disposiciones vigentes con rango legal a lo dispuesto en esta Ley*», así como asume que las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales han de modificar sus disposiciones legales y reglamentarias para adaptar su contenido a lo establecido en la Directiva y en la propia Ley 17/2009 (11).

De este modo, el Estado ha intervenido en la legislación sectorial, fundamentalmente, a través de la «*Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*» (denominada coloquialmente «*Ley Ómnibus*»), utilizando para ello *muy diferentes títulos competenciales*

(9) Entre otras, STC 162/2009 de 29 Junio.

(10) RAZQUIN LIZARRAGA (2010, p. 97 y 107)

(11) Aunque ello sin perjuicio de que, en un hipotético debate judicial en el seno de las instituciones comunitarias, el Estado español pudiera argumentar, a nuestro juicio, que, dado el carácter básico de la Ley 17/2009 que, además, reproduce prácticamente el tenor de la Directiva de Servicios, se podría entender (cuando menos formalmente) que ésta ya ha sido transpuesta «completamente», dentro de plazo, al derecho español a través de dicha Ley 17/2009.

(incluidos los ya invocados en la Ley 17/2009) (12) que le atribuyen competencias exclusivas o compartidas (para aprobar la normativa plena o básica) según la materia de que se trate (a pesar de que en la Memoria Justificativa se mencionaba el carácter básico del texto), y poniendo de manifiesto en su Disposición Adicional Sexta, aunque resulte una obviedad, que su contenido se ajusta al orden de distribución competencial delimitado en la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Esta Ley 25/2009 modifica 48 Leyes estatales diferentes que afectan a materias como Régimen Local, acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos o Colegios Profesionales, entre otras, gozando de especial incidencia la modificación de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, en cuanto consagra como principios de intervención administrativa de las actividades los de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, reconociendo de modo expreso la facultad de inspección de las Administraciones Públicas (art. 39.bis) así como introduciendo la definición legal de la declaración responsable y la comunicación previa (art. 71.bis) (13).

Debemos citar también, por su especial repercusión en las actividades objeto de la Directiva de Servicios, la posterior aprobación de la «Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista», aprobada al margen de la Ley 25/2009, pero del mismo carácter sectorial del que gozan las modificaciones legislativas incluidas

(12) Los títulos competenciales invocados por el Estado en la Disposición Final Primera de la Ley Ómnibus 25/2009, son los siguientes: bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, procedimiento administrativo común, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. legislación mercantil, laboral, sobre propiedad intelectual e industrial y productos farmacéuticos, hacienda general, comercio exterior, bases y coordinación general de la sanidad, legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, legislación básica sobre contratos administrativos, protección del medio ambiente, vías pecuarias, régimen minero y energético; legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios, la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial, ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, tráfico y circulación de vehículos a motor, correos y telecomunicaciones, seguridad pública, títulos académicos y profesionales, marina mercante y abanderamiento de buques; puertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo.

(13) El artículo 71.bis de la Ley 30/92, según la redacción dada por la Ley Ómnibus 25/2009, distingue ambas figuras de manera que la *declaración responsable* conlleva una manifestación del interesado sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa vigente, la disposición de la documentación que así lo acredita y el compromiso a mantener su cumplimiento durante el desarrollo de la actividad, mientras que la *comunicación previa* del interesado se limita a poner en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el acceso o ejercicio de la actividad.

en ella, que se ha dictado por el Estado fundándose, principalmente, en sus competencias sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Todo ello sin perjuicio de la posterior aprobación de diferentes Reglamentos estatales aprobados para su adaptación a la Directiva de Servicios (14), contando algunos de ellos con el carácter de normativa plena o, en su caso, básica del Estado, cuyo rango reglamentario admite la jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional (15).

3. Competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón

Como hemos expuesto, la completa transposición de la Directiva de Servicios requiere su incorporación en la normativa sectorial que pudiera afectar a las actividades de servicios, lo que incluye la mencionada normativa estatal pero también los diferentes ordenamientos autonómicos, como expresamente reconoce el legislador tanto en la Exposición de Motivos como en la citada Disposición Final Quinta de la Ley 17/2009.

La Comunidad Autónoma de Aragón, al igual que el resto de las Comunidades Autónomas, goza de competencias que le permiten intervenir transponiendo la Directiva de Servicios a la normativa sectorial al amparo del ya mencionado principio de neutralidad consagrado expresamente en el artículo 93.2 de su Estatuto de Autonomía.

El ejercicio de sus competencias en desarrollo de la Directiva de Servicios se ha llevado a cabo, hasta la fecha, mediante la aprobación de un *«Decreto-Ley 1/2010, de 27 de abril, de modificación de diversas leyes de la Comunidad Autónoma de Aragón para la transposición de 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»*, así como de una posterior *«Ley 3/2010, de 7 de junio, por la que se modifica parcialmente la Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón»*.

En la Exposición de Motivos de ambos textos se invocan los títulos competenciales que, asumidos en el artículo 71 del Estatuto de Autonomía como competencias exclusivas, habilitan la actividad legislativa de la Comunidad

(14) Entre otros, podemos citar, los siguientes reglamentos estatales de transposición de la Directiva de Servicios: Reales Decretos 2009/2009, 109/2010, 367/2010, 105/2010, 195/2010, 197/2010, 198/2010, 245/2010, 248/2010, 249/2010, en materia de servicios de corporaciones locales, sanitaria, medio ambiente, productos químicos, seguridad privada, hidrocarburos, sector eléctrico, patentes explosivos, energía y minas, respectivamente.

(15) STC 69/88, PÉREZ MAS (2008), pp. 146-147.

Autónoma sobre las siguientes materias: Colegios profesionales, Comercio, Consumo, Artesanía, Industria, Montes y Vías pecuarias, Agricultura, Sanidad y Salud pública, Espectáculos, Juego y Turismo (apartados 30º, 25º, 26º, 47º, 48º, 20º, 17º, 55º, 54º, 50º y 51º del artículo 71 del Estatuto de Autonomía de Aragón, respectivamente).

De manera que, dado el orden de distribución competencial descrito entre la Unión Europea, el Estado y las Comunidades Autónomas, la actividad normativa de transposición que corresponde llevar a cabo a la Comunidad Autónoma de Aragón debe sujetarse a diversos parámetros:

a) Sólo podrá actuar en el ámbito de sus títulos competenciales.

b) Queda vinculada por el contenido de la Directiva de Servicios, más aún cuando, transcurrido su plazo de transposición, entra en juego el principio de eficacia directa.

c) Deberá ajustarse al contenido de la normativa básica estatal, pues en caso contrario, podría incurrir en vicio de inconstitucionalidad, en tanto la normativa básica forma parte del denominado bloque de constitucionalidad, ex artículo 28 de la Ley Orgánica 2/79, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, constituyendo un parámetro de constitucionalidad de la legislación autonómica. Pero, al mismo tiempo, la Comunidad Autónoma debe desarrollar legal y reglamentariamente la legislación básica estatal, de modo que pueda atender a sus propias peculiaridades territoriales y le permita, incluso, definir y ejecutar políticas propias (16).

d) En particular, debe respetar y desarrollar, a su vez, el contenido de la Ley 17/2009 (Paraguas), de carácter básico, cuyo alcance se extiende horizontalmente.

e) Finalmente, debe cumplir las previsiones contenidas en la Ley 25/2009 (Ómnibus) y restantes disposiciones normativas (legales y reglamentarias) que poseen la misma finalidad de adaptación a la Directiva y a la Ley 17/2009 (como es la Ley 1/2010, de reforma de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista), que cuentan con carácter básico o pleno, según el caso.

III. LA TRANSPOSICIÓN EN ARAGÓN

1. Antecedentes

Dentro de las importantes reformas operadas por el legislador estatal y autonómico para la transposición de la Directiva de Servicios, debemos invocar,

(16) PÉREZ MAS (2008: pp. 145-148)

como norma pionera de tal transposición, según reconocen algunos autores destacados en la materia (17), el «Decreto-Ley 1/2008, de 30 de octubre, del Gobierno de Aragón, de medidas administrativas urgentes para facilitar la actividad económica en Aragón» (BOA 3/11/2008), convalidado por las Cortes de Aragón en fecha 20 de noviembre de 2008.

A pesar de que la finalidad primordial del Decreto-Ley no parece ser la transposición de la Directiva, sino, como señala su artículo 1, «que el sector público aragonés, mediante reformas en sus procedimientos de actuación, facilite al máximo las iniciativas económicas y de este modo se favorezca el mantenimiento y la creación de empleo en Aragón», sí que utiliza algunos de los instrumentos recogidos en la Directiva.

En particular, su artículo 3 y su Disposición Adicional Segunda instan a las Administraciones públicas aragonesas a la simplificación de los procedimientos administrativos de su competencia (conforme al artículo 5 de la Directiva de Servicios), modificándolos con el fin de minimizar los costes a las empresas y a los ciudadanos durante la gestión administrativa. En cumplimiento de dicho mandato fueron aprobados los «Decretos 246/2008, 247/2008, y 248/2008, de 23 de diciembre, del Gobierno de Aragón», por los que, en aplicación del Decreto-Ley 1/2008, se adaptaban determinados procedimientos administrativos de competencia de los Departamentos de Economía, Hacienda y Empleo; Obras Públicas, Urbanismo y Transportes; Educación, Cultura y Deporte; Industria, Comercio y Turismo; y Medio Ambiente (BOA de 29/12/2008).

También goza de especial relevancia la previsión contenida en su artículo 5 sobre la *declaración responsable*, que permite, en los casos establecidos por Reglamento del Gobierno de Aragón, que los particulares puedan iniciar el ejercicio de una actividad económica mediante una mera declaración responsable sobre el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para ello (acompañada, en su caso, de una fianza o de un proyecto técnico visado por el colegio profesional competente) sustituyendo la necesidad de autorización administrativa previa o, en su caso, demorando el otorgamiento de dicha autorización, sin perjuicio, por supuesto, del sometimiento de la actividad a las comprobaciones e inspecciones pertinentes.

(17) RIVERO-ORTEGA (2008: pp.78-80 y 2010: p. 292), DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI (2010, p. 176) y BERMEJO LATRE (2008 p.19)

2. Decreto-Ley 1/2010, de 27 de abril, del Gobierno de Aragón

El principal instrumento normativo de transposición de la Directiva de Servicios en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón ha sido el Decreto-Ley 1/2010, aprobado por el Gobierno de Aragón en fecha 27 de abril de 2010 (BOA 5/05/2010), a iniciativa del Consejero de Presidencia y a propuesta de los Consejeros de los seis Departamentos afectados por las materias objeto de regulación, siendo posteriormente convalidado por las Cortes de Aragón en fecha 20 de mayo de 2010 (BOA 31/05/2010).

Su título y su Disposición Final Primera revelan que su objetivo es incorporar parcialmente al Derecho aragonés la Directiva Comunitaria de Servicios, modificando, tras el oportuno examen de adecuación de aquél a la mencionada Directiva, trece Leyes aragonesas a modo de norma «*Ómnibus autonómica*», si bien, como ya hemos comentado, esta norma de rango legal debe ajustarse también a la modificación operada en la legislación básica estatal (Ley 17/09, Ley 25/09, Ley 1/2010), en la que se introducen elementos que no vienen recogidos en la normativa comunitaria o que suponen una aplicación de la misma.

A) Utilización de la figura del Decreto-Ley

La Comunidad Autónoma de Aragón, ha utilizado la figura normativa del Decreto-Ley, prevista por el artículo 44 de su Estatuto de Autonomía, para aplicar la transposición de la Directiva de Servicios, del mismo modo que algunas otras Comunidades Autónomas como Andalucía, Cataluña o Castilla-León.

Sin ánimo de polemizar sobre la procedencia de la utilización de la figura del Decreto-Ley y, en particular, sobre la concurrencia o no de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que lo habilite [cuestión siempre discutible sobre la que existen opiniones doctrinales dispares (18)], nos limitaremos a poner de manifiesto los motivos esgrimidos expresamente por el Gobierno de Aragón (tal y como exige la doctrina constitucional: SSTC 332/05, 68/07), para justificar tal presupuesto habilitante:

a) La necesidad de incorporar al Derecho autonómico la Directiva de Servicios, habiendo transcurrido ya el plazo de transposición, que finalizaba el 28 de diciembre de 2009, apoyándose para ello en la Sentencia del Tribunal Constitucional 329/2005 (19).

(18) MATIA PORTILLA (2010, pp. 162-163), RIVERO ORTEGA (2010, pp. 290-296) o DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI (2010, p. 238-240)

(19) La STC 329/2005 admite la constitucionalidad de un Decreto-Ley que funda la concurrencia del presupuesto habilitante, entre otros motivos, en la urgente necesidad de transponer una

b) La necesidad de adaptar el Derecho aragonés a la transposición realizada, a su vez, por el Estado: Ley 17/2009 y Ley 25/2009, ambas de directa aplicación en Aragón, que no fueron publicadas en el BOE hasta el 24/11/2009 y 23/12/2009 y cuya completa entrada en vigor el 27 de diciembre de 2009 desplazó sobrevenidamente a la normativa autonómica contradictoria, generando una situación de inseguridad jurídica para los prestadores de servicios en Aragón.

c) La posibilidad de compensación de deudas por parte de la Administración General del Estado frente a la Comunidad Autónoma, prevista en la Disposición Final 4ª de la Ley 17/2009, para el caso de que se derivasen responsabilidades para el Reino de España como consecuencia de un incumplimiento (temporal) en la transposición de la Directiva.

d) Dado el contexto económico, las medidas de reducción de trabas administrativas requerían una rápida incorporación al ordenamiento para contribuir con la mayor celeridad posible a la dinamización y mejora de la situación económica.

B) Modificación de Leyes autonómicas

a) Administración Local de Aragón

El Decreto-Ley 1/2010 comienza en su artículo 1 con la modificación de la legislación de régimen local, en concreto, de la Ley 7/99, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (en adelante LALA), alterando el Capítulo I del Título VIII dedicado a la «*intervención administrativa en la actividad privada*» (arts. 193 a 196 que, en su anterior redacción, eran los referentes a las autorizaciones y licencias).

Así, la primera gran novedad que introduce el Decreto-Ley 1/2010 en la LALA (siguiendo el criterio de la legislación básica estatal contenida en la Ley 25/2009) es la introducción de una inicial enumeración de los medios de intervención administrativa de la actividad de los ciudadanos, bajo el título «*De la función de Policía*», acogiendo, de este modo, uno de los tradicionales términos empleados por la doctrina (20) para referirse a uno de los sectores de la actividad administrativa.

De esta manera, el artículo 193 de la LALA incluye como medios de intervención administrativa de la actividad de los ciudadanos los siguientes:

«a) *Ordenanzas y Decretos normativos de emergencia.*

Directiva comunitaria al Derecho español habiendo transcurrido ya el plazo de transposición.

(20) BERMEJO VERA, José (2007), pp. 52 y ss.

b) *Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo (...).*

c) *Sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable.*

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».*

Este precepto, que viene a reproducir casi en su totalidad lo previsto en la redacción dada al artículo 84 de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LRBRL) por parte del artículo 1.2 de la Ley 25/2009, de carácter básico, conlleva una ampliación de las facultades de control de las Entidades Locales, tratando de incorporar algunas de las principales prescripciones de la Directiva de Servicios (art. 9) y de la Ley 17/2009 (art. 5), como son las referentes a las especialidades del régimen de autorizaciones cuando se trate de actividades de servicios sujetas a su ámbito de aplicación, la posibilidad de sustitución de la autorización por una comunicación o declaración responsable, así como la posibilidad de intervenir mediante un control posterior al inicio de la actividad, plasmadas, a su vez, estas dos últimas en la normativa básica reguladora del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (arts. 71.bis y 39.bis de la Ley 30/92, introducidos por la Ley 25/2009).

Pero el mismo artículo 193 de la LALA incorpora otras dos disposiciones, como son, de un lado, la sujeción de la actividad de intervención administrativa de las Entidades Locales a los principios de igualdad, proporcionalidad y congruencia con los motivos y fines justificativos y respeto a la libertad individual (lo que aparecía en la anterior redacción del artículo 84 de la LRBRL, no así en la derivada de la Ley 25/2009) y, de otro lado, que el otorgamiento de licencias por otras Administraciones públicas no exime a sus titulares de la obtención de las correspondientes licencias de las Entidades Locales (previsión introducida en el citado artículo 84 de la LRBRL por la Ley 25/2009).

A continuación de esta previsión general sobre la intervención de las Entidades Locales en la actividad privada, la LALA pasa a regular algunos de los diferentes modos de intervención administrativa ya descritos, comenzando con una amplia regulación de las autorizaciones o licencias locales, en la que se mantiene la mayor parte del contenido de la redacción anterior al Decreto-Ley.

No obstante, uno de los principales cambios introducidos por el Decreto-Ley sobre este modo de intervención administrativa es la *supresión de la clasificación o listado de las licencias o autorizaciones* que deben exigir las Entidades Locales, anteriormente relacionadas en el artículo 194 del texto

legal (21), de manera que deberán aparecer recogidas y reguladas por la legislación sectorial correspondiente (urbanística, medioambiental, comercial o industrial, patrimonial, etc.), tal y como establece el apartado 1 del artículo 194: «Las autorizaciones y licencias se exigirán en los términos previstos en la legislación sectorial que sea de aplicación por razón de la materia», lo que debiera llevar a que esta normativa sectorial fuera objeto de evaluación a la luz de la Directiva de Servicios y la Ley 17/2009 para, previo análisis sobre su sujeción a tales normas, decidir el mantenimiento o supresión de las licencias o autorizaciones allí reguladas en función del respeto a los principios de igualdad, necesidad y proporcionalidad.

Este mismo precepto regulador de las autorizaciones y licencias de las Entidades Locales, de amplia extensión, contiene una serie de reglas generales sobre las mismas, esté o no sujeta la actividad controlada a la aplicación de la Directiva de Servicios y la Ley 17/2009, si bien la mayor parte de dichas reglas venían ya contenidas en la redacción anterior al Decreto-Ley, debiendo destacar:

— el carácter reglado de las autorizaciones, sujetas a criterios limitativos de la arbitrariedad, siendo éste un criterio que, fijado por el artículo 10 de la Directiva de Servicios y el 6 de la Ley 17/2009, ya se había asentado en nuestra Jurisprudencia, con la reiterada doctrina del Tribunal Supremo (22).

— la competencia del Alcalde para su otorgamiento, salvo disposición sectorial en contrario, añadiendo el Decreto-Ley a la redacción anterior que es precisa la previa determinación del cumplimiento de las condiciones necesarias para su obtención.

— unidad de tramitación, procedimiento y resolución cuando deban intervenir diversas unidades administrativas municipales, ya prevista en la redacción anterior.

— necesidad de establecer un procedimiento de gestión coordinada que comportará una única autorización cuando una actividad requiera la obtención

(21) La anterior redacción del artículo 194 de la LALA incluía las licencias urbanísticas, licencias de actividades clasificadas o de protección medioambiental, licencias de apertura de establecimientos comerciales e industriales y de prestación de servicios, licencias de ocupación, autorizaciones o licencias para la utilización u ocupación de bienes del dominio público local así como cualesquiera otras que los municipios establezcan para finalidades diferentes de las anteriores, de conformidad con las leyes y las ordenanzas locales.

(22) STS 16-julio-2007: «No son, por tanto, las autorizaciones o licencias actos discrecionales en que la Corporación goce de libertad de acción sino actos reglados», en cuanto «en los actos de autorización la Administración elimina los obstáculos que se opongan al libre ejercicio de un derecho del que ya es titular el sujeto autorizado tras comprobar que su ejercicio no pone en peligro el interés público protegido por el ordenamiento jurídico vigente».

de autorización municipal y autonómica. El Decreto-Ley avanza sobre esta cuestión respecto de la redacción anterior, ya que confiere carácter preceptivo y obligatorio (no meramente facultativo) al establecimiento de este procedimiento coordinado entre las Administraciones Locales y Autonómica, con una única resolución y un informe previo de la Administración que no resuelva, lo que va en consonancia con el principio de simplificación de procedimientos y cooperación interadministrativa reconocidos en los artículos 5 y 28 de la Directiva de Servicios y 17 y 27 de la Ley 17/2009.

— el *silencio administrativo será positivo o estimatorio* (una vez transcurrido el plazo general de 3 meses fijado para la resolución expresa de las solicitudes de autorización) (23), con las excepciones incluidas en la Ley 30/92, lo que incluye tanto los casos en que la estimación conlleva una transferencia de facultades sobre el dominio público local, como reafirma expresamente la LALA, como aquéllos en que una norma con rango de Ley por razones imperiosas de interés general disponga lo contrario (de acuerdo con la modificación introducida por la Ley 25/2009) (24).

Sobre el silencio administrativo estimatorio debe, no obstante, tenerse en cuenta que, si bien ya venía reconocido en la redacción anterior de la Ley aragonesa, constituye una exigencia del artículo 10 de la Directiva de Servicios y del 6 de la Ley 17/2009, a lo que debe unirse la reforma de la figura del silencio administrativo operada en la Ley 30/92 por parte de la Ley 25/2009 que, incorporando el contenido de las disposiciones mencionadas, reafirma (aunque de modo meramente formal) el carácter general del silencio positivo.

Finaliza, el artículo 194 de la Ley de Administración Local aragonesa, la regulación general de las autorizaciones y licencias incluyendo una referen-

(23) Cabría entender que el plazo de 3 meses es ampliable por la legislación sectorial, si bien con la redacción del Decreto-Ley 1/2010 se ha suprimido la anterior remisión a la legislación sectorial, que lo admitía expresamente.

(24) RAZQUIN LIZÁRRAGA (2010: pp. 109-113): Doctrinal y Jurisprudencialmente (STS de 28 de enero de 2009) se ha considerado en materia de urbanismo y medio ambiente la posibilidad de entender que el silencio es negativo cuando se trata de solicitudes (de licencia) cuyo contenido es contrario al ordenamiento jurídico (*contra legem*) a pesar de que no constituye una excepción prevista por la Ley 30/92 a la regla general de silencio positivo, optando por solución diferente cuando se trataba de planes urbanísticos de contenido ilegal (SSTS 27/04/2009 y 30/09/2009).

Ello sin perjuicio de que una solicitud de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico pueda ser inadmitida conforme al artículo 89.4 de la ley 30/92: «En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá resolver la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el Ordenamiento Jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el artículo 29 de la Constitución».

cia al *régimen especial de exigencia o establecimiento de autorizaciones o licencias sobre el acceso y ejercicio de las actividades de servicios* incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, en que sólo podrá exigirse o establecerse «*en los términos previstos en la legislación sectorial que resulte de aplicación, cuando reúnan las siguientes condiciones:*

- a) *que no sea discriminatorio para el prestador de que se trata;*
- b) *que esté justificado por una razón de imperiosa de interés general;*
- c) *que el objetivo perseguido no pueda lograrse mediante una medida menos restrictiva, en concreto, que un control a posteriori no resultare eficaz».*

De este modo, se plasman en el ámbito del régimen local las exigencias contenidas para el establecimiento de autorizaciones en el artículo 9 de la Directiva de Servicios y artículo 5 de la ley 17/2009: fijación en una norma con rango legal y cumplimiento de los principios de igualdad, necesidad y proporcionalidad.

Por último, añade el Decreto-Ley un artículo 194.bis en la LALA, que contiene una regulación de otro medio de intervención administrativa de los Entes Locales como es la *comunicación previa o la declaración responsable*.

En este caso, el Decreto-Ley, mediante una técnica de «deslegalización», reconoce a las Entidades Locales la potestad de sustituir, reglamentariamente, a través de sus propias Ordenanzas, la necesidad de obtención de una licencia requerida en la legislación sectorial por una comunicación previa o una declaración responsable, salvo que la propia legislación sectorial establezca lo contrario (en términos similares a los ya previstos en el mencionado artículo 5 del Decreto-Ley 1/2008).

Pero aunque esta previsión (sustitución de una licencia por una declaración responsable o comunicación previa) pueda parecer una innovación derivada de la transposición de la Directiva de Servicios, reproduce en gran medida la redacción contenida ya con anterioridad en la propia LALA (entonces, en el artículo 193.2) si bien anteriormente sólo admitía la sustitución de las licencias por una comunicación previa (no habiéndose desarrollado en ese momento la diferencia jurídica entre la declaración responsable y la comunicación previa acaecida con la Ley 25/2009 al modificar la Ley 30/92), extendiéndose dicha previsión, al igual que con la redacción anterior, a cualesquiera «*actuaciones previstas en dichas ordenanzas*».

Precisamente, es importante, a nuestro juicio, señalar que la posibilidad de sustitución de la preceptiva licencia por una declaración responsable o comunicación previa deberá estar prevista expresamente en la correspondiente Ordenanza (y no prohibida por la legislación sectorial), que deberá definir *a priori* las actividades de los particulares a las que se extiende tal posibilidad

de sustitución, no siendo de aplicación discrecional por parte de la Entidad Local.

b) Protección y defensa de los consumidores y usuarios

Esta modificación de la Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de protección y defensa de los consumidores y usuarios de Aragón contenida en el artículo 2 del Decreto-Ley del Gobierno de Aragón no pretende remover obstáculos a la libre prestación de servicios, sino que trata de velar por la calidad de los mismos, introduciendo una doble obligación de los prestadores de servicios consistente, de un lado, en la necesidad de dar respuesta a las reclamaciones de los consumidores y usuarios en un plazo máximo de un mes, facilitando, en caso de no ser satisfactoria la respuesta, el acceso a los sistemas extrajudiciales de resolución de conflictos; mientras que, de otro lado, esa obligación consiste en la puesta a disposición de los consumidores y usuarios de información sobre sus datos de contacto que facilite dichas reclamaciones o la solicitud de información sobre el servicio ofertado, así como información sobre los sistemas extrajudiciales de resolución de conflictos a los que pueden acudir, en su caso, los consumidores y usuarios.

Esta modificación carece de carácter innovador en tanto que se limita a reproducir, con absoluta literalidad, la modificación introducida previamente por la Ley 25/09 (Ómnibus) en la normativa básica estatal, en concreto, el artículo 4 de la Ley 25/09, de carácter básico, que tiene por objeto la modificación del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

Y, a su vez, las dos disposiciones, estatal y autonómica, desarrollan en la normativa sectorial de consumo parte de las previsiones contenidas en los artículos 22 y 23 de la Ley 17/2009, que plasman, a su vez, el mandato dirigido a los Estados de la Unión Europea por los artículos 22 y 27 de la Directiva de Servicios. En particular, se desarrolla en la legislación sectorial las obligaciones de los prestadores de servicios en materia de reclamaciones (incorporando el plazo de un mes de resolución de las reclamaciones introducido por la Ley 17/09, sin que estableciere plazo concreto la Directiva), así como la obligación de los prestadores de servicios de informar a los consumidores y usuarios sobre determinados aspectos relacionados con dichas reclamaciones, aunque sin incorporar las restantes cuestiones que deben ser objeto de información a aquéllos, las cuales, no obstante, resultarán de aplicación en tanto quedan plasmadas con carácter básico en el artículo 22 de la Ley 17/2009.

c) Colegios Profesionales de Aragón

En materia de Colegios Profesionales, uno de los ámbitos o sectores en los que la Directiva de Servicios tiene una mayor repercusión, con importantes cambios estructurales en la ordenación del ejercicio de las profesiones colegiadas, el Decreto-Ley aragonés de transposición modifica ampliamente la Ley 2/1998, de 12 de marzo, de Colegios Profesionales de Aragón, pero, a pesar de ello, ninguna de las modificaciones introducidas contiene innovaciones normativas que no vinieran ya recogidas por la modificación llevada a cabo por la Ley 25/2009 en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, que aquélla respeta fielmente.

Así, podemos destacar como líneas más importantes de la reforma introducida por el Decreto-Ley (y, consiguientemente, por la Ley 25/2009) las siguientes:

a) Profundización en el respeto a la libre competencia, íntimamente ligada a las libertades de establecimiento y de prestación de servicios que con la Directiva se pretenden reforzar. (25) Así, se invoca expresamente el respeto a los límites de la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia en los acuerdos y recomendaciones de los Colegios Profesionales; a la vez que restringen los requisitos que obligan al ejercicio exclusivo de una única profesión a los previstos legalmente (en consonancia con los arts. 25 de la Directiva de Servicios y 25 de la Ley 17/2009, relativos a «*actividades multidisciplinares*»); se limitan las restricciones a las comunicaciones comerciales (desarrollando los arts. 24 de la Directiva de Servicios y 24 de la Ley 17/2009); y, finalmente, se prohíben las restricciones colegiales (no las legales) al ejercicio profesional en forma societaria (aplicando los arts. 15.2.b) de la Directiva de Servicios y 11.1.b) de la Ley 17/2009, sobre «*requisitos sujetos a evaluación previa*»).

En la misma línea, el Decreto-Ley prohíbe a las organizaciones colegiales el establecimiento de baremos orientativos sobre honorarios profesionales (art. 47), eliminándolo de entre sus funciones (art. 18), con la única excepción que permite su fijación para la tasación de costas procesales, recogida en la Disposición Adicional Quinta de la norma aragonesa.

b) Introducción en la Ley de un nuevo Título (VI) que contiene una serie de instrumentos de simplificación administrativa y de fomento de la calidad del servicio, como son la obligación de elaborar una Memoria Anual que dote de transparencia a su gestión, la creación de una Ventanilla Única para los colegiados (de acuerdo con el artículo 6 de la Directiva de Servicios y 18 de la Ley 17/2009) o la creación de un Servicio de atención a los colegiados

(25) Vid. Considerando (5) y (32) de la Directiva de Servicios

que resuelva sus quejas o reclamaciones, debiendo estar operativos estos dos últimos instrumentos desde el 27/06/2010 según su Disposición Transitoria Tercera.

c) Refuerzo de la protección de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados, incluyéndolo como uno de los fines esenciales de los Colegios Profesionales (art. 17); ofreciendo información a través de su ventanilla única para su mejor defensa (en desarrollo de los arts. 22.1.e) Directiva de Servicios y 22.2.d) de la Ley 17/2009); e incluso disponiendo de un Servicio de atención a los consumidores y usuarios (art. 45) que resuelva sus quejas o reclamaciones sobre la actividad colegial o de los colegiados, pudiendo incluso los Colegios iniciar un expediente informativo o disciplinario frente a su colegiado.

d) Goza de especial repercusión, no exenta de controversias, la regulación que el Decreto-Ley introduce sobre el «Visado Colegial» de los trabajos profesionales de carácter técnico (26), pues, además de atribuir al Colegio una responsabilidad subsidiaria por los daños derivados de un trabajo profesional visado (cuando le resulte imputable), incorpora como principal novedad la restricción de su exigencia al señalar que «*los colegios, por sí mismos a través de sus previsiones estatutarias, no podrán imponer la obligación de visar los trabajos profesionales*», a diferencia de lo previsto en la normativa anterior a la Ley 25/2009 (27), de modo que únicamente resultará exigible el visado «*cuando se solicite por petición expresa de los clientes, incluidas las Administraciones públicas cuando actúen como tales (28), o cuando así lo establezca el Gobierno mediante Real Decreto, previa consulta a los colegiados afectados*», rigiendo hasta entonces la normativa vigente según su Disposición Transitoria Primera.

Con este fin se ha aprobado el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, de carácter básico (29), que «*establece los trabajos profesionales que deben someterse a visado colegial obligatorio (admi-*

(26) Cuyo objeto es la comprobación de la identidad y habilitación profesional del autor del trabajo y la corrección e integridad formal de la documentación del trabajo (art. 46 de la Ley de Colegios Profesionales de Aragón).

(27) Vid. art. 5.q) de la Ley estatal sobre Colegios Profesionales, según redacción anterior a la Ley 25/09 (Ómnibus).

(28) Los órganos de contratación de la A.G.E. no exigirán el visado colegial, cuando éste no sea obligatorio, para los trabajos profesionales que formen parte del objeto de un contrato, salvo Acuerdo de Consejo de Ministros por razones de necesidad y proporcionalidad debidamente justificadas (Disp. Adicional Única del R.D. 1000/2010).

(29) La Disposición Final Primera del R.D. 1000/2010 se ampara en los arts. 149.1.18º y 13º de la Constitución. Vid. Acuerdos Bilaterales Estado-Cataluña y Estado-Canarias (BOE 20 y 25/10/2010) conforme art. 33 LOTC 2/79.

tiendo algunas excepciones relacionadas con la contratación pública) (30), en aplicación de los criterios de necesidad (...) y proporcionalidad (...), concretando, en su caso, el régimen jurídico aplicable (31).

No obstante, de acuerdo con la Disposición Adicional Sexta del Decreto-Ley (en términos idénticos a la Disposición Adicional Quinta de la Ley 25/2009), se reconoce a las Administraciones públicas la facultad de establecer con los Colegios Profesionales u otras entidades convenios o contratar servicios que tengan por objeto la comprobación documental, técnica o de cumplimiento de la normativa aplicable en los trabajos profesionales.

e) *Se restringe la obligación de colegiación* para el ejercicio de las profesiones colegiadas a aquellos casos así establecidos por una *Ley estatal* (32) (norma que todavía no ha sido objeto de aprobación), manteniéndose transitoriamente las obligaciones de colegiación vigentes (art. 22 y Disposición Transitoria Segunda de la Ley aragonesa, acogiendo los principios contenidos en los arts. 15.2.d) y 16.2.b) de la Directiva de Servicios y 11.1.d) y 12.1.b) de la Ley 17/2009).

A lo expuesto sobre la colegiación obligatoria, añade el Decreto-Ley aragonés el carácter gratuito de la inscripción, cuyas cuotas no deben superar los costes asociados a su tramitación; así como el mantenimiento de la incorporación en un Colegio para ejercer en el resto del territorio autonómico (o estatal según la Ley Ómnibus); en caso de ejercicio profesional fuera del

(30) Se exceptúa de la necesidad de visado obligatorio los trabajos profesionales que (siendo objeto, con carácter general, de dicho visado obligatorio), conforme a la normativa de contratación pública, son objeto de informe de la oficina de supervisión de proyectos u órgano equivalente de la Administración Pública competente o cuando, en su defecto, a través de sus procesos de contratación, existe una comprobación de la identidad y habilitación profesional del autor del trabajo y de la corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional de acuerdo con la normativa aplicable.

(31) Vid. Circular 4/2010 de la D.Gral. de Industria y PYMEs del Dpto. de Industria, Comercio y Turismo (Gobierno de Aragón) sobre interpretación del R.D. 1000/2010 en el ámbito de la seguridad industrial (BOA 28/10/10).

(32) Previsión contenida en el artículo 3, y Disposición Transitoria Cuarta de la Ley estatal sobre Colegios Profesionales, según redacción dada por la Ley Ómnibus 25/2009, que ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad nº 6851-2010, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

La remisión a una Ley del Estado que contará con carácter básico y, por tanto, resultará de aplicación a todas las CC.AA., conllevará, en el momento en que dicha Ley se apruebe el desplazamiento (por inconstitucionalidad sobrevenida) de las Leyes autonómicas reguladoras de los distintos Colegios Profesionales que establezcan la colegiación obligatoria para el ejercicio de actividades profesionales que no se incluyan en esa futura Ley estatal.

A su vez, el Considerando 39 de la Directiva dispone: «El concepto de «régimen de autorización» debe abarcar, (...) también la obligación, para poder ejercer una actividad, de estar inscrito en un colegio profesional (...)».

territorio de colegiación, se prohíbe, de un lado, la exigencia de comunicación del ejercicio ocasional de la actividad profesional al Colegio, distinto al de su inscripción, en cuya demarcación se vayan a realizar tales actuaciones puntuales y, de otro lado, los Colegios deberán utilizar los mecanismos de comunicación y cooperación precisos para el ejercicio, en su caso, de las potestades disciplinaria y de ordenación por parte del Colegio en que se ejerza la actividad; manteniendo, finalmente, la exención de colegiación de los funcionarios y personal laboral al servicio de las Administraciones públicas para el ejercicio de sus funciones públicas.

d) Industria

El artículo 4 del Decreto-Ley 1/2010 introduce diversas modificaciones en la Ley 12/2006, de 27 de diciembre, de regulación y fomento de la actividad industrial de Aragón, comenzando por un reconocimiento expreso del derecho de los ciudadanos de realizar trámites administrativos a distancia mediante instrumentos telemáticos, acogiendo la previsión introducida por la Ley 25/2009 en el artículo 6.3 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (33) (conforme al art. 8 de la Directiva de Servicios y 19 de la Ley 17/2009).

Pero la principal novedad introducida por Decreto-Ley aragonés en materia de industria es la restricción de los controles administrativos previos al inicio de la actividad industrial, con la *supresión de una serie de autorizaciones administrativas* en consonancia con las prevenciones del artículo 9 de la Directiva de Servicios y 5 de la Ley 17/2009. Así se suprime la autorización administrativa para la instalación, ampliación y traslado de actividades industriales, salvo que se derive de la normativa comunitaria o de los Tratados Internacionales fijada en el artículo 17 y 18 de la Ley 12/2006, siguiendo el criterio establecido previamente en la Ley Ómnibus 25/2009 (34). Y se suprime, a su vez, la necesidad de autorización administrativa para empresas instaladoras/mantenedoras, entidades de formación en materia de seguridad industrial y para el ejercicio de profesiones habilitadas, si bien estas últimas precisarán un reconocimiento de su cualificación profesional en los casos que así lo establezca una norma comunitaria europea o el correspondiente reglamento de seguridad industrial.

Pero, suprimida la necesidad de autorización, y atendiendo al principio de proporcionalidad reconocido en el artículo 5.c) de la Ley 17/2009, el ejercicio de la actividad industrial a la que resulten aplicables reglamentos

(33) BARROSO ARA (2010): pp. 780-782.

(34) Vid. artículo 4 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, según redacción dada por la Ley Ómnibus 25/09.

de seguridad industrial queda sometida a la presentación de una *declaración responsable o comunicación previa*, conforme a su artículo 17 de la Ley aragonesa 12/2006 y en desarrollo del artículo 4 de la Ley estatal (que exige para ello la concurrencia, entre otras, de razones de seguridad previstas en una Ley como la aragonesa). No obstante, la opción por una u otra figura se ha de fijar reglamentariamente según se desprende del artículo 17 de la Ley aragonesa 12/2006, cuando anteriormente al Decreto-Ley se exigía una «comunicación responsable» (equiparable a la actual declaración responsable).

Tal y como precisa la Ley 12/2006, se ha producido un desarrollo reglamentario de esta cuestión mediante los Reales Decretos 249/2010 y 560/2010 del Gobierno de la Nación (35) que, en ambos casos, han optado por la exigencia de una declaración responsable acompañada del cumplimiento de una serie de requisitos que garanticen la seguridad y salud pública (como el empleo de unos medios técnicos específicos, la disponibilidad de un seguro profesional o un número de personal mínimo), opción asumida por la Comunidad Autónoma de Aragón que, en tanto no lleve cabo la necesaria adaptación de su reglamentación en materia de seguridad industrial, ha definido los modelos de declaración responsable a utilizar por las empresas instaladoras/mantenedoras y por las entidades de formación, así como los requisitos requeridos para el ejercicio de las mismas, a través de la Orden de 27 de julio de 2010 del Consejero de Industria, Comercio y Turismo por la que se modifican los Anexos del Decreto 116/2003, de 3 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de las acreditaciones profesionales, la autorización de empresas y la acreditación de entidades de formación en materia de seguridad industrial.

Otra de las principales novedades de la reforma se refiere al Registro Industrial de Aragón (antes denominado «de Establecimientos Industriales»), ya que, de acuerdo con el contenido dado a la Ley de Industria estatal por la Ley 25/2009, la inscripción y actualización de sus datos se realizará de oficio por la propia Administración a partir de los datos obtenidos administrativamente (art. 28).

Por último, se dispone que, por razones de seguridad industrial, se impulse y reglamente la creación de instrumentos de control que permitan a los presta-

(35) Real Decreto 249/2010, de 5 de marzo, por el que se adaptan determinadas disposiciones en materia de energía y minas a lo dispuesto en la Ley 17/2009 y en la Ley 25/2009, por el que se modifica el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (RITE), aprobado por Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio;

Real Decreto 560/2010, de 7 de mayo, por el que se modifican diversas normas reglamentarias en materia de seguridad industrial para adecuarlas a la Ley 17/2009 y a la Ley 25/2009 (en concreto, a las modificaciones realizadas a la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria).

dores asegurar la calidad de sus servicios con participación de los agentes del sistema de seguridad industrial, que se ponderarán en los planes de inspección industrial elaborados por la Administración industrial (arts. 42 y 57), potenciando la mejora de la calidad de los servicios a que se refieren los artículos 26 de la Directiva de Servicios y 20 de la Ley 17/2009.

e) Ordenación de la actividad comercial

El Decreto-ley 1/2010 produce una profunda y extensa modificación de la Ley 9/1989, de 5 de octubre, de ordenación de la actividad comercial en Aragón.

Comienza el cambio con la supresión del requisito de estar inscrito en un Registro de empresarios de comercio como requisito habilitante para poder ejercer la actividad, y se convierte en una inscripción obligatoria pero a meros efectos de publicidad. El cambio se produce mediante la modificación de los arts. 4 y 12 de la Ley 9/1989.

La prestación de servicios es libre, por tanto, es contraria a la Directiva la existencia de un Registro en el que haya que inscribirse como requisito previo y habilitante para el ejercicio de la actividad. Esto no obstante, se considera que, por motivos de publicidad, protección del consumidor, y control y supervisión de actividades por la Administración, es precisa la existencia de un Registro con inscripción obligatoria, si bien no habilitante.

Dicha medida se puede considerar no discriminatoria, dado que rige igual para españoles y extranjeros (comunitarios o no), responde a un interés general que sería la protección del consumidor en base a garantizar su derecho a la información, y se entiende adecuada y proporcionada a ese interés general que se quiere proteger pues no añade una carga superior al particular que el fin que se tutela.

La reforma sustancial es la desaparición de la planificación y su sustitución por un procedimiento autorizatorio en determinados casos (36). Para todo ello se parte de una redefinición de los establecimientos comerciales mediante la modificación del artículo 11 de la Ley 9/1989, se define el concepto de establecimiento comercial individual y colectivo primando como nota diferenciadora en el colectivo el compartir un espacio geográfico y el estar gestionado bien

(36) En la misma línea del art. 6 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del Comercio Minorista (según la redacción dada por la Ley 1/2010, de 1 de marzo), de carácter básico: «*la instalación de establecimientos comerciales podrá quedar sometida a una autorización (...) cuando (...) de manera clara e inequívoca concurren razones imperiosas de interés general relacionadas con la distribución comercial, como la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la ordenación del territorio y la conservación del patrimonio histórico y artístico.*»

bajo una sola titularidad bien con un criterio de gestión unitaria compartiendo servicios comunes. Esta modificación parece pretender aunar una concepción clásica, ya existente, de los establecimientos comerciales, con un concepto más amplio que permita, sin tener que modificar la Ley, aplicar la misma a todos los establecimientos que realicen actividades comerciales.

Sentado, como primera pieza del procedimiento autorizador, el concepto de establecimiento comercial, mediante la modificación del art. 14 de la Ley 9/89, se introduce el concepto de gran superficie comercial. Quizá sea el concepto que puede dar lugar a mayor discusión, para su consideración se tiene en cuenta la medida de 2.500 metros cuadrados de espacio de exposición y venta.

Como decimos esta medida necesita justificación dado que es una medida que determina que un establecimiento pase a control. Entendemos que son unas medidas que configuran un establecimiento de unas características suficientemente importantes como para ser susceptible de control desde el punto de vista de la tutela del interés general. A nuestro juicio, no es una medida aleatoria dado que ya venía siendo considerada como la medida tipo de una gran superficie comercial. La cifra de 2.500 metros cuadrados de superficie de exposición y venta era el límite de distinción entre supermercados (por debajo de dicha superficie) e hipermercados.

Por otra parte, la equiparación de hipermercado con el concepto de gran superficie también resulta del propio texto de la Directiva de Servicios que, en su versión inglesa, considerando 47, habla de «hypermarket» y, en su versión española, lo traduce (considerando 47) como «gran superficie».

Señalaremos, a su vez, que la definición clásica de hipermercado, elaborada por Instituto Francés de Libre Servicio, señala que es *«aquél establecimiento de venta detallista que, con más de 2.500 metros cuadrados de superficie de venta, realiza sus operaciones comerciales en régimen de autoservicio y pago de una sola vez en las cajas de salida y dispone, asimismo, de un gran aparcamiento a disposición de la clientela»* (37).

Esto no obstante, y dada la complejidad demográfica del territorio aragonés, se prevé la posibilidad de que, reglamentariamente, y en determinadas zonas, se pueda variar la superficie precisa para tener la consideración de gran superficie comercial.

Si bien, ítem más, la dualidad del territorio aragonés, que se manifiesta entre la Delimitación Comarcal de Zaragoza y el resto del territorio, lleva a dar

(37) Definición recogida y consultada en MIQUEL PERIS (Dtor.) y otros *Distribución Comercial*, 5ª Ed., ESIC Colección Libros profesionales de empresa. (2006).

un especial tratamiento al resto del territorio, excluida la citada Delimitación Comarcal, en el sentido de aligerar los trámites procedimentales mediante un procedimiento abreviado, en zonas del territorio aragonés, con excepción de la citada Delimitación Comarcal, en las que la densidad de población sea superior a la media o el índice de población dependiente inferior. Si bien para la aplicación de dicho procedimiento abreviado se establece un límite máximo de 10.000 metros de superficie comercial. En la Delimitación Comarcal de Zaragoza (muy colmatada de establecimientos y con un gran efecto polarizador) y en las áreas más deprimidas (en las que la densidad de población es inferior a la media y la población dependiente es superior) se seguirá, en todo caso, el procedimiento ordinario.

En cuanto a las zonas más deprimidas, la normativa, por su vulnerabilidad y por razones de protección a la población dependiente y a sus dificultades de movilidad, no aligera trámite alguno de procedimiento con el objeto de atender de modo específico a las necesidades de dicha zona en coherencia con la política de la Comunidad Autónoma, inevitable, por otra parte, de evitar y corregir los desequilibrios interterritoriales.

Asimismo, y como medida de protección de la vulnerabilidad de determinadas zonas del territorio, se halla previsto que, reglamentariamente, se pueda rebajar la superficie necesaria para reunir la condición de gran superficie. Así pues quedarían en dichas zonas sujetas a licencia comercial superficies inferiores a 2.500 metros cuadrados. Consciente la norma de que ello supone una traba a la libertad de establecimiento señala que su adopción se dará en el seno de un procedimiento con audiencia de interesados y especial y fundamental consideración a las razones de interés general a proteger en dicha zona del territorio.

Retomando la línea argumental de esta exposición es de señalar que, establecido el concepto de gran superficie comercial, todo establecimiento que no alcance dicha superficie será un establecimiento que no precise licencia autonómica de instalación, le bastarán con las licencias municipales.

Para la tramitación de la licencia comercial se establece un procedimiento que, por lo que resulta de la normativa, se ha procurado implicar en el seno del proceso de las licencias municipales, buscando, en la medida de lo posible, respetar lo establecido en la Directiva sobre la restricción de cargas o trabas al interesado.

En los nuevos artículos 14, 14 Bis, 14 Ter, 14 Quater, 14 Quinquies, y 14 Sexies, es donde se regula el concepto de gran superficie comercial (art. 14) así como su sujeción a licencia comercial (art. 14 Bis), las cuestiones que han de observar los Ayuntamientos (art. 14 Ter), el procedimiento ordinario para su concesión (art. 14 Quater), el procedimiento abreviado (art. 14 Quinquies) y

normas concretas en relación con posibles situaciones de silencio administrativo (art. 14 Sexies).

El artículo 16, relativo a la comisiones provinciales de equipamiento comercial queda sin contenido al ser contrario a la Directiva que en los organismos decisores o consultivos de licencias y autorizaciones se hallen integrados los competidores.

El procedimiento es continuación del iniciado en el Ayuntamiento en solicitud de las licencias ambientales y de obras, y es el Ayuntamiento quien ha de remitir el expediente a la Administración Autonómica donde, a su recepción, se incoa el específico procedimiento de licencia comercial.

Se señala que la licencia comercial sólo podrá denegarse si el establecimiento y su actividad lesionan el interés general sin posibilidad de adopción de condicionamientos o medidas correctoras que preserven el citado interés general.

A tal fin, y en tanto haya un adecuado desarrollo reglamentario puesto que hay prevista una deslegalización para permitir entrar al reglamento, se establece un régimen transitorio que indica las razones por las que podrá denegarse la licencia comercial.

Por otra parte, mediante Disposición Adicional, se establece un informe preceptivo sobre el planeamiento, sobre todos aquellos planes urbanísticos que creen o modifiquen espacios destinados a equipamientos comerciales. El objetivo de este informe es dar criterios para una ordenación racional de la ciudad desde el punto de vista de la ordenación de los espacios y siempre con base a las competencias autonómicas propias antes citadas, destacadamente la competencia en materia de comercio.

Además la norma pretende dotar de virtualidad al informe al objeto de evitar trámites posteriores, así pues si el planeamiento es sumamente concreto, define con claridad los usos y obtiene un informe favorable, el establecimiento comercial que vaya a instalarse no requerirá posteriormente de licencia autonómica dado que los aspectos atinentes al interés general habrán sido objeto de estudio en la tramitación del informe.

Los establecimientos comerciales no amparados en el supuesto anterior y susceptibles de afectar, por su tamaño, los intereses generales que deben ser protegidos por la Comunidad Autónoma, requerirán de la licencia autonómica.

Se puede considerar que este procedimiento autorizatorio, que limita el principio de libertad de establecimiento, no establece medidas discriminatorias en modo alguno, va dirigido, tal y como se ha expuesto, a la tutela y protección del interés general, se considera adecuado en tanto que evita duplicidades,

es favorable a la concesión de la licencia salvo concurrencia de motivo de denegación, previamente establecido, y prevé una respuesta proporcionada en función del interés a tutelar dado que solo procederá la denegación en caso de que no pueda salvarse el interés general protegido.

El resto de cuestiones que aborda la nueva regulación son puramente técnicas y no derivadas propiamente de la transposición de la Directiva de Servicios, si bien aún se da cierto reflejo de la misma, pues en línea con su filosofía, se traslada al ámbito local el mismo planteamiento para autorizar o denegar el ejercicio de determinadas actividades comerciales.

f) Actividades feriales

El Decreto-Ley 1/2010, en su artículo 6, modifica la Ley 1/2007, de 27 de febrero, de Actividades Feriales Oficiales de Aragón en puntos concretos, pero claves, de su articulado.

En su artículo 2 se sustituye el régimen de autorización administrativa de la venta directa por el de comunicación previa a la Administración, remitiéndose a desarrollo reglamentario el procedimiento para la citada comunicación previa y, consideramos también, que deberá regularse reglamentariamente qué sucede cuando la Administración es contraria a dicha venta directa y cuándo puede ser contraria a la misma.

Los artículos 3 y 4, relativos a las autorizaciones para las actividades feriales oficiales quedan sin contenido. El desarrollo de actividades feriales es libre totalmente, otra cuestión es alcanzar la calificación de «oficial» (art.5), se regula con mayor amplitud la «calificación» así como la calificación de las actividades feriales «de interés preferente» (art.8). La supresión del régimen autorizatorio tiene su reflejo también en el art. 13.

Hay un gran cambio en la Comisión de Actividades Feriales de Aragón, que pasa a denominarse Consejo, y en el que sustituye su rígida composición por una mucho más flexible y abierta a la representación de los sectores con intereses. Por otra parte, se desregula enormemente este Consejo quedando su regulación a desarrollo reglamentario.

Se da un cambio en el Registro remarcando su carácter informativo y, con arreglo a los tiempos, dotándole de una mayor flexibilidad en cuanto a sus libros y contenidos.

Consecuencia de todo lo anterior sufre cambios también su régimen sancionador.

g) Vías pecuarias

La modificación introducida en la Ley 10/2005, de 11 de noviembre, de Vías pecuarias de Aragón por parte del artículo 7 del Decreto-Ley aragonés viene a poner de manifiesto una de las expresiones más significativas de la reforma normativa derivada de la Directiva de Servicios, como es la sustitución de autorizaciones administrativas por meras declaraciones responsables.

Así sucede con las autorizaciones previstas para el tránsito con vehículos motorizados por vías pecuarias y para el establecimiento de instalaciones o equipamientos desmontables para usos complementarios en vías pecuarias que, si bien se mantienen con carácter general con el presente Decreto-Ley, para el caso de que se vinculen a una actividad de servicios la nueva legislación se limita a exigir la previa presentación de una declaración responsable con un plazo de antelación de 15 días que permita comprobar su compatibilidad con los fines de la vía pecuaria (38), atribuyendo la recepción de la declaración responsable y la consiguiente comprobación al Departamento de Medio Ambiente, en cuanto es éste quien asume funciones inspectoras, y no al Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, como organismo competente para el otorgamiento de las correspondientes autorizaciones administrativas.

A su vez, el Decreto-Ley modifica el régimen sancionador en la materia tipificando como infracciones administrativas el ejercicio de la actividad de servicios sin la previa presentación de la declaración responsable o incumpliendo sus previsiones así como la inexactitud o falseamiento de dicha declaración.

Esta modificación de la Ley aragonesa de vías pecuarias se limita, no obstante, a reproducir la modificación operada, con carácter básico, por parte de la Ley 25/2009 (art. 31, que modifica la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias), aplicando ambas el principio de proporcionalidad que debe presidir las restricciones a la libertad de prestación de servicios y, en consecuencia, a las autorizaciones administrativas, reconocido en el artículo 9 de la Directiva y 5.c) de la Ley 17/2009, y sometiendo, por tanto, esta actividad a una mera declaración responsable que permita, sin necesidad de exigir una autorización previa, llevar a cabo el control de la actividad.

h) Montes

El artículo 8 del Decreto-Ley 1/2010 modifica la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón sometiendo el otorgamiento de las concesiones y autorizaciones precisas para desarrollar actividades de servicios

(38) Vid. Art.4 de la Ley 10/2005, de 11 de noviembre, de Vías pecuarias de Aragón.

en montes demaniales a los principios de objetividad, imparcialidad, transparencia y publicidad, así como, en determinadas circunstancias al principio de concurrencia competitiva: cuando se promueva por la propia Administración Forestal o cuando el ejercicio de la actividad sea excluyente para terceros. En estos casos se limitan los criterios de otorgamiento de la autorización a los de protección medioambiental y se limita su duración, excluyendo ventajas, una vez extinguida la autorización, para el prestador cesante o personas a él vinculadas.

Nuevamente, el contenido del Decreto-Ley, en este caso en materia de montes, reproduce la modificación introducida previamente, con carácter básico, en la normativa estatal por parte de la Ley 25/2009 (art. 34, que modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes). De una parte, se plasman algunos de los principios que, con carácter general, deben presidir la concesión de las autorizaciones según los artículos 10 de la Directiva y 6 de la Ley 17/2009 (objetividad, imparcialidad, transparencia y publicidad) mientras que, de otra parte, se establece un procedimiento de concesión de la autorización basado en la concurrencia competitiva bien cuando se promueve a iniciativa de la propia Administración (acorde con los principios rectores de la normativa patrimonial) bien cuando concurre una escasez de recursos naturales derivada del carácter excluyente y privativo de la actividad de servicios de que se trate, que permite limitar el número de autorizaciones tal y como acogen los artículos 12.1 de la Directiva y 8.1 de la Ley 17/2009. Así, una vez limitado el número de autorizaciones, el Decreto-Ley viene a aplicar las normas contenidas tanto en el artículo 12 de la Directiva como en el artículo 8.2 de la Ley 17/2009 para estos supuestos: concurrencia, criterios de otorgamiento, duración limitada sin renovación automática y ausencia de futuras ventajas para el prestador.

i) Protección ambiental

Con el artículo 9 del Decreto-Ley 1/2010 se modifica el artículo 32 de la Ley 7/2006, de 22 de junio, de Protección Ambiental de Aragón, relativo a los «*efectos de la declaración de impacto ambiental*», exigiendo que la evaluación de impacto ambiental sea previa a la declaración responsable o comunicación previa que, en su caso, pueda requerirse para el ejercicio de una actividad de servicios sometida a dicha evaluación, del mismo modo que ya establecía ese mismo precepto para la autorización o ejecución de proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental.

Esta disposición incorpora al ordenamiento aragonés la previsión contenida previamente en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 25/2009 y, aunque no incorpora directamente principios o reglas contenidos en la Directiva 2006/123/CE o en Ley 17/2009, sí adapta el procedimiento de evaluación

de impacto ambiental regulado por la legislación aragonesa (directamente vinculado a la autorización sustantiva de las actividades o proyectos sujetos a tal evaluación) a la posibilidad derivada de la Directiva 2006/123/CE y de la Ley 17/2009 de suprimir autorizaciones sustituyéndolas por declaraciones responsables o comunicaciones previas.

j) Calidad alimentaria

El Decreto-Ley 1/2010 ha modificado en su artículo 10 la Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad Alimentaria en Aragón, suprimiendo la autorización administrativa que se exigía a las entidades de certificación y control de determinados productos agroalimentarios de calidad diferenciada (denominaciones geográficas y productos ecológicos), ya sean entidades independientes, los propios Consejos Reguladores de las denominaciones geográficas o el propio Comité aragonés de agricultura ecológica.

No obstante, el Decreto-Ley mantiene la inscripción registral de las entidades independientes mencionadas en el Registro administrativo de entidades de control y certificación de productos agroalimentarios a efectos de su constancia a la autoridad competente por motivo de protección a los consumidores y salud pública.

Esta disposición del Decreto-Ley incorpora al ordenamiento autonómico el régimen de las autorizaciones establecido tanto en la Directiva de Servicios (art. 9) como en la Ley 17/2009 (art. 5), entendiéndose el Decreto-Ley que el mantenimiento de las autorizaciones suprimidas no respetaba los principios de proporcionalidad y/o necesidad, lo que exigía, en consecuencia, su supresión, sin necesidad siquiera de sustitución por una declaración responsable o comunicación previa para alcanzar sus objetivos de control de la actividad certificadora de la calidad alimentaria.

k) Salud

La modificación operada por el artículo 11 del Decreto-Ley 1/2010 en la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón mantiene la habilitación o remisión a su desarrollo reglamentario para establecer la exigencia de autorizaciones sanitarias así como la obligación de someter a registro a empresas o productos por motivos sanitarios, pero añadiendo una doble restricción no prevista por la normativa anterior:

a) Que en el ejercicio de tal habilitación se respeten los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad (exigidos por el artículo 9 de la Directiva de Servicios y el 5 de la Ley 17/2009 para la exigencia de

autorizaciones) así como los principios procesales de claridad, objetividad, transparencia, proporcionalidad y publicidad previa reconocidos en los artículos 10 de la Directiva de Servicios y 6 de la Ley 17/2009.

b) Que se trate únicamente de autorizaciones de los servicios sanitarios excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios y, en particular, de la Ley 17/09 (servicios de atención a la salud del paciente en el ejercicio de profesiones sanitarias reguladas) (39), tratando así de resolver en la legislación aragonesa la aparente contradicción existente entre el artículo 5 de la Ley 17/2009, al regular con carácter general las autorizaciones, y el artículo 41 de la Ley 25/2009 que modifica la Ley 14/86, de 25 de abril, General de Sanidad regulando la exigencia de autorizaciones sanitarias (40).

Así, el artículo 5 de la Ley 17/2009, como norma estatal básica de carácter horizontal, recogiendo la recomendación del dictamen del Consejo de Estado de 18 de marzo de 2009, establece (legalmente) un principio de reserva de Ley formal para el establecimiento, calificado como excepcional, de autorizaciones (con obligación de motivar en dicha Ley el cumplimiento de los principios de igualdad, necesidad y proporcionalidad) que requiere para ello «una ley específica o *ad casum*» (41), rango jerárquico que no exige, por el contrario, el artículo 9 de la Directiva de Servicios. Sin embargo, la norma sectorial de adaptación a la Ley 17/2009, es decir, el artículo 41 de la Ley 25/2009 (también básico) contiene una remisión reglamentaria para el establecimiento de las autorizaciones sanitarias sujeta a la concurrencia de los principios de igualdad, necesidad y proporcionalidad (ya fijados en el art. 5 de la Ley 17/2009) (42).

(39) Vid. art. 2.2.f) y Considerando 22 de la Directiva, así como art. 2.2.f) de la Ley 17/2009: «*Quedan exceptuados del ámbito de aplicación de esta Ley: f) Los servicios sanitarios, incluidos los servicios farmacéuticos, realizados o no en establecimientos sanitarios e independientemente de su modo de organización y de financiación a escala estatal y de su carácter público o privado, prestados por profesionales de la salud a sus pacientes, con objeto de evaluar, mantener o restaurar su estado de salud, cuando estas actividades estén reservadas a profesiones sanitarias reguladas.*»

(40) Artículo 25.1 de la Ley 14/86, de 25 de abril, General de Sanidad, según redacción dada por la Ley Ómnibus: «*La exigencia de autorizaciones sanitarias, así como la obligación de someter a registro por razones sanitarias a las empresas o productos, serán establecidas reglamentariamente, tomando como base lo dispuesto en la presente Ley.*»

(41) RAZQUIN LIZARRAGA (2010, pp. 97 y 107).

(42) La resolución del conflicto entre ambas normas estatales puede resolverse, o bien entendiéndose que la reserva de Ley formal prevista por el artículo 5 de la Ley 17/2009 admite que una Ley sectorial y posterior (como la Ley General de Sanidad —*Ley especial y posterior*—) que, por otra parte, goza del mismo rango jerárquico que la Ley que exige la reserva de Ley, pudiera habilitar al poder ejecutivo para que éste, en el ejercicio de su potestad reglamentaria, pueda establecer autorizaciones sanitarias (no limitándose a desarrollar la exigencia y regulación previamente establecida en una norma con rango de Ley), o bien considerar, en sintonía con el criterio del Consejo de Estado, que debe prevalecer el principio de reserva de Ley consagrado con carácter previo por el artículo

Ante esta disyuntiva el Decreto-Ley 1/2010 del Gobierno de Aragón ha optado por reproducir inicialmente la redacción contenida en la Ley 25/2009 añadiendo la expresión «*cuando se trate de servicios sanitarios comprendidos en el artículo 2.2.f) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades y servicios y su ejercicio*», es decir, limitando la habilitación reglamentaria a aquellos supuestos no sometidos al principio de reserva de Ley recogido en la Ley 17/2009 por quedar excluidos de su ámbito de aplicación.

Con esta redacción parece evitarse un riesgo de inconstitucionalidad en la Ley autonómica de transposición de la Directiva (Ley de Salud de Aragón) por resultar contraria al principio de reserva de Ley contemplado en la normativa estatal básica (art. 5 de la Ley 17/2009) (43), así como un vicio de validez de cualquier norma reglamentaria autonómica que, en el futuro, pudiera establecer tales autorizaciones sanitarias (44).

E incluso si se concluyese la validez de una habilitación reglamentaria como la acogida literalmente por la Ley 25/2009 para el establecimiento de autorizaciones sanitarias (por entender que se establecen los oportunos límites o, incluso, por prevalecer como norma estatal «especial» del mismo rango jerárquico y mismo carácter básico que la Ley 17/2009), tal previsión ya vendría contenida en una norma básica estatal de directa vinculación a todas las CC.AA. con independencia de que los servicios sanitarios objeto de la autorización estén sujetos o no a la Ley 17/2009.

l) Espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos

En este caso, la modificación introducida por el artículo 12 del Decreto-Ley 1/2010 en la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los Espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón, se limita únicamente a suprimir la comunicación previa a la Administración del inicio de las actividades en establecimientos públicos en caso de silencio administrativo positivo respecto de su solicitud de

5 de la Ley 17/2009, normativa básica y horizontal a la que, precisamente, trata de adaptarse la propia Ley 25/2009 tal y como reza su propio título y, por tanto, que la remisión reglamentaria del art. 41 de ésta última únicamente comprende aquellas autorizaciones de servicios sanitarios excluidos de la Ley 17/2009 (y, consiguientemente, de la reserva de Ley de su artículo 5).

(43) DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI (2010): pp. 219-228)

(44) El T.C. establece límites a la habilitación llevada a cabo por las Leyes a favor de los Reglamentos en aquellos casos en los que existe una reserva de Ley, vedando las remisiones genéricas e incondicionadas, como cabría entender en el presente caso (entre otras, SSTC 37/2002, 99/1987).

concesión de la autorización para su puesta en funcionamiento, cuya exigencia se mantiene por razones de seguridad pública, tal y como justifica debidamente la Memoria elaborada por el Departamento competente de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón de acuerdo con las exigencias del artículo 9 de la Directiva de Servicios y del 5.1 de la Ley 17/2009.

De manera que esta modificación, a la par que respeta, de una parte, el principio general de silencio positivo recogido en el artículo 13 de la Directiva y artículo 6 de la Ley 17/2009, y, de otra parte, el régimen de autorizaciones previsto en el artículo 9 de la Directiva y 5 de la Ley 17/2009 justificando en la ley de establecimiento de la autorización las razones imperiosas de interés general que lo justifican, simplifica el procedimiento administrativo de otorgamiento de la autorización de puesta en funcionamiento de los establecimientos públicos en los que se vayan a desarrollar espectáculos públicos o actividades recreativas, conforme al artículo 5 de la Directiva y 17 de la Ley 17/2009, al suprimir un requisito restrictivo de la libertad de prestación de servicios y de establecimiento como es la mera comunicación previa a la Administración competente en caso de estimación presunta por silencio administrativo.

m) Juego

La regulación introducida por el artículo 13 del Decreto-Ley 1/2010 modificando la Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego de Aragón se limita a suprimir la necesidad de autorización administrativa previa para la organización, celebración y desarrollo de combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales en las que la participación del público sea gratuita, careciendo esta norma de efecto innovador dado que ya la Disposición Adicional Primera de la Ley 25/2009, precepto que goza de carácter básico, eliminaba ya la necesidad de esta autorización administrativa.

Si bien, en principio, las actividades de juego por dinero quedan excluidas del ámbito de aplicación tanto de la Directiva de Servicios (arts. 2.2.h y Considerando 25) como de la Ley 17/2009 (art. 2.2.h), no sucede así con las de participación gratuita, dentro de las cuales se incluyen las denominadas «combinaciones aleatorias», que por su propia definición jurídica, cuentan, en todo caso, con fines publicitarios y con carácter gratuito para el consumidor o usuario (45).

(45) Artículo 7.4 del Decreto 159/2002, de 30 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas: «Las combinaciones aleatorias son una modalidad de juego (...) con fines estrictamente publicitarios de un producto o servicio (...) sin que éstos hayan sufrido incremento alguno de su coste ordinario».

De este modo, el legislador estatal así como, posteriormente, el aragonés han entendido que en tales combinaciones aleatorias, sujetas al ámbito de aplicación de la Directiva y de la Ley 17/2009, no concurre el principio de necesidad que justifique el mantenimiento de la autorización, procediendo a su eliminación y flexibilizando así los instrumentos de promoción comercial, tal y como recogen las Exposiciones de Motivos de la Ley 25/2009 y del Decreto Ley aragonés 1/2010 y, de forma más detallada, la Memoria Justificativa de la Ley estatal.

C) Disposiciones de la Parte Final del Decreto-Ley 1/2010

La Parte Final del Decreto-Ley 1/2010 contiene dos Disposiciones Adicionales, una Disposición Derogatoria, cuatro Disposiciones Finales y siete Disposiciones Transitorias, debiendo destacarse de las mismas lo siguiente:

La *Disposición Adicional Primera* del Decreto-Ley canaliza a través del Departamento de Presidencia de la Administración aragonesa el «cumplimiento de la obligación de notificar a la Comisión Europea los proyectos normativos que contengan restricciones excepcionales a la libertad de establecimiento o prestación de servicios admitidas en los artículos 11 y 12 de la Ley 17/2009 (46) [mediante su remisión a la Administración General del Estado conforme a la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 17/2009 (47)].

Por su parte, la *Disposición Adicional Segunda* del Decreto-Ley 1/2010 plasma en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón la previsión ya contenida en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 25/2009 sobre el silencio administrativo, considerando que «concurren razones imperiosas de interés general en todos los procedimientos en los que se prevean efectos desestimatorios para el silencio administrativo» por una norma con rango de ley o de Derecho comunitario preexistente a la Ley 25/2009, norma en la que ya se establece con carácter básico esta exigencia al modificar el artículo 43 de la Ley 30/92 como veremos a continuación.

Se cumple así, de una parte, la prescripción contenida en el artículo 6 de la Ley 17/2009 para los procedimientos de autorización (la Directiva de Servicios, sobre el silencio administrativo, se limita a reconocerlo en su considerando 40 como un modo de concesión implícito de las autorizaciones) (48)

(46) Vid. Arts. 11.2 y 12.3 de la Ley 17/2009 así como arts. 15.7 y 16 de la Directiva de Servicios.

(47) La Disposición Adicional Cuarta de la Ley 17/2009 canaliza, a su vez, esta comunicación a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

(48) Considerando (40) de la Directiva de Servicios: «La concesión de una autorización puede ser resultado no solo de una decisión formal, sino también de una decisión implícita derivada, por ejemplo, del silencio administrativo (...)».

y, de otra parte, la modificación llevada a cabo por el artículo 2.2. de la Ley 25/2009 en el artículo 43 de la Ley 30/92 (cuyo alcance excede de los meros procedimientos de autorización) que añade a la anterior redacción la exigencia de que las normas con rango de Ley que establezcan el silencio administrativo negativo o desestimatorio sólo podrán hacerlo «*por razones imperiosas de interés general*». (49)

Esta modificación plantea dudas sobre las normas con rango de Ley anteriores a la vigencia de la Ley 25/09 que establecían el silencio administrativo negativo sin necesidad de que concurriesen razones imperiosas de interés general, dado que ello no era exigible, dudas que trata de solventar la Disposición Adicional Primera del Decreto-Ley 1/2010, del mismo modo que la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 25/09, considerando que tales razones imperiosas de interés general concurren en las normas con rango de Ley autonómicas y estatales, respectivamente, anteriores a la vigencia de la Ley 25/09.

Si bien formalmente este precepto contribuye a reforzar los efectos desestimatorios del silencio previsto en la normativa anterior a la vigencia de la Ley 25/09, entendemos que sustancialmente sería conveniente revisar las Leyes aragonesas que establezcan efectos desestimatorios para el silencio administrativo, en particular, la Ley 8/2001, de 31 de mayo, de adaptación de procedimientos a la regulación del silencio administrativo y los plazos de resolución y notificación (cuyo objeto es precisamente la fijación en una norma de rango legal los procedimientos en los que, excepcionalmente, se establezca el silencio negativo), analizando la concurrencia o no de razones imperiosas de interés general que justifiquen, en su caso, el mantenimiento del silencio negativo en los procedimientos ahí regulados, labor que se ve facilitada por la definición que con carácter taxativo se establece del concepto «*razones imperiosas de interés general*» en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009.

En el mismo sentido, consideramos que esta revisión sustantiva de la mencionada Ley aragonesa 8/2001, debería ir acompañada de la adición a su redacción de la citada expresión «*razones imperiosas de interés general*».

Sobre las Disposiciones Transitorias, seis de ellas afectan al régimen de los Colegios Profesionales y del Comercio, mientras que la *Disposición Transitoria Séptima* establece un «régimen transitorio general», conteniendo dos previsiones diferentes:

a) de un lado, que en los procedimientos de autorización se entiende aplicable el régimen jurídico vigente en el momento de la solicitud, lo que

(49) RAZQUIN LIZÁRRAGA (2010: pp. 109-113)

englobaría, en su caso, la legislación básica estatal, directamente aplicable en las CC.AA.

b) de otro lado, que si la normativa de aplicación incluye requisitos expresamente prohibidos por el artículo 10 de la Ley 17/09 y 14 de la Directiva de Servicios, no se tendrán en cuenta por el órgano competente, resultando inaplicables.

La *Disposición Derogatoria Única* incluye una cláusula de derogación tácita, por incompatibilidad, de todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto-Ley, incluidos los estatutos y demás normas internas de las corporaciones profesionales (50).

Por último, dentro de las Disposiciones Finales, destacaremos la referencia a su desarrollo reglamentario, no sólo habilitando para ello al Gobierno de Aragón, sino estableciendo la *Disposición Final Segunda* un plazo de seis meses desde su entrada en vigor (al día siguiente de su publicación), para llevar a cabo la adaptación de la normativa reglamentaria de desarrollo de las Leyes modificadas, a su vez, por el Decreto-Ley 1/2010.

3. Ley de Turismo 2/2010

Por último, dentro de la legislación de transposición de la Directiva de Servicios en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón debemos referirnos a la *Ley 3/2010, de 7 de junio, por la que se modifica parcialmente la Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón*, norma que, por motivos de oportunidad política ha sido tramitada de forma paralela al Decreto-Ley «Ómnibus» 1/2010 (del mismo modo que ha sucedido, por ejemplo, en el ámbito estatal con la reforma de la Ley de Comercio Minorista), pero que tiene como principal finalidad su adaptación a la Directiva tras su exhaustiva revisión a la luz de la citada Directiva, tal y como señala su Exposición de Motivos, sin perjuicio de que haya ido más allá en algunos aspectos como en el régimen sancionador.

La principal novedad de la Ley es la flexibilización del régimen de autorización de las empresas prestadoras de servicios turísticos en consonancia con el artículo 9 de la Directiva de Servicios y el 5 de la Ley 17/2009, dado

(50) Se mantendría, a nuestro juicio, la vigencia del referido Decreto-Ley 1/2008, que ya asume el espíritu y contenido de la Directiva de Servicios recogido, a su vez, por la Ley 17/2009, sin vulnerar el principio de reserva de Ley previsto en el artículo 5 de la Ley 17/2009 (no así en la Directiva), pues esta reserva se establece para la exigencia o imposición excepcional y justificada de autorizaciones, no para su supresión (sustituida por una declaración responsable) o demora fundada en el principio de proporcionalidad.

que se suprime con carácter general la denominada autorización turística (art. 26), manteniéndose únicamente, de forma justificada, para servicios de turismo activo (quedando exentos cuando la hayan obtenido en otras Comunidades Autónomas o en otros Estados miembros de la Unión Europea), para la apertura de complejos turísticos, de alojamientos turísticos al aire libre (campings), de parques temáticos y de centros de esquí y montaña, si bien estos últimos se autorizarán y ordenarán mediante planes o proyectos de interés general de Aragón (art. 51.5) (51).

La supresión del régimen de autorización administrativa, de acuerdo con el principio de proporcionalidad reconocido por las disposiciones antes citadas, ha supuesto la aplicación de un régimen de comunicación previa (art. 26.bis) y consiguiente inscripción en el Registro de Turismo de Aragón, en el que se practicarán las inscripciones de oficio. Aunque, a nuestro juicio, la comunicación previa definida en la Ley de Turismo parece corresponderse con el concepto de declaración responsable que asume el artículo 71.bis de la ley 30/92 (en redacción dada por la Ley 25/2009) ya que, debe ir acompañado de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos legales.

En esta línea de supresión de restricciones previas, se añade una novedosa garantía para las empresas turísticas que proyecten la construcción o modificación de un establecimiento turístico, de manera que, antes de iniciar cualquier tipo de obra, podrán solicitar de la Administración turística un informe relativo al cumplimiento de los requisitos mínimos de infraestructuras y servicios así como respecto de la clasificación que, en su caso, pudiera corresponder a dicho establecimiento (art. 26.ter).

En la misma línea, la reforma legislativa flexibiliza algunos de los requisitos que condicionan la prestación de servicios turísticos, como sucede con la desaparición de la obligación de comunicar precios a la Administración turística (art. 24). Por el contrario, mantiene algunos de estos requisitos en atención a los principios de igualdad, necesidad y proporcionalidad (exigidos por los artículos 15.2 de la Directiva de Servicios y 9 y 11 de la Ley 17/2009), como la suscripción de seguros obligatorios para campings, agencias de viaje, centros de esquí y montaña, parques temáticos o empresas de turismo activo (admitido por los artículos 23 de la Directiva de Servicios y 21 de la Ley 17/2009), la fijación de límites de carácter económico y técnico para las instalaciones o, en el caso de las viviendas de turismo rural y hoteles rurales, de requisitos de carácter territorial para su instalación (conforme a los artículos 15.2.a) de la Directiva de Servicios y 11.1.a) de la Ley 17/2009).

(51) Vid. Capítulo II, Título III (arts. 32-39) de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón y Capítulo III, Título III (arts. 87-99) de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón.

Existe, no obstante, una remisión al desarrollo reglamentario para precisar el alcance de estos requisitos así como una habilitación para el Departamento responsable en materia de turismo para garantizar el acceso electrónico a los servicios públicos y la incorporación de la materia a la ventanilla única de la Administración autonómica (en aplicación de artículos 6 y 8 de la Directiva de Servicios y 18 y 19 de la Ley 17/2009).

Mantiene la Ley la figura de las Zonas Turísticas Saturadas con los límites que conllevan para nuevos establecimientos o actividades turísticas, e incorpora (art. 24) un conjunto de obligaciones de los empresarios turísticos en materia de información al público y resolución de reclamaciones (en sintonía con los artículos 22 y 27 de la Directiva de Servicios y 22 y 23 de la Ley 17/2009), así como algunos instrumentos de fomento de la calidad en la prestación de servicios turísticos (desarrollando los artículos 26 de la Directiva y 20 de la Ley 17/2009): como la creación de marcas o distintivos de calidad turística, la promoción de las actividades de certificación de la calidad realizadas por parte de entidades especializadas o el impulso a la elaboración de cartas de calidad o a la participación en las mismas.

BIBLIOGRAFÍA

- BARROSO ARA, Clara (2010): «Nuevas tecnologías, nuevos retos», en Ignacio Murillo García-Atance (coord.), *Políticas Públicas ante el nuevo marco estatutario de Aragón*, Gobierno de Aragón, pp. 775-802.
- BERMEJO VERA, José (2007): *D^e Administrativo, Parte Especial*, 7^a ed., Thomson-Civitas.
- BERMEJO LATRE, José Luis (2008): «La incidencia de la Directiva de Servicios en el Derecho Público Aragonés», en *Actualidad del Derecho en Aragón*, núm. 1, pp. 18-19.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2008): «Las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón. Planteamientos generales», en Antonio EMBID IRUJO (Dtor.), *Derecho Público Aragonés*, Zaragoza, Justicia de Aragón, pp. 305-344.
- FANLO LORAS, Antonio (2004): «El Régimen Local Aragonés», en *El Municipio en Aragón. 25 siglos de historia, 25 años de Ayuntamientos en democracia (1979-2004)*, Diputación Provincial de Zaragoza, pp. 273-283.
- GALLARDO VAL, M^e José (2010): «Adaptación de Aragón a la directiva de servicios», y ESTREMERÁ JIMÉNEZ, Encarna (2010): «La Ley 3/2010 de modificación parcial de la Ley del Turismo de Aragón», en *Actualidad del Derecho en Aragón*, núm. 7.

- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2010): *La incorporación de la directiva de servicios al derecho interno*, 1ª ed., Instituto Vasco de Administración Pública.
- MAIRAL BUIL, Gaspar (1996), *La identidad de los aragoneses*, Ed. Egido Editorial.
- MIQUEL PERIS, Salvador (Dtor.) (2006): *Distribución Comercial*, 5ª Ed., ESIC Colección Libros profesionales de empresa.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (2009): «La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkenstein: La interiorización, con paraguas y en ómnibus, de su impacto en nuestro sistema», en *Crónica del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 6, pp. 34 y ss.
- PÉREZ MAS, Juan (2008): «La nueva delimitación competencial», en Asociación de Letrados de la Comunidad Autónoma de Aragón, *Estudios Jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón*, Zaragoza, Gobierno de Aragón, pp. 131-157.
- RAZQUIN LIZÁRRAGA, José Antonio (2010): «El impacto de la Directiva de servicios en el procedimiento administrativo: autorización, declaración responsable y comunicación», en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 49, pp. 85-136.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo (2009): «Reformas del Derecho Administrativo para 2010: La difícil transposición de la Directiva de Servicios en España», en esta REVISTA, núm. 34, pp. 51-80.
- (2010): «La Transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León: valoración crítica de la estrategia de transposición y de las medidas adoptadas»; DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás (2010): «Estado autonómico y transposición de la Directiva de Servicios»; MATIA PORTILLA, Javier: «La Transposición de la Directiva de Servicios en el Estado central y en la Comunidad Autónoma de Castilla y León (un estudio de fuentes del derecho)», los tres en Dámaso-Javier Vicente Blanco y Ricardo Rivero Ortega (Dtor.), *Impacto de la Transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León*, Valladolid, Consejo Económico y Social de la Comunidad de Castilla y León, pp. 281-310, pp. 171-240 y pp. 139-170, respectivamente.