

LA INCIDÈNCIA DE LA DIRECTIVA DE SERVEIS EN ELS ENS LOCALS

Tomàs Font i Llovet*

Alexandre Peñalver i Cabré**

Sumari

1. Introducció
2. Els ens locals en el procés de transposició de la Directiva de serveis
 - 2.1. La complexa situació dels ens locals davant la tardana aprovació de la normativa estatal i catalana de transposició
 - 2.2. L'ampli abast de la normativa estatal i catalana de transposició: especial significat de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment administratiu de les administracions públiques de Catalunya
3. Àmbits materials afectats de competència local
 - 3.1. Matèries locals relatives a serveis
 - a) *Activitats de serveis de competència local*
 - b) *Serveis d'interès general*
 - c) *Serveis de comprovació, inspecció i control*
 - 3.2. La incidència indirecta dels serveis sobre altres matèries locals
 - a) *Urbanisme*

* Tomàs Font i Llovet, catedràtic de dret administratiu de la Universitat de Barcelona i president de la Comissió Jurídica Assessora. Departament de Dret Administratiu, Facultat de Dret, Universitat de Barcelona, Av. Diagonal, 684, 08034 Barcelona, tfont@ub.edu.

** Alexandre Peñalver i Cabré, professor titular de dret administratiu de la Universitat de Barcelona. Departament de Dret Administratiu, Facultat de Dret, Universitat de Barcelona, Av. Diagonal, 684, 08034 Barcelona, alexpenalvercabre@ub.edu.

Article rebut el 3.02.2011. Avaluació cega: 14.02.2011. Data d'acceptació de la versió final: 25.02.2011.

- b) Béns de domini públic*
 - c) Tributs*
 - d) Consumidors i usuaris*
4. Principals instruments jurídics locals afectats
 - 4.1. Normes locals
 - 4.2. Planejament urbanístic
 - 4.3. Llicències
 - 4.4. Comunicacions prèvies i declaracions responsables
 - 4.5. Funcions de comprovació, inspecció i control
 - 4.6. Finestreta única i administració electrònica
 - 4.7. Cooperació interadministrativa
 5. Conclusions

1. Introducció

Aquest article té per objecte mostrar els principals impactes en el món local de la Directiva 2006/123/CE, del Parlament i del Consell, de 12 de setembre, relativa als serveis en el mercat interior (en endavant, DS), així com també de la normativa estatal i catalana de transposició. Primer, es posa de manifest la complexa situació en què s'han trobat els ens locals en el procés de transposició de la DS tant des d'un punt de vista temporal com material. Segon, es mostren els àmbits materials afectats de competència local ja sigui amb relació als serveis com també a altres matèries. Tercer, s'examinen els principals instruments jurídics locals afectats que operen sobre els serveis de competència local. I, finalment, s'hi formulen unes conclusions.

2. Els ens locals en el procés de transposició de la Directiva de serveis

2.1. La complexa situació dels ens locals davant la tardana aprovació de la normativa estatal i catalana de transposició

Malgrat el llarg termini de 3 anys de transposició de la DS, que finalitzava el 28 de desembre de 2009, els ens locals no tenien plena llibertat per transposar directament la Directiva, ja que la majoria de matèries relacionades amb els serveis són objecte de nombrosa legislació estatal i catalana que configura el marc en el qual es poden moure les ordenances. És cert que, en virtut dels principis de primacia del dret europeu i de respecte al sistema intern de distribució de competències, els ens locals haguessin pogut modificar les seves normes locals de conformitat amb la DS valorant prèviament la conformitat dels preceptes de les normes estatals i catalanes amb la DS. Ara bé, el principi de seguretat jurídica en l'exercici de la potestat normativa els obligava més aviat a esperar les modificacions de la legislació estatal i catalana sobre serveis, la qual cosa va començar a produir-se al final del període de transposició¹ i

1. Les normes sobre serveis aprovades al final del període de transposició han estat les dues lleis estatals centrals com són la Llei estatal 17/2009, de 23 de novembre, sobre lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici –anomenada Llei paraigües– (en endavant, LS) i la Llei estatal 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici (anomenada Llei òmnibus), així com també el Decret llei català 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials.

també, de manera molt significativa, ha continuat posteriorment al llarg de l'any 2010.² També s'ha de tenir present com la normativa de serveis ha estat un dels factors principals d'aprovació de nova normativa sectorial de gran incidència als ens locals, en especial, sobre espectacles públics i activitats recreatives i medi ambient.³ A més, la informació i la col·laboració sobre la transposició de la DS per part de l'Estat i de la Generalitat envers la immensa majoria dels ens locals va arribar també tard, just en el mateix any en què s'havia de transposar la DS.⁴

Com ja hem dit, la tardança de l'Estat i de la Generalitat en aprovar aquesta àmplia i variada legislació de transposició de la DS ha dificultat enormement que els ens locals adequessin les seves normes dins del termini màxim de transposició de la DS.⁵ La situació a la qual s'han vist abocats els ens locals s'hauria agreujat encara més amb la DF 4 LS (reiterada en matèria de comerç per la DA 7 introduïda per la Llei estatal 1/2010) en establir que l'Estat pot compensar

2. Mentre tota la resta de la legislació de serveis ha estat aprovada després del termini de transposició. Així, pel que fa a l'Estat, esmentem la Llei estatal 1/2010, d'1 de març, de reforma de la Llei estatal 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç minorista i els nombrosos reglaments estatals aprovats al llarg de l'any 2010 que, en ocasions, han envaït competències exclusives de la Generalitat. Un clar exemple és el RD 99/2010, de 26 de febrer, pel qual es regula l'exercici de la venda ambulants sobre el qual el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya ha emès el Dictamen núm. 10/2010, de 22 de juny, que és el seu primer dictamen previ a la presentació d'un conflicte de competències i ha conclòs que és contrari a la CE i l'EAC perquè va més enllà de la competència exclusiva de l'Estat sobre les bases i coordinació de la planificació general de l'economia (art. 149.1.12 CE) i envaïx la competència exclusiva de la Generalitat sobre comerç i, en particular, la submatèria de la regulació administrativa de totes les modalitats de venda (art. 121.1.b EAC). I per part de la Generalitat la norma més rellevant és la «Llei omnibus catalana» aprovada mitjançant el Decret legislatiu 3/2010, de 5 d'octubre, per a l'adequació de normes amb rang de llei a la Directiva 22006/123/CE, del Parlament i del Consell, de 12 de setembre, relativa als serveis en el mercat interior. Aquest projecte de Decret legislatiu va ser objecte del Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora núm. 300/2010, de 16 de setembre (en endavant, Dictamen CJA 300/10).

3. Llei 11/2009, de 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives i el Decret 112/2010, de 31 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament d'espectacles públics i activitats recreatives i Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats tot estant pendents d'aprovació els dos reglaments d'aquesta Llei.

4. Aquest oblit de la majoria dels ens locals és denunciat per, entre d'altres, Merino Estrada, Valentín y Martín Ferreira, Pilar. «La transposición de la Directiva de servicios y las entidades locales», a Rivero Ortega, Ricardo (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la directiva de servicios en España*, Civitas, 2009, p. 294-295.

5. Sobre aquest complex procés de transposició de la DS per part de l'Estat (amb un epíleg destinat a les comunitats autònomes i als ens locals) i la delicada situació en què han quedat les normes locals, entre d'altres, Jimenez Asensio, Rafael, *La incorporación de la Directiva de Servicios al derecho interno*, IVAP, Bilbao, 2010.

amb els ens locals, en la part que els sigui imputable, les multes que les institucions europees imposin a l'Estat per incompliment del dret comunitari, la qual cosa pot succeir tant per no adequar les normes municipals a la DS com per no aplicar-la correctament. La clàusula d'exoneració o de reducció de responsabilitat dels municipis en la part que els sigui imputable no és suficient, atesa la seva imprecisió, i hagués estat preferible objectivar-la establint un termini màxim als ens locals per adequar les normes municipals per exonerar-los de possibles responsabilitats.⁶ A més, la DF 4 LS no ha afavorit gaire el correcte exercici de la potestat normativa local en compel·lir els ens locals a aprovar les modificacions normatives amb una gran rapidesa ja que, des d'un bon principi, estaven quasi fora de termini. I aquesta manera d'aprovar normes contradiu precisament la DS, la qual, com veurem més endavant, exigeix un canvi en el procediment d'elaboració de normes.

2.2. L'ampli abast de la normativa estatal i catalana de transposició: especial significat de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment administratiu de les administracions públiques de Catalunya

No només la legislació estatal i catalana de transposició de la DS ha arribat tard, sinó que també ha intensificat la seva incidència sobre els ens locals tant pel que fa als serveis com, fins i tot, pel que fa a altres matèries diferents.

Amb relació als serveis, s'ha limitat l'abast de les ordenances, ja que s'han inclòs diverses reserves de llei –no previstes, lògicament, a la DS– per establir raons imperioses d'interès general (art. 3.11 LS), per exigir autoritzacions (art. 5 LS) i per imposar assegurances i altres garanties als prestadors de serveis (art. 21 LS). I pel que fa a altres matèries, hem de manifestar que la legislació de transposició de la DS l'ha dotat d'una veritable *vis expansiva* en ampliar el seu àmbit material d'aplicació molt més enllà de les activitats de serveis fins arribar a tota matèria administrativa.⁷

6. Evidentment, aquest termini no modificaria el termini màxim de transposició ni l'entrada en vigor de la legislació de transposició, sinó que la seva finalitat seria determinar les administracions responsables per incompliment del dret europeu.

7. Un clar exponent és la Llei òmnibus quan regula de manera general els principis d'intervenció administrativa de les activitats dels privats amb un èmfasi especial de les funcions públiques de

És prou il·lustratiu d'aquest efecte expansiu de la DS, la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment administratiu de les administracions públiques de Catalunya (en endavant, LRJCAT). Des d'un bon principi, l'exposició de motius deixa ben clar aquest efecte expansiu de la Directiva de serveis quan diu que «no es pot defugir la necessitat d'incorporar les regles de la Directiva 2006/123/CE, del 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, i de regular les mesures de simplificació administrativa a què obliga la seva transposició. En aquest sentit, la Llei opta per estendre l'aplicació d'aquestes mesures a tota actuació administrativa, amb una clara voluntat de contribuir a una major racionalització de les nostres administracions públiques». Això explica, per exemple, que s'estableixin uns principis generals sobre la simplificació administrativa, una regulació de les tècniques d'intervenció de comunicació prèvia i declaració responsable, una relació de drets dels ciutadans i una regulació general de les potestats d'inspecció i control i també de les entitats col·laboradores. A més, no s'ha d'oblidar que tots aquests aspectes s'apliquen als ens locals perquè estan inclosos dins de l'àmbit d'aplicació subjectiu d'aquesta Llei.

control i inspecció (nou art. 39 bis LRJPAC), condiona el supòsit de règim silenci negatiu previst per Llei a l'existència d'una raó imperiosa d'interès general (nova redacció de l'art. 43 LRJPAC) o també normalitza la comunicació prèvia, la declaració responsable i el control *a posteriori* en els mitjans d'intervenció municipal de l'activitat dels ciutadans (nova redacció de l'art. 84 LBRL). Fins i tot, la Llei òmnibus ha modificat diverses lleis sobre serveis que no estan inclosos dins de l'àmbit d'aplicació de la DS (els serveis d'interès general) o estan exceptuats dels requisits de la lliure prestació de serveis (serveis d'interès econòmic general com ara els serveis postals o el sector elèctric) i sobre matèries que no són serveis (domini públic portuari i hidràulic i costes). De manera semblant, també els nous apartats primer i segon de l'article 236 TRLMC modificats pel Decret legislatiu 3/2010, de 5 d'octubre, per a l'adequació de normes amb rang de llei a la Directiva 22006/123/CE, del Parlament i del Consell, de 12 de setembre, relativa als serveis en el mercat interior. El Dictamen CJA 300/10 ja va assenyalar la cura amb què calia intervenir respecte d'aquesta qüestió, tractant-se d'una delegació legislativa: «Les modificacions no presenten problemes tret de l'apartat 2 de l'article 236. És congruent amb la delegació la inclusió dels principis de necessitat i no discriminació, però no hi ha cap motiu que es pugui derivar de la Directiva de serveis per a eliminar els principis de legalitat, igualtat, congruència amb els motius i els fins que justifiquen la potestat i el respecte a la llibertat individual com fa el Projecte. Certament, la no-referència explícita d'aquests principis no significa que sigui impossible aplicar-los, ja que constitueixen principis essencials de tot el dret administratiu. Però el que és rellevant és el fet que els principis a què fem referència pel fet de ser limitadors de la intervenció administrativa afavoreixen la lliure prestació de serveis i s'ajusten a allò que estableix l'article 10 de la Directiva, amb la qual cosa eliminar-los contradiu l'efectivitat dels objectius de la delegació. No és obstacle aquesta observació al fet que la modificació de l'article 84 de la Llei de bases de règim local efectuada per la Llei 25/2009 hagi fet aquesta supressió, ja que, per una banda, les normes bàsiques operen com un mínim comú, que pot ser ampliat pel legislador autonòmic i, per una altra, a diferència del legislador estatal, el Govern català, en el cas present, està limitat per la delegació rebuda.» (FJ VII).

En fi, veiem, doncs, que la legislació estatal i catalana de transposició de la DS ha limitat de manera significativa el camp de les normes locals per regular els serveis i ha configurat noves regles generals d'actuació administrativa dels ens locals més enllà dels serveis. Per tant, els ens locals es veuen obligats a adequar la normativa municipal no només sobre serveis, sinó sobre moltes altres matèries i, en especial, a revisar els mitjans d'intervenció municipal, en general, de l'activitat dels ciutadans. Es podria dir que la transposició de la DS ha estat l'ocasió que s'ha aprofitat per homogeneïtzar, més o menys, segons els casos, el conjunt de tot l'ordenament en una línia més liberalitzadora i desreguladora i de major simplificació administrativa.

3. Àmbits materials afectats de competència local

3.1. Matèries locals relatives a serveis

a) Activitats de serveis de competència local

Les matèries locals afectades per la DS són les activitats de serveis que siguin de competència local. Per tant, l'element clau és la noció de servei, la qual delimita l'àmbit d'aplicació de la normativa de serveis i els ens locals l'han de tenir molt present per no aplicar-la incorrectament a altres matèries diferents. Sense cap ànim d'examinar amb profunditat aquest concepte, només cal indicar que els serveis són activitats econòmiques realitzades per compte propi a canvi de remuneració, la qual ha de ser la contrapartida econòmica de la prestació, i que la funcionalitat d'aquesta contrapartida s'ha d'avaluar cas per cas, tal com preveu la normativa de serveis a partir de la jurisprudència europea.⁸ De conformitat amb els articles 2.1 DS i LS, hi ha dues modalitats de serveis que són objecte d'una regulació específica en funció de si es presten per mitjà d'una infraestruc-

8. La definició de servei de l'article 4.1 DS, (seguida pels art. 1 i 3.1 LS) parteix de la noció europea prevista a l'article 50 TCE (actualment, art. 57 TFUE) referida a les prestacions que es realitzen a canvi d'una remuneració tot incloent, en especial, les activitats industrials, mercantils, artesanals i de professions liberals. La mateixa DS fa una breu aproximació a la noció comunitària de servei als apartats 33 i 34 de l'exposició de motius, els quals parteixen del document de la Direcció General del Mercat Interior i Serveis (Comissió Europea), *Manual sobre la transposició de la Directiva de servicios*, Luxemburg, Oficina de Publicacions Oficials de la Comunidad Europea, 2007, p. 10 i 11 (http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_es.pdf).

tura estable amb una durada indeterminada (llibertat d'establiment) o de manera temporal sense establir-s'hi (lliure circulació de serveis). Però hi ha una llista de serveis exclosos de l'àmbit d'aplicació alguns dels quals tenen una incidència local molt rellevant, com ara els serveis no econòmics d'interès general o les activitats vinculades a l'exercici de l'autoritat pública, els serveis de transport i determinats serveis socials. Atès que aquests dos darrers casos es poden conceptualitzar com a serveis d'interès general, a continuació, fem unes breus consideracions sobre els serveis d'interès general i les activitats vinculades a l'exercici de l'autoritat pública.

b) Serveis d'interès general

Atesa la gran incidència de la noció europea de serveis d'interès general en l'ampli panorama dels serveis públics locals, hagués estat molt adequat establir uns criteris més concrets per saber quins són serveis d'interès general i quins tenen caràcter econòmic o no, perquè aquests dos aspectes determinen el grau d'aplicació de la normativa de serveis.⁹ Pot sorprendre que la DS no contingui una definició dels serveis econòmics i no econòmics d'interès general, que reculli els trets més significatius del dret europeu (art. 14 TFUE i 36 CDFUE) quan el cert és que la Comissió ha ajudat a perfilar-ho a través de diversos documents i la jurisprudència del TJUE ho ha anat concretant en cada cas, si bé encara no de manera consolidada.¹⁰ Tan sols l'article 17 DS fa una relació, a títol exemplificatiu, de serveis econòmics d'interès general alguns dels quals són serveis públics típicament locals (per exemple, el subministrament i distribució d'aigua, sanejament d'aigües residuals i la gestió de residus), segons el nostre dret local

9. En el cas que no tinguin caràcter econòmic resten exclosos (art. 2.2.a DS i LS), ja que no són serveis, atès que les prestacions no es realitzen a canvi d'una remuneració. Mentre els que tinguin caràcter econòmic només queden exclosos parcialment en tant que no es poden aplicar els requisits avaluable dels establiments si perjudiquen les tasques encomanades (art. 15.4 DS) ni tampoc els requisits prohibits de prestació de serveis (art. 17 DS i 13 LS). Sobre els serveis d'interès general i llur caràcter econòmic o no, entre d'altres, Laguna de Paz, José Carlos, *Servicios de interés económico general*, Civitas, 2009.

10. Sobre els contorns encara no perfectament delimitats dels serveis no econòmics d'interès general i els serveis econòmics d'interès general i la seva incidència en la DS, de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, Tomás, «Precisiones sobre el ámbito de aplicación de la Directiva de servicios en el mercado interior», a de la Quadra-Salcedo, Tomás (dir.), *Mercado interior de servicios en la Unión Europea. Estudios sobre la Directiva 123/2006/CE relativa a los servicios en el mercado interior*, Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 104-116.

(art. 26 i 86 LBRL i 67 TRLMC).¹¹ Llavors, les ordenances, explicitant o no una definició dels serveis locals econòmics i no econòmics d'interès general, poden concretar quins serveis públics locals entren dins d'aquestes categories.¹²

c) Serveis de comprovació, inspecció i control

És prou conegut el fenomen cada vegada més freqüent de la intervenció d'entitats col·laborades de l'Administració per exercir funcions de comprovació, inspecció i control d'activitats i obres de competència municipal. Llavors es planteja la qüestió de si l'activitat que duen a terme aquestes entitats són serveis exclosos en virtut del supòsit previst a l'article 2.2.i DS relatiu a les activitats vinculades a l'exercici de l'autoritat pública segons l'article 45 TCE (actual art. 51 TFUE). La resposta incideix en el règim jurídic d'aquestes entitats i en la seva relació jurídica amb els ens locals. Si bé l'article 51 TFUE es refereix, de manera més àmplia, a les activitats relacionades (fins i tot només de manera ocasional) amb l'exercici de poder públic, la jurisprudència del TJUE ha fet una interpretació restrictiva d'aquest precepte per evitar les greus conseqüències de no aplicar el capítol 2 del títol IV TFUE, relatiu al dret d'establiment.¹³

11. Tampoc la LS no conté cap definició dels serveis d'interès general. A més, omet per complet la noció dels serveis econòmics d'interès general ja sigui en no regular-los, sorprenentment, com a excepció als requisits avaluable dels establiments (art. 11), o bé, esmentant els serveis de l'article 17 DS si bé sense la qualificació de serveis econòmics d'interès general sinó merament de serveis (art. 13). En aquest context, convé assenyalar que la Llei òmnibus inclou una disposició addicional setena relativa als serveis funeraris, els quals també han estat objecte del Decret legislatiu català 3/2010 que modifica sensiblement la Llei catalana 2/1997, de serveis funeraris, amb la finalitat de facilitar l'accés a la prestació d'aquests serveis i preveu que qualsevol prestador de serveis funeraris habilitat pugui prestar el servei de transport de cadàvers i les activitats associades a tot el territori de Catalunya; i també s'elimina la necessitat de fer-ho en vehicles especialment autoritzats. El Dictamen CJA 300/2010 va fer diverses observacions sobre el projecte, de cara a garantir millor els drets dels usuaris davant la desvinculació entre serveis funeraris, subjectes a autorització, i el transport de cadàvers, exclòs d'aquest règim. Així mateix, es formulen observacions per a un millor respecte de l'autonomia local en un servei que és típicament municipal (FJ IX).

12. Sobre la utilitat d'incloure una definició pràctica i aplicada a l'àmbit local dels serveis d'interès general, Paricio, Eduardo, «L'aplicació material de la Directiva de serveis», QDL, 23, 2010, p. 23. En aquest sentit, l'article 3.3 del Model tipus d'ordenança municipal reguladora del lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici en l'àmbit territorial de l'entitat local defineix «servei no econòmic d'interès general» com el «servei local fonamentalment finançat amb càrrec als pressupostos de la corporació i en què els tributs o contraprestacions eventualment satisfets pels ciutadans no siguin previstos com a remuneració a efectes de cobrir íntegrament les despeses d'aquest servei».

13. La jurisprudència del TSJUE ha considerat que no són activitats relacionades amb l'exercici del poder públic, per exemple, les activitats preparatòries i auxiliars de l'exercici de l'autoritat pú-

A nivell intern, la legislació sectorial no ha deixat sempre clar si les funcions de comprovació, inspecció i control de les entitats col·laboradores són funcions privades o públiques i, si s'escau, una manifestació d'autoritat pública. No obstant això, aquest darrer caràcter ha estat reconegut en matèries ambientals de competència municipal en manifestar expressament que es tracta d'una «externalització de funcions públiques» i també en admetre que les certificacions i els controls (inicials i periòdics) que permeten l'inici i el funcionament d'activitats de competència municipal (les sotmeses a comunicació prèvia i llicència ambiental) poden ser duts a terme indistintament per entitats col·laboradores o pels serveis tècnics municipals.¹⁴ També la jurisprudència interna s'ha inclinat majoritàriament a favor del caràcter públic d'aquestes funcions realitzades per les entitats col·laboradores tot destacant que, sovint, poden emetre certificacions de compliment de la legalitat que tenen un evident caràcter decisor i en habilitar per iniciar una activitat.¹⁵ La LS no ha aclarit l'abast d'aquesta exclusió, ja que l'article 2.2.I s'ha limitat a reproduir-la. En canvi, la LRJPCAT sí que ha si-

blica i les activitats merament tècniques com les de programació informàtica, tal com recorda la Direcció General del Mercat Interior i Serveis (Comissió Europea), *Manual...*, p. 14-15. Posteriorment, la STJUE, de 22 d'octubre de 2009, (assumpte C-438/08, Comissió contra República Portuguesa) ha considerat que la inspecció tècnica de vehicles realitzada per entitats col·laboradores tampoc no entra dins de l'excepció de l'article 45 TCE perquè, segons la regulació interna, la seva activitat queda sotmesa a una supervisió activa de l'autoritat pública que els priva d'autonomia decisòria.

14. L'article 3.f del Decret 170/1999, de 29 de juny, pel qual s'aprova el reglament provisional regulador de les entitats ambientals col·laborades defineix la funció de control que realitzen com l'«externalització de la funció pública de comprovació de les activitats reservades a l'Administració a través d'entitats col·laboradores de l'Administració». I la nova Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats ha ratificat el caràcter públic d'aquestes funcions quan preveu que els controls inicials i periòdics de les llicències municipals ambientals i els certificats que s'han d'adjuntar a les comunicacions prèvies puguin ser realitzats indistintament per les entitats col·laboradores o pels serveis municipals la qual cosa han de concretar, respectivament, les ordenances o la llicència ambiental (art. 52.4, 69.1.b i 71.2). La qüestió és lluny de ser pacífica. Respecte d'aquesta qüestió, cal tenir en compte la nova Directiva 2010/75/UE, de 24 de novembre, sobre les emissions industrials (prevenció i control integrats de la contaminació) que incideix sobre la distinció entre el control periòdic i la inspecció.

15. Així, entre d'altres, la STS 17 de novembre de 2000 (Ar. 9136) destaca les «funciones de carácter certificante cuyo ejercicio podía tener, respecto de los terceros inspeccionados o controlados, una inmediata eficacia jurídico-administrativa en el ámbito de la seguridad industrial». El caràcter públic de les funcions de les entitats col·laboradores ha estat defensada per, entre d'altres, Canals Ametller, Dolors, «El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración», a Galán Galán, Alfredo i Prieto Romero, Cayetano (dir.), *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Barcelona, Huygens Editorial, 2010, p. 27-35. Molt més desenvolupat per aquesta mateixa autora ja abans a *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad: control, inspección y certificación*, Granada, Comares, 2003.

tuat les funcions de control i inspecció, més aviat, com a activitats que comporten l'exercici de funcions públiques en tant que són qualificades de funcions públiques (art. 88.2, 89 i 90.1) o potestats administratives (art. 88.1) i es reconeix a les actes, informes i certificacions d'aquestes entitats col·laboradores la mateixa validesa jurídica que els emesos pel personal de l'Administració encarregat d'aquestes funcions (art. 95.3).¹⁶

3.2. La incidència indirecta dels serveis sobre altres matèries locals

a) Urbanisme

L'urbanisme no està inclòs dins de l'àmbit d'aplicació de la Directiva de serveis quan els requisits previstos afecten la generalitat dels ciutadans. Ara bé, les normes urbanístiques poden contenir preceptes que estiguin inclosos dins l'àmbit d'aplicació de la DS quan no tinguin un caràcter general sinó que regulin específicament activitats de serveis.¹⁷ Això té una incidència directa en el planejament urbanístic d'usos relatius a activitats de serveis com ara les comercials o els establiments de pública concurrència, tal com veurem més endavant.¹⁸ Aquí ens podem trobar amb prohibicions o restriccions de determinats usos de serveis que no són requisits prohibits sinó requisits avaluable en tractar-se de límits quantitius (per exemple, nombre màxim d'operadors en funció de la població) o territorials (per exemple, distància mínima entre prestadors). Aquests requisits avaluable són admesos sempre que es justifiqui que són necessaris per una raó imperiosa d'interès general, proporcionals i no discriminatoris i es notifiqui a la Comissió (art. 15 DS i 11.2 LS). A més, en el cas de serveis d'interès

16. El Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 17/2010, de 15 de juliol, va formular unes consideracions de caràcter interpretatiu sobre el valor jurídic de les actuacions de les entitats col·laboradores que en relativitzen l'abast.

17. Així ho deixa ben clar l'apartat 9 de l'exposició de motius de la DS en afirmar que «*sólo se aplica a los requisitos que afectan el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio. Así, no se aplica a requisitos tales como [...] normas relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural, normas de construcción*». La justificació és que la DS no s'aplica a normes «*que no regulan específicamente o no afectan específicamente a la actividad del servicio pero que tienen que ser respetadas por los prestadores en el ejercicio de su actividad económica al igual que por los particulares en su capacidad privada*». Aquesta justificació havia estat desenvolupada anteriorment per la Direcció General del Mercat Interior i Serveis (Comissió Europea), *Manual...*, p. 17-18.

18. En matèria comercial, López Pérez, Fernando, *El impacto de la Directiva de servicios sobre el urbanismo comercial*, Barcelona, Atelier, 2009.

econòmic general, les exigències dels requisits avaluables només es poden aplicar si no perjudiquen les tasques encomanades (art. 15.4 DS i 11.2 LS).

b) Béns de domini públic

Moltes activitats de serveis es realitzen en béns de domini públic municipal com ara quioscos, vetlladors de bars i restaurants, publicitat, venda ambulants, etc. Això planteja si la normativa de serveis s'ha d'aplicar també als requisits dels usos comuns i privatis dels béns demaniais i, en especial, al règim autoritzatori dels usos sotmesos a llicència i/o concessió.¹⁹ Entenem que els usos dels béns de domini públic sobre la base dels quals es realitzen serveis no queden inclosos, per aquest fet, dins de l'àmbit d'aplicació de la DS en tractar-se de requisits que afecten tots els ciutadans per igual, tal com recorda el ja vist apartat 9 de l'exposició de motius de la DS. Llavors la normativa de serveis no es pot aplicar a les llicències o concessions d'ús comú especial i ús privatni ni afecta els requisits per als usos comuns i privatis dels béns de domini públic municipal previstos a la legislació i a les ordenances sobre béns de domini públic, sens perjudici de complir amb els principis d'objectivitat, publicitat i concurrència establerts per la normativa demanial (art. 92.1 LPAP i 56.4 i 57.3 Decret 336/1988, de 17 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament de patrimoni dels ens locals, RPEL).²⁰ La DS i la LS no qüestionen els règims d'autorització ni els requisits per a la utilització dels béns demaniais perquè aquests tenen per finalitat establir una protecció especial d'aquests béns que parteix dels principis constitucionals d'inalienabilitat, imprescriptibilitat i inembargabilitat (art. 132.1 CE).²¹ No obstant això, cal fer tres consideracions sobre la possible incidència de la normativa de serveis en les activitats de servei quan es fan en béns de domini públic.

19. En contra de l'aplicació als béns de domini públic, Torres Cobas, Ferran, «Premisas para una correcta transposición de la Directiva de Servicios al ordenamiento local», a Font i Llovet, Tomàs i Galán Galán, Alfredo (dir.), *Anuario del Gobierno Local* 2009, Fundación Democracia y Gobierno Local i Institut de Dret Públic, 2009, p. 244-245.

20. Bona prova de la no-aplicació de la normativa de serveis a les llicències o concessions dels béns de domini públic és que el nou redactat de l'article 43.1 LRJPAC per la Llei òmnibus mantingui el silenci negatiu respecte dels actes que transfereixin al sol·licitant o tercers facultats relatives al domini públic com a supòsit diferent de l'altre de silenci negatiu consistent en el fet que una llei l'estableixi per raons imperioses d'interès general.

21. Font Llovet, Tomàs, «La ordenación constitucional del dominio público», a Divesos autors, *Estudios sobre la Constitución española. Libro Homenaje al prof. Eduardo García de Enterría*, Civitas, v. 5, 1991, p. 3917-3942.

Primer, es pot plantejar l'aplicació de la normativa de serveis als requisits previstos per la legislació i, en especial, per les ordenances sobre béns de domini públic quan no tinguin per finalitat la protecció d'aquests béns, sinó regular les activitats de serveis que s'hi realitzen. Això comporta emprar un criteri teleològic per determinar la finalitat que persegueixen els requisits exigits als serveis que es duen a terme en béns de domini públic.²² En cap cas, aquest criteri d'aplicar la normativa de serveis als requisits és traslladable als règims d'autorització i, per tant, no es pot qüestionar la submissió a llicència o concessió dels usos comuns especials i privatius, ja que és evident que la seva finalitat és la protecció dels béns demaniais i la legislació de patrimoni no preveu cap dels requisits de necessitat i proporcionalitat previstos a la normativa de serveis pels règims d'autorització ni la substitució per una comunicació prèvia.

Segon, les activitats de serveis que es desenvolupen en béns de domini públic també poden restar sotmeses a la normativa reguladora de l'activitat que s'hi desenvolupa. Això comporta una dualitat d'intervencions administratives que respon a finalitats diferents ja sigui regular l'activitat o l'ús d'un bé demanial. Així, en el cas que la normativa de l'activitat prevegi el règim de comunicació prèvia, s'ha de mantenir el règim de llicència o concessió d'ús comú especial o privatiu i l'eficàcia de la comunicació prèvia de l'activitat de servei quedarà diferida fins a l'obtenció de la llicència o la concessió d'ús comú especial o privatiu. Un clar exemple d'aquesta dualitat normativa són les terrasses i vetlladors d'activitats de restauració a la via i als espais públics,²³ la publicitat dinàmica²⁴ i la venda no sedentària en espais públics.²⁵

22. D'aquesta manera, per exemple, la reserva de llei per establir assegurances prevista per l'article 21 LS, tan criticada, no s'aplicaria quan les normes locals, com és habitual, les estableixen per protegir el domini públic municipal.

23. Amb independència de l'aforament de l'activitat de restauració, aquesta resta sotmesa a llicència, tal com està prevista a l'article 29 de la Llei 11/2009, del 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i de les activitats recreatives i als articles 95.1 i 124.d del Decret 112/2010, de 31 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament d'espectacles públics i activitats recreatives. Aquesta normativa s'aplica supletòriament a les activitats de restauració, tal com disposa l'article 4.3 de la Llei 11/2009.

24. La publicitat dinàmica està sotmesa a comunicació prèvia per la modificació del Decret legislatiu 1/2010 de l'article 4 de la Llei 9/2000, de 7 de juliol, de regulació de publicitat dinàmica. Sobre aquesta qüestió vegeu el Dictamen CJA 300/2010, citat, FJ XI, on es destaca la correcció de l'opció efectuada pel Decret legislatiu de remetre a la potestat normativa local la determinació de certs aspectes del règim d'intervenció en les activitats.

25. La normativa de comerç (fins i tot a nivell reglamentari) ha sotmès la venda ambulants a autorització municipal i a uns requisits adaptats a la normativa de serveis. Així, l'article 34 de la Llei es-

I tercer, com ja hem vist, la legislació de transposició ha aprofitat per estendre l'aplicació de la normativa de serveis a altres àmbits materials com ara els béns de domini públic.²⁶ Ara bé, la substitució de llicències d'ús comú especial per règims de comunicació no és una conseqüència de la normativa de serveis, sinó una opció del legislador estatal sectorial que ha aprofitat l'ocasió de la transposició de la DS per anar més enllà del seu àmbit material i aplicar criteris de simplificació administrativa a altres matèries com els béns de domini públic, si bé és criticable ja que no s'ha modificat la legislació de béns públics, la qual no preveu el règim de comunicació.

c) Tributs

Si bé la fiscalitat queda exclosa de l'aplicació de la normativa de serveis (art. 2.3 DS i LS), pot quedar afectada si les ordenances fiscals creen nous règims d'autorització de serveis. Una altra qüestió és que la matèria tributària pugui veure's afectada, indirectament, quan les autoritzacions són un dels elements

tatal 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç minorista (modificat per la Llei estatal 1/2010, d'1 de març) estableix l'autorització municipal, les condicions de la qual han de ser regulades per les ordenances, si bé complint determinats requisits basats en el règim d'autorització de la normativa de serveis com són la durada limitada en funció de l'amortització de les inversions i una remuneració equitativa, transparència, imparcialitat i publicitat, i, a més, les noves autoritzacions no poden ser automàtiques ni comportar cap avantatge als prestadors cessants ni a persones especialment vinculades. L'Estat també ha regulat de manera més concreta la venda no sedentària mitjançant el Reial decret 199/2010, de 26 de febrer, pel qual es regula l'exercici de la venda ambulant no sedentària. Com ja hem anunciat al principi, el dictamen del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya 10/2010, de 22 de juny, ha conclòs que és contrari a la CE i l'EAC. Finalment, l'article 10 del Decret legislatiu 1/1993, de 9 de març, text refós sobre comerç interior, segons modificació pel Decret legislatiu 3/2010, ho reitera concretant que la durada no pot ser superior a 8 anys. Cal advertir que si bé formalment s'està regulant l'activitat de serveis, les condicions establertes tenen una incidència directa en les llicències d'ús comú especial. El Dictamen CJA 300/2010 sobre el projecte de Decret legislatiu va assenyalar que «El sotmetiment al règim d'autorització està justificat per l'ús de la via pública amb les conseqüències de seguretat, higiene, trànsit i medi ambient que se'n deriven; raons d'interès general que convé expressar en el preàmbul de la norma. Això pot comportar una limitació del nombre d'autoritzacions disponibles, la qual cosa obliga que l'autorització es concedeixi per una durada limitada i adequada, i no pot donar lloc a una renovació automàtica (art.12.2 de la Directiva). Aquest aspecte no està previst en el Projecte i, atès que aquest aspecte serà objecte de regulació per ordenances municipals, que tradicionalment han permès el contrari, és convenient incorporar-lo expressament en el text del Projecte». El text definitivament aprovat així ho recull.

26. Un exemple és el règim de comunicació prèvia amb un termini diferit de 15 dies per determinats usos comuns especials de béns de domini públic hidràulic (art. 51 TRLA, segons Llei òmnibus).

dels fets imposables de molts tributs municipals (en especial, les taxes per l'atorgament de llicències) i la normativa de serveis hagi substituït les autoritzacions per altres controls (comunicacions, declaracions responsables o controls *a posteriori*). Llavors les ordenances fiscals hauran d'incorporar els nous règims de comunicació, declaració responsable o control posterior que la normativa de serveis hagi establert en substitució de l'autorització. Aquests nous règims d'intervenció administrativa entren dins de l'àmplia definició del fet imposable de les taxes de l'article 20.4 LHL en referir-se a qualsevol mena de prestació de serveis o realització d'activitats administratives de competència local. No obstant això, les ordenances fiscals hauran d'especificar el servei i l'actuació municipal concreta, com pot ser la comprovació o la intervenció administrativa de les comunicacions prèvies, declaracions responsables o controls posteriors.²⁷ Ara bé, a efectes merament il·lustratius, valorem positivament que el projecte de Llei d'economia sostenible modifiqui l'epígraf *i* de l'article 20.4 LHL perquè introdueix en la llarga llista, no exhaustiva, aquests nous règims d'intervenció.

d) Consumidors i usuaris

La normativa de serveis no només té per objecte reduir els obstacles dels prestadors de serveis sinó també recordar la protecció dels seus destinataris (els consumidors i usuaris), la qual cosa està prevista de manera poc sistemàtica, en termes poc vinculants i força dispersa.²⁸ Sens perjudici dels mecanismes privats de protecció dels consumidors i usuaris en la prestació de serveis, la normativa de serveis potencia els mecanismes administratius, en especial, els sistemes arbi-

27. Sobre la incidència de la DS en l'àmbit tributari, entre d'altres, Aragonés Beltrán, Emilio, «Les repercussions tributàries de la Directiva de serveis en l'àmbit local», QDL, 23, 2010, p. 40-58. Una proposta d'adequació dels tributs municipals a aquesta pèrdua de protagonisme de les autoritzacions són els models de l'Organisme Autònom de Gestió Tributària de la Diputació de Barcelona publicats al BOPB, de 29 de setembre de 2009, sobre l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres, i sobre les tres taxes següents: taxa per a llicències o la comprovació d'activitats comunicades en matèria d'urbanisme; taxa per a la prestació dels serveis d'intervenció administrativa en les activitats dels ciutadans i les empreses a través del sotmetiment a llicència prèvia, comunicació prèvia o declaració responsable i pels controls posteriors a l'inici de les activitats; i la taxa per a concessió de llicències, la comprovació d'activitats comunicades i el control de la publicitat dinàmica.

28. Aquesta protecció consisteix, bàsicament, en obligacions d'informació dels prestadors (art. 22 DS), reclamacions davant dels prestadors, els quals han de donar resposta al més aviat possible (art. 27.1 DS) i mecanismes de resolució extrajudicial per aquells prestadors que s'hi hagin adherit (art. 27.4 DS). Els articles 22, 23 i 26 LS i de la Llei òmnibus que modifica el RD legislatiu 1/2007, de 16 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei general de consumidors i usuaris reproduïxen, sense cap novetat rellevant, aquests aspectes.

trals i de mediació de consum per part de les administracions públiques (entre aquestes, els municipis hi tenen un lloc rellevant), tal com se'n deriva de la CE, de l'EAC i de la normativa de consumidors i usuaris²⁹. D'altra banda, la supressió de tècniques d'intervenció *a priori* que inspira la Directiva comporta la necessitat de preveure les mesures adequades per tal de garantir la qualitat dels serveis tal com exigeix l'article 26 DS. L'increment de les mesures d'inspecció i control que lògicament es correspondrien amb l'afebliment dels controls previs ha de ser recollit a la normativa sectorial, segons fixa l'article 88 de la Llei 26/2010³⁰, que bé pot tractar-se de les ordenances locals corresponents.

4. Principals instruments jurídics locals afectats

4.1. Normes locals

Cal tenir present que l'objecte principal de la normativa de serveis no és tant eliminar les restriccions a l'exercici de la llibertat d'establiment i a la lliure circulació de serveis, sinó més aviat suprimir totes aquelles que no siguin necessàries ni proporcionades, sens perjudici que directament ja se n'estableixin algunes de prohibides³¹. L'aplicació d'aquests tests de necessitat i proporcionalitat a les restriccions té per finalitat garantir les raons imperioses d'interès general, les quals

29. L'article 51 CE estableix com a obligació de tots els poders públics (i per tant, també dels municipis) garantir i protegir, mitjançant procediments eficaços, la seguretat, la salut i els legítims interessos econòmics dels consumidors i usuaris. En aquesta línia, l'article 49 EAC exigeix que els poders públics garanteixin l'existència d'instruments de mediació i arbitratge en matèria de consum i en promoguin el coneixement i la utilització. Com a desenvolupament legislatiu, tant els articles 57 i 58 del Reial decret legislatiu 1/2007, de 16 de novembre, text refós de la Llei general de consumidors i usuaris (desenvolupat aquest aspecte pel RD 231/2008, de 15 de febrer, pel qual es regula el sistema arbitral de consum) com els articles 19 i 20 de l'Estatut del consumidor de la Generalitat estableixen l'obligació de les administracions públiques de promoure i establir sistemes arbitrals de consum per resoldre els conflictes i les reclamacions derivades de la prestació de serveis o activitats als consumidors. Així, per exemple, en el municipi de Barcelona, l'article 141 CMB estableix la Junta Arbitral de Consum de Barcelona, com un òrgan especialitzat de l'organització municipal executiva, que compleix les seves funcions amb independència i objectivitat, mitjançant l'impuls, investigació i resolució d'ofici de totes les reclamacions que li siguin sotmeses.

30. Així ho va indicar la Comissió Jurídica Assessora al Dictamen 300/2010.

31. Aquestes dues exigències són un dels elements clau de la DS en la regulació del règim d'autorització (art. 9 DS) i dels requisits per als establiments i la prestació de serveis (art. 15 i 16 DS). Per això, no és estrany que l'article 1 LS hagi especificat des del principi que el seu objecte és «evitar la introducció de restriccions al funcionamiento de los mercados de servicios que, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, no resulten justificadas o proporcionadas».

són definides per l'article 4.8 DS de manera molt àmplia en incloure, entre d'altres, algunes de gran incidència municipal.³² Veiem, doncs, que una de les principals novetats de la normativa sobre serveis és el deure dels ens locals de justificar les restriccions previstes per la normativa local, la qual cosa té un impacte directe en la forma d'exercir la potestat normativa local per tal de millorar la seva qualitat normativa.³³ Aquesta justificació normativa és reforçada per la DS mitjançant obligacions específiques dels estats d'avaluar *ex post* les normes internes ja existents (entre aquestes, també les locals)³⁴ i les normes aprovades posteriorment al termini de transposició.³⁵ En aquest marc, la DA 4a LS també exigeix una avaluació normativa *ex ante* dels projectes de normes legals o reglamentàries (per tant, també de les ordenances).³⁶ D'aquesta manera, el procediment d'elaboració de normes locals esdevé un element central per al compliment de la normativa de serveis, ja que és on ha de constar la justificació sobre la necessitat i la proporcionalitat per motius de raons d'interès general de les restriccions previstes per la normativa municipal, sens perjudici també de justificar altres qüestions, com ara si determinades normes municipals per raó de la matèria entren dins de l'àmbit d'aplicació de la normativa de serveis.³⁷ Aquí

32. En especial, ordre públic, seguretat pública, salut pública, protecció dels consumidors, protecció del medi ambient, protecció de l'entorn urbà, sanitat animal, conservació del patrimoni cultural i objectius de política social i cultural. Tal com consta als apartats 40 i 41 DS, l'enumeració de raons imperioses d'interès general és exemplificativa, ja que es tracta d'una llista oberta en funció de l'evolució de la jurisprudència del TJUE sobre els articles 49 i 56 TFUE relatius al dret d'establiment i la llibertat de serveis. Per això sorprèn que l'article 3.11 LS n'hagi establert un *numerus clausus*.

33. Sobre la incidència de la Directiva de serveis en la introducció de la *better regulation* en l'aprovació de normes sobre serveis, Ponce Sole, Juli, «¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial», RAP, 180, 2009, p. 218-220.

34. En concret, s'estableixen dos informes estatals d'avaluació de la normativa existent que cal lliurar com a màxim el 28 de desembre de 2009 sobre els aspectes següents: a) autoritzacions i requisits avaluable relatius al dret d'establiment i prestadors de serveis subjectes a requisits que els obliguen d'exercir només una activitat específica (art. 39.1 DS); i b) requisits relatius a la prestació de serveis (art. 39.5 DS).

35. Així l'informe previst a l'article 15.7 DS sobre els requisits subjectes a avaluació dels establiments i justificació de la seva compatibilitat amb les condicions de l'article 15.3 DS (no-discriminació, necessitat per una raó imperiosa d'interès general i proporcionalitat).

36. Aquests projectes de normes han de contenir una memòria justificativa que motivi la concurrència de les circumstàncies que permeten exigir requisits avaluable dels establiments (art. 11.1 LS) o requisits prohibits de la prestació de serveis (art. 12.2 LS). I s'obliga, abans de la seva aprovació, a comunicar aquest projecte de norma, adjuntant la memòria justificativa, a l'Estat per notificar-lo posteriorment a la Unió Europea.

37. Una guia sobre com examinar aquests aspectes en el món local és el llibre del Ministerio de Administraciones Públicas y Ministerio de Economía y Hacienda, *Directiva de servicios: Manual*

pren una gran rellevància la documentació necessària que cal adjuntar al projecte de norma local i també la participació dels ciutadans i dels diversos agents implicats.

Aquestes exigències especials de justificació de la normativa sobre serveis posa de manifest la insuficiència de l'actual regulació del procediment general d'elaboració de normes locals previst a l'article 49 i 70.2 LBRL i, en termes molt similars, a l'article 177 TRLMC, ja que es limiten a enunciar els tràmits d'aprovació inicial, informació pública i audiència als interessats i aprovació definitiva. Tampoc no és satisfactori el desenvolupament reglamentari sobre la documentació que s'ha d'adjuntar al projecte de norma local.³⁸ Veiem, doncs, que la normativa de serveis planteja la necessitat que el procediment d'elaboració de les normes locals sobre serveis contingui, en especial, una avaluació d'impacte normatiu.³⁹ De fet, com a manifestació del dret a una bona administració aplicable a totes les administracions públiques catalanes (art. 30.2 EAC i 22 LRJPCAT), seria convenient que aquesta exigència procedimental estigués prevista per a totes les normes locals mitjançant una modificació de la legislació catalana de règim local o de règim jurídic de les administracions públiques catalanes.⁴⁰ En la línia de reforçar l'avaluació d'impacte nor-

de Evaluación para las Entidades Locales (Guía orientativa para la evaluación de la normativa potencialmente afectada por la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior), 2009. S'hi estableixen les tres fases successives següents: a) identificació de les normes locals a les quals és aplicable la DS; b) avaluació de la seva adequació a la DS; i c) modificació de les normes locals.

38. Els articles 60-66 ROAS que desenvolupen aquesta regulació legal no resulten suficients per garantir la justificació de les normes locals sobre serveis, ja que es limiten a preveure que, un cop acordada la formació d'una ordenança, es designi una comissió d'estudi per redactar l'avantprojecte de norma que està formada per representants de la corporació i personal tècnic, propi o aliè, i pot encarregar dictàmens, estudis o informes a altres professionals aliens.

39. Aquesta necessitat és assenyalada per Ponce Sole, Juli, «¿Mejores normas?...», p. 238.

40. Hagués estat una bona ocasió introduir-ho en la modificació del TRLMC pel Decret legislatiu 3/2010 el qual, en canvi, no ha alterat el procediment d'aprovació d'ordenances. O també s'hagués pogut establir l'aplicació als ens locals, amb les modulacions necessàries, de la regulació de les memòries que s'han d'adjuntar al projecte de reglament continguda al títol IV sobre el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries de la LRJPCAT que es limita, en aquest aspecte, a l'Administració de la Generalitat quan l'article 3 estableix, en canvi, que aquesta Llei s'aplica als ens locals. Pel que fa als projectes de reglament i projectes de llei sobre serveis, l'article 4 del Decret 106/2008, de 6 de maig, de mesures per a l'eliminació de tràmits i la simplificació administrativa per facilitar l'activitat econòmica ja exigia un informe d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades. També, en compliment del que disposa l'apartat segon de l'article 4, es va adoptar l'Acord de Govern 63/2010, de 13 d'abril, pel qual s'aprova la Guia de bones pràctiques per a l'elaboració i

matiu de les normes locals, apunta el projecte de Llei estatal d'economia sostenible.⁴¹

Fins que no es produeixi una modificació legislativa del procediment d'elaboració de normes locals, els ens locals tindran una gran llibertat per regular-lo en virtut de la seva potestat d'autoorganització l'expressió màxima de la qual és el reglament orgànic municipal. Atesa la diversitat del mapa municipal, cal posar de relleu l'important paper dels ens supramunicipals amb funcions d'assistència dels municipis per tal d'aprovar reglaments orgànics tipus que continguin aquestes exigències procedimentals i també per tal d'ajudar i, si escau, realitzar després les avaluacions d'impacte normatiu.⁴²

Una altra qüestió que la normativa de serveis ha plantejat sobre l'exercici de la potestat normativa local és la dualitat per adequar les normes locals mitjançant una nova ordenança general de serveis (ordenança paraigües) o una ordenança específica que contingui les modificacions de les ordenances afectades (ordenança òmnibus). La primera opció (ordenança paraigües) pretén donar una certa cobertura formal als ens locals davant d'un possible procediment d'infracció del dret comunitari per no-adaptació de la normativa municipal.⁴³ Però pot resultar del tot insuficient en el procés d'aplicació normativa, ja que en principi no deroga ni modifica expressament els preceptes de les ordenances que contravinguin la normativa de serveis. A més, planteja altres inconvenients que qüestionen la seva virtualitat actualment.⁴⁴ Per això, pot resultar millor la

la revisió de normativa amb incidència en l'activitat econòmica. Aquests documents són, sens dubte, uns elements de referència importants per a la modificació de les normes locals.

41. BOCG-Congreso de Diputados- (serie A proyectos de ley) núm. 60-1, de 9 d'abril de 2010. S'estableixen unes exigències de millora de la qualitat normativa de totes les administracions públiques consistents en uns principis de bona regulació que s'han de tenir en compte (necessitat, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, accessibilitat, simplicitat i eficàcia) i uns instruments per garantir-los (anàlisis prèvies d'iniciatives normatives, processos d'audiència dels interessats i avaluació *ex post* de l'actuació normativa).

42. L'assistència en la realització dels estudis d'impacte normatiu és destacada per Ponce Sole, Juli, «¿Mejores normas?...», p. 239. També s'ha d'assenyalar l'específica competència de la Comissió Jurídica Assessoradora per dictaminar sobre projectes d'ordenances municipals de caràcter estàndard (art. 9.1.e Llei 5/2005)

43. Un exemple és el Model tipus d'ordenança municipal reguladora del lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, aprovada per Decret del president de la Diputació de Barcelona de 23 de desembre de 2009 (publicada al BOPB de 29 de desembre de 2009 i a la revista QDL, 23, 2010).

44. Tampoc la potestat normativa local compleix correctament un dels principals requeriments de la normativa de serveis com és justificar si els requisits són necessaris i proporcionals. A més, des

segona opció (ordenança òmnibus) i, per tant, que els ens locals aprovin una ordenança (o més) que contingui les modificacions expresses de les ordenances afectades i depuri la normativa municipal que no s'ajusta a la normativa de serveis.⁴⁵ Aquest procés permet identificar la normativa municipal afectada per la normativa de serveis, avaluar si compleix la normativa de serveis i, en cas negatiu, modificar la normativa municipal.⁴⁶ Tot això sens perjudici que, a més, es puguin elaborar i publicar, amb valor informatiu, els textos consolidats corresponents, en benefici de la claredat de l'ordenament i la simplificació normativa, que són exigències lligades a la seguretat jurídica.⁴⁷

4.2. Planejament urbanístic

Com ja hem comentat anteriorment, l'urbanisme resta sotmès a la normativa de serveis en tant que reguli aspectes específics de les activitats de serveis i, per tant, pot afectar el planejament urbanístic en aquests casos. Això té una gran incidència en els ens locals, sobretot, amb relació als plans especials d'usos per regular els establiments de pública concurrència i els establiments comercials. Aquests plans urbanístics acostumen a establir prohibicions, limitacions o restriccions d'establiments a determinats edificis (o a una distància d'aquests), a determinades zones o a una distància entre els establiments. Tal com indiquen els articles 15 DS i 11 LS, aquests límits són requisits avaluable que resulten admissibles sempre que es justifiqui que són necessaris per una raó imperiosa d'interès general, proporcionals i no discriminatoris. La Llei 11/2009 consigna diverses raons imperioses d'interès general que justifiquen aquestes limitacions dels establiments de concurrència pública ja sigui per les ordenances (art. 26)

d'un punt de tècnica normativa, una ordenança que reproduceixi, de manera general, la DS i la LS és del tot innecessària, tal com ja ha estat criticat en relació amb la LS en reproduir la DS. A més, una ordenança paraigües no tindria gaire virtualitat quan, pràcticament, ja ha estat aprovada la legislació estatal i catalana de transposició.

45. Un exemple és l'Ordenança de l'Ajuntament de Vitòria-Gasteiz, de 25 de juny de 2010, de modificació de diverses ordenances per a la seva adaptació a la Llei estatal 17/2009, de 23 de novembre, sobre lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici (BOTH, núm. 88 de 6 d'agost de 2010). Ara bé, aquesta ordenança regula llicències no subjectes a la normativa de serveis com, per exemple, les llicències urbanístiques.

46. Una eina útil que conté aquestes tres fases és la guia orientativa ja esmentada del Ministerio de Administraciones Públicas y Ministerio de Economía y Hacienda, *Directiva de servicios: Manual de Evaluación para las Entidades Locales*, 2009.

47. Així ho recorda el Dictamen CJA 300/2010, FJ XVI.

com pel planejament urbanístic (art. 27). I el mateix succeeix amb el Decret llei 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials pel que fa al planejament urbanístic sobre equipaments comercials (art. 9 i 10 i DA primera i quarta). Finalment, reiterem el que ja hem manifestat sobre l'impacte de la normativa de serveis en el procediment d'elaboració de les normes locals per tal de millorar-ne la qualitat normativa, si bé, com ja és sabut, el procediment dels plans urbanístics està regulat d'una manera més concreta.⁴⁸ Només resta indicar que la legislació sectorial posterior a la normativa de serveis exigeix informes preceptius, i vinculants en el cas que siguin desfavorables (per exemple, sobre equipaments comercials),⁴⁹ la qual cosa pot generar dubtes sobre la seva justificació.

4.3. Llicències

Com ja hem indicat, els ens locals han de regular l'autorització per a l'establiment de serveis com una excepció (art. 9 DS i 5 LS), de tal manera que només es pot exigir si compleix tres condicions bàsiques.⁵⁰ La valoració d'aquestes circumstàncies ha reduït les llicències municipals en les lleis sectorials amb més incidència local com és en matèria ambiental, espectacles públics i activitats recreatives i equipaments comercials, tal com veurem més endavant. Seguint la *vis expansiva* de la normativa de serveis que ja hem avançat, el caràcter excepcional de l'autorització per les activitats de serveis està previst de traslladar-lo a totes les llicències locals, amb l'addició dels articles 84 *bis* i *ter* LBRL pel projecte de Llei d'economia sostenible. Cal tenir present que no s'aplica el règim jurídic de l'autorització de la DS i LS a les autoritzacions de serveis previstes per la legislació europea com, per exemple, l'autorització ambiental, la qual té poca incidència local, ja que la competència és de la Gene-

48. Vegeu, en especial, articles 59-70 i 82-93 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la llei d'urbanisme.

49. Aquest caràcter és el que té l'informe del Departament de Comerç sobre les reserves de sòl per a usos comercials previstes pel planejament urbanístic (art. 10 del Decret llei 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials).

50. Aquestes condicions de les autoritzacions són: *a*) no és discriminatòria ni directament o indirectament en funció de la nacionalitat de les persones o del domicili social de les societats; *b*) és necessària per una raó imperiosa d'interès general, i *c*) és proporcionada en tant que no es pot aconseguir amb altres mesures menys restrictives com, per exemple, les esmentades a l'apartat *c* de l'article 5 LS (comunicació, declaració responsable o control posterior a l'inici de l'activitat).

ralitat, llevat al municipi de Barcelona que correspon a l'ajuntament en virtut del règim especial.⁵¹

Una primera qüestió que cal examinar és la reserva de llei de l'article 5 LS per establir un règim d'autorització dels serveis, la qual cosa comporta que les ordenances locals no poden exigir autoritzacions si no estan previstes en una llei. Aquesta reserva de llei, segons se n'interpreti l'abast, es pot entendre que no és gaire respectuosa amb l'autonomia local, a banda que no l'exigia la DS, ja que el seu objectiu és establir uns requisits materials per establir autoritzacions, tot deixant clar que no afecta ni interfereix les competències locals (exposició de motius 59 i 60).⁵² Ara bé, per tal de delimitar l'abast d'aquesta reserva de llei en el món local, cal fer les següents consideracions.

Primer, es pot plantejar que les ordenances compleixen la reserva de llei en virtut de la seva especial posició en el sistema de fonts fruit de la seva naturalesa de potestat normativa autònoma basada en la seva legitimació democràtica i com a manifestació de l'autonomia municipal. Ara bé, per valorar aquesta possibilitat cal tenir present la claredat de l'article 5 LS que difícilment possibilitaria una vinculació negativa de l'ordenança amb la Llei.⁵³ Segon, cal determinar l'objecte sobre el qual opera aquesta reserva de llei prevista per la LS, o sigui, la noció d'autorització, ja que la DS parteix d'una noció àmplia d'autorització que sembla incloure, fins i tot, les comunicacions prèvies amb un termini diferit.⁵⁴

51. Segons l'article 71 de la Llei 22/1998, de 30 desembre, de la Carta municipal de Barcelona: «L'autorització d'instal·lació i d'obertura d'activitats, indústries i establiments de tot tipus requereix, en tot cas, l'autorització de l'Ajuntament de Barcelona». Aquest règim especial ha estat desenvolupat pels articles 4.3 i 64 de l'Ordenança d'activitats i d'intervenció integral de l'Administració ambiental de l'Ajuntament de Barcelona de 29 de març de 2001, tot establint que l'autorització ambiental correspon únicament a l'Ajuntament.

52. Críticament, sobre aquesta reserva de llei per a les autoritzacions per afectar l'autonomia local, Torres Cobas, Ferran, «Los desafíos de la Directiva Bolkestein para las entidades locales: el adiós a las licencias y el posible renacer de las ordenanzas locales», CEMCI, 4, jul-set 2009, p. 10.

53. És cert que, en tot cas, la interpretació de quin sigui l'abast de la reserva de llei en aquest punt ha de tenir en compte la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la relativització d'aquella exigència en tributs, sancions, potestats limitadores i anàlogues, a aquest efecte, a la limitació de la llibertat que significa la subjecció a llicència d'una activitat particular. Sobre la posició peculiar de les normes locals i, en especial, amb relació a la reserva de llei, entre molts d'altres, Galán Galán, Alfredo, *La potestad normativa autónoma local*, Barcelona, Atelier, 2001, p. 187-319 i Velasco Cabañero, Francisco, *Derecho local: Sistema de fuentes*, Madrid, Marcial Pons 2009, p. 235-332.

54. L'article 4.6 DS defineix autorització com «qualsevol procediment que obliga a fer un tràmit administratiu per obtenir un document oficial o una decisió implícita per realitzar una activitat de

En canvi, l'article 3.7 LS conté una noció més restrictiva d'autorització en referir-se a qualsevol acte exprés o tàcit que s'exigeix, amb caràcter previ, per a l'accés a una activitat de serveis o al seu exercici i, per tant, no inclou la comunicació prèvia perquè no comporta cap acte tàcit en no estar vinculada al silenci administratiu ni a l'obligació de resoldre, tal com preveu l'article 42.1 LRJPAC.⁵⁵ També la diferència entre autorització i comunicació prèvia o declaració responsable figura clarament en la legislació local en configurar-les com a dos mitjans diferents d'intervenció de l'activitat dels particulars (art. 84 LBRL, segons nova redacció per la Llei òmnibus).⁵⁶ Per tant, les ordenances, com a expressió de normes autònomes, podrien estar més condicionades a l'hora d'establir autoritzacions, però en canvi sí que podrien establir més lliurement comunicacions prèvies i declaracions responsables. Tercer, la limitació de la possibilitat d'establir autoritzacions de serveis per les ordenances pot ésser compensada parcialment, de cara a la preservació de l'interès general, per una major potenciació d'altres llicències que operen indirectament sobre els serveis, com són les llicències urbanístiques d'ús o les llicències d'ús comú especial del domini públic municipal (en especial, les vies i els espais públics).⁵⁷ I quart, diver-

servei». Segons l'apartat 39 de l'exposició de motius, s'hi inclouen, entre d'altres, decisions formals (autoritzacions, llicències, homologacions o concessions) i decisions implícites d'actes presumptes per silenci administratiu o d'haver d'esperar el justificant de recepció i d'una declaració per iniciar una activitat o per exercir-la, la qual cosa planteja si inclou també les comunicacions prèvies. Segons la Comissió Europea, la noció d'autorització consisteix en *«un procedimiento en virtud del cual un prestador de servicio haya de presentar una declaración ante una actividad competente y deba esperar el transcurso de un plazo, en caso de silencio administrativo, para iniciar el ejercicio de la actividad»*. I, més endavant, especifica que els règims d'autorització poden substituir-se per mitjans menys restrictius com *«el seguimiento de las actividades por las autoridades competentes o la exigencia de presentación, por el prestador, de una declaración simple (que no constituya un régimen de autorización)»* (Dirección General Mercado Interior y Servicios (Comisión Europea), *Guía explicativa...*, p. 34).

55. Per aquest motiu, l'article 5.c LS exclou de la noció d'autorització qualsevol règim de comunicació quan estableix que *«en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable»*.

56. Fins i tot, la proposta del nou article 84 *ter* LBRL pel projecte de Llei d'economia disponible estableix, de manera general per a tota activitat, que quan una activitat no resti sotmesa a autorització *«las Entidades locales deberán establecer y planificar los procedimientos de comunicación necesarios, así como los de verificación posterior del cumplimiento de los requisitos preciso para el ejercicio de la misma por los interesados previstos por la legislación sectorial»*.

57. En aquest sentit, s'ha proposat que la llicència urbanística pugui esdevenir una «locomotora procedimental» per tramitar simultàniament altres controls de l'activitat (Paricio, Eduardo, «Qüestions...», p. 20). Un exemple és l'Ordenança municipal de l'Ajuntament de Madrid, de 29 de juny de 2009, per la qual s'estableix el règim de gestió i control de les llicències urbanístiques d'activitats que unifica la llicència d'obres amb la d'activitat.

ses lleis sectorials sobre serveis de competència municipal mantenen les llicències municipals, ja sigui de manera generalitzada per a totes les activitats (licència d'establiments públics i activitats recreatives)⁵⁸ o limitada a determinades activitats (licència ambiental o llicència comercial).⁵⁹

Pel que fa al silenci administratiu, la Llei òmnibus ha modificat l'article 43.1 LRJPAC per tal de restringir l'abast del supòsit de silenci negatiu quan està previst en una norma amb rang de Llei, ja que també exigeix la concurrència d'una raó imperiosa d'interès general a tots els casos i no només als serveis, com figura als articles 13.4 DS i 6 LS.⁶⁰ Veiem, un cop més, la *vis expansiva* de la normativa de serveis en aplicar els seus criteris a tots els procediments administratius i no només als que versin sobre serveis. Això pot tenir una gran incidència local en el règim del silenci negatiu previst en àmbits com l'urbanisme, ja que sembla que no serà suficient la sola previsió legal, sinó que s'hauran d'acreditar aquestes circumstàncies. Com a contrapartida a aquesta exigència general de raons imperioses d'interès general, la DA 4 de la Llei òmnibus ha previst un element de flexibilització en entendre que concorren raons imperioses d'interès general en els supòsits de silenci negatiu previstos en lleis aprovades abans de la

58. Article 29 de la Llei 11/2009, del 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives continua generalitzant el règim de llicència municipal per a totes les activitats i establiments de concurrència pública. Si bé permet a les ordenances de substituir, de forma àmplia, la llicència per comunicacions o declaracions responsables, tal com veurem més endavant. L'exposició de motius justifica que aquesta autorització compleix els requisits de la DS i, en especial, manifesta que «no hi ha dubte que en aquests establiments hi ha raons imperioses d'interès general» com són salut pública, protecció dels consumidors i protecció de l'entorn urbà.

59. La Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats, ha reduït l'àmbit de les llicències ambientals i ha permès a les ordenances substituir, de manera més limitada, el règim de llicència ambiental, com mostrarem més endavant. En canvi, les llicències comercials han passat a ser de competència de la Generalitat i moltes de les activitats comercials sotmeses anteriorment a llicències comercials municipals ara estan sotmeses a comunicacions prèvies o declaracions responsables de competència municipal. Així, en la trama urbana consolidada, la intervenció administrativa és la següent: comunicació prèvia (800 fins a 2.499 m²); comunicació prèvia amb declaració responsable (1.300 fins a 2.499 m²) i llicència comercial (a partir de 2.500 m²). Val a dir que, en virtut del seu règim especial, l'Ajuntament de Barcelona és el competent per atorgar les llicències comercials fins a 5.000 m² de superfície de venda (DA 1a Decret llei 1/2009).

60. La legislació sectorial més recent amb incidència local s'ha caracteritzat per establir el silenci negatiu. Així ho estableix l'article 33.2 de la Llei 11/2009, del 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives, i ho justifica en l'exposició de motius per la concurrència d'una altra raó imperiosa d'interès general, com és la protecció de l'interès legítim de tercers, especialment, dels veïns. I també l'article 48.3 de la Llei 20/2009 per la llicència ambiental.

Llei òmnibus.⁶¹ Finalment, un altre aspecte molt rellevant és que la normativa de serveis reguli expressament la retirada o revocació de l'autorització per incompliment de les condicions per al seu atorgament (art. 11.4 DS i 7.2 LS), ja que ajuda a normalitzar la seva aplicació en el món local com a mesura administrativa no sancionadora.⁶²

4.4. Comunicacions prèvies i declaracions responsables

Aquestes dues figures ja estaven previstes en la legislació sectorial i, especialment, en la legislació sobre activitats i obres, que ja havia emprat el règim de comunicació prèvia per substituir llicències municipals.⁶³ Però la normativa de serveis ha comportat, en el món local, una ampliació de l'àmbit d'aplicació de les comunicacions prèvies i la normalització de les declaracions responsables tot substituint moltes autoritzacions.⁶⁴ Aquest major abast de les comunicacions

61. Ara bé, l'aplicació d'aquesta clàusula en els serveis planteja greus dubtes d'adequació amb la DS, ja que no incorpora cap mínima justificació de la concurrència d'aquestes raons en la llista de lleis sobre serveis que ni tan sols concreta. I aquesta clàusula tampoc esdevé un element flexibilitzador d'altres activitats que no siguin serveis, ja que no opera sobre les lleis que s'aprovin posteriorment a la Llei òmnibus, les quals hauran de justificar la concurrència de raons imperioses d'interès general si bé no les afectarà la definició limitativa de la LS.

62. Val a dir que aquesta mesura ja estava regulada en la normativa local sobre llicències sense que es tracti de cap revocació (en sentit estricte) ni de cap sanció, sinó de la ineficàcia sobrevinguda de la llicència. Així ho preveu l'article 88.1 ROAS quan permet deixar resolta i sense efecte la llicència per incompliment de les condicions imposades per causes que siguin imputables al particular. En canvi, la revocació de llicències, pròpiament dita, està prevista a l'article 86.3 ROAS en els supòsits següents: a) canvi o desaparició de les circumstàncies que en van determinar l'atorgament; b) sobrevenir-ne altres de noves que, en cas d'haver existit llavors, haguessin justificat la denegació; o c) adopció de nous criteris d'apreciació recollits en la normativa aplicable.

63. Sobre les comunicacions prèvies i les declaracions responsables en especial en la legislació sectorial, Núñez Lozano, M^a C., *Las actividades comunicadas a la Administración. La potestad administrativa de veto sujeta a plazo*, Marcial Pons, 2001 i Rodríguez Font, Mariola, *Régimen de comunicación e intervención ambiental. Entre la simplificación administrativa y la autorregulación*, Atelier, Barcelona, 2003. I sobre la seva operativitat en el món local, Rodríguez Font, Mariola, «Declaración responsable y comunicación previa: su operatividad en el ámbito local», a Font i Llovet, Tomás i Galán Galán, Alfredo (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2009*, Fundación Democracia y Gobierno Local i Institut de Dret Públic, 2009, p. 262-265.

64. Com ja hem vist, l'article 29.6 de la Llei 11/2009 permet, en l'àmbit dels espectacles i les activitats recreatives, que els reglaments o les ordenances puguin substituir la llicència d'activitats recreatives per altres procediments menys restrictius, com és la comunicació prèvia si no hi ha una raó imperiosa d'interès general i sempre que el control ambiental preventiu no prevegi cap autorització. L'exposició de motius ho justifica per la no-concurrència de raons imperioses d'interès general, si bé, més aviat, és per l'aplicació del principi de proporcionalitat previst per la DS. Fins i

prèvies i les declaracions responsables ha fet que la Llei òmnibus les hagi reconegut de manera general en l'àmbit local en incloure-les a l'article 84 LBRL i les hagi regulat per a totes les administracions en el nou article 71 *bis* LRJPAC, així com també que els articles 35-37 LRJPCAT continguin una regulació general d'ambdues figures. La simplificació administrativa ha estat el principal factor de l'expansió d'aquests règims per tal suprimir càrregues als ciutadans, així com també ho ha propiciat la manca de recursos de les administracions públiques per exercir les seves funcions, la qual cosa és patent en els municipis. Ara bé, la seva aplicació no sempre ha comportat una millora per als ciutadans, si tenim present el cost dels serveis de les actuacions de les entitats col·laboradores (sovint mot superior a les taxes de les antigues visites de comprovació municipal) i per la inseguretat jurídica davant de l'incompliment de les obligacions d'aquestes entitats, la qual cosa, com veurem, ha comportat una administrativització d'aquestes relacions privades a través d'una reclamació que els particulars poden presentar a l'Administració.⁶⁵

Un dels problemes que plantegen les comunicacions prèvies i les declaracions responsables en el món local és la seva dificultat de distinció, ja que no sempre és clarament delimitada en la legislació sectorial i les ordenances contenen, normalment, comunicacions prèvies. Sense ànim d'entrar a examinar aquesta qüestió, simplement assenyalem que la normativa estatal de serveis i també l'administrativa aprovada posteriorment han intentat aportar alguns criteris distintius (art. 3.9 LS i 71.*bis*.1 i 2 LRJPAC).⁶⁶ Ara bé, aquests criteris són

tot, l'article 29.7 de la Llei 11/2009 preveu una major flexibilització de la llicència, com és l'exempció en determinats casos, llevat que un reglament o ordenança estableixi el contrari per a supòsits justificats i excepcionals. També la Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats potència de forma molt important el règim de comunicació per a activitats que fins ara estan sotmeses a llicència ambiental o a llicència d'obertura d'establiment. I l'article 7.1.*d* de la Llei 20/2009 permet a les ordenances substituir el règim de llicència ambiental per comunicació si concorren determinades circumstàncies (en especial, quan es tracti de zones urbanes i amb una determinada qualificació urbanística). I en matèria d'equipaments comercials, el Decret llei 1/2009 ha potenciat el règim de comunicació tot reservant la llicència comercial només per a establiments comercials de major superfície.

65. La necessitat d'un major grau d'eficiència de les entitats col·laboradores, atès que, en molt casos, tarden més de sis mesos a lliurar la documentació, és anunciada per Abril Campoy, Juan Manuel, «El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras del Ayuntamiento de Barcelona», a Galán Galán, Alfredo i Prieto Romero, Cayetano (dir.), *El ejercicio de funciones ...*, p. 261.

66. Així, la comunicació prèvia consisteix a comunicar a l'Administració determinada informació per a l'exercici d'un dret o l'inici d'una activitat. Mentre que, mitjançant la declaració responsable,

insuficients perquè, sens perjudici del que disposi la legislació sectorial, s'admet, amb caràcter general, que ambdues figures tenen els mateixos efectes de permetre el reconeixement o exercici d'un dret o l'inici d'una activitat (art. 7.2 LS i 71.bis.3 LRJPAC).⁶⁷ Si bé els articles 35 i 36 LRJPCAT han seguit els mateixos criteris distintius, han aclarit que amb la comunicació prèvia es pot adjuntar documentació i que totes dues figures tenen efectes ben diferents, ja que només la comunicació prèvia comporta el reconeixement o exercici d'un dret o l'inici d'una activitat. No obstant això, aquesta distinció pot quedar desvirtuada per la remissió a la legislació sectorial per determinar els efectes concrets d'ambdues figures.

Ha estat destacat que un dels grans dèficits dels règims de comunicació i declaració responsable és l'oblit dels tercers interessats, ja siguin titulars de drets o interessos legítims individuals o col·lectius.⁶⁸ Sobre aquesta qüestió és cabdal l'article 34.2 LRJPCAT que estableix una clàusula d'inalterabilitat dels drets i garanties dels ciutadans i dels tercers interessats per les mesures de simplificació administrativa. I és que la substitució d'una llicència municipal per una comunicació prèvia o declaració responsable comporta l'eliminació dels drets de participació en el procediment administratiu que finalitza amb la resolució que atorga o no la llicència (en concret, els tràmits d'informació pública, informació veïnal i audiència). Ara bé, l'esmentada clàusula és un principi general no desenvolupat a la Llei.⁶⁹ Per tant, els tercers interessats hauran de fer ús dels mecanismes generals contra la inactivitat municipal ja sigui en l'exercici de les seves potestats sobre l'activitat de què es tracti com sobre l'actuació de les entitats

una persona declara, sota la seva responsabilitat, que compleix els requisits per accedir al reconeixement d'un dret o facultat per al seu exercici, disposa de la documentació corresponent i es compromet a mantenir-ne el compliment.

67. Vegeu Rodríguez Font, Mariola, «Declaración responsable...», p. 262-273 i González García, Julio V., «Autorizaciones, comunicaciones previas y declaraciones responsables en la transposición de la Directiva de servicios», REAF, 11, 2010, p. 275-282.

68. Aquest oblit dels tercers interessats en els règims de comunicació és destacat per, entre d'altres, Rodríguez Font, Mariola, «Declaración responsable...», p. 299-300.

69. La LRJPCAT només preveu, a títol exemplificatiu, una mesura diferent com és que la legislació sectorial adopti mecanismes alternatius de resolució de conflictes en substitució dels recursos administratius (art. 79). I planteja seriosos dubtes la legitimació dels tercers interessats per presentar les reclamacions específiques previstes en la regulació de les entitats col·laboradores, ja que semblen restringir-les a les persones que volen exercir l'activitat o que ja l'estan exercint quan es limita a les persones controlades o inspeccionades (art. 94.g), si bé, posteriorment, es fa referència, de manera genèrica, a les persones afectades per les actuacions de les entitats col·laboradores (art. 96).

col·laboradores. Ara bé, aquests mecanismes són eminentment judicials (recurs contenciós administratiu contra actes i, difícilment, contra la inactivitat administrativa).⁷⁰ Això contradiu el principi estatutari d'efectivitat dels drets i, en especial, els drets estatutaris de participació (30.3 i 37.1 EAC), així com també la primera finalitat de la LRJPCAT de fer efectius els drets i garantir-ne la plenitud (art. 2.a) i també el deure de les administracions públiques de Catalunya de garantir en llur actuació l'exercici i l'efectivitat dels drets dels ciutadans qualsevol que sigui el mitjà de relació (art. 29). Veiem com no només s'han d'establir mecanismes de tutela administrativa dels drets, sinó també mecanismes de garantia en el seu exercici. Aquest darrer aspecte i la clàusula de l'article 34.2 LRJPCAT posen de manifest la necessitat d'articular mitjans de participació previs a la presentació de la comunicació. Un element molt important de referència són els tràmits participatius previs a les sol·licituds de llicència d'obres⁷¹ i d'activitats⁷² previstos en algunes normes municipals sectorials i que han rebut el suport del dret internacional en matèria ambiental.⁷³ També la STS de 17 de novembre de 2009 (recurs de cassació núm. 5583/2007) estableix que aquests tràmits participatius són ajustats a dret i no són contraris a les finalitats de reduir les càrregues administratives ni desproporcionats, atesa la seva finalitat de garantir la participació dels tercers interessats.⁷⁴ Per tant, davant del silenci de la

70. Sobre la limitació dels instruments de protecció dels tercers interessats contra la inactivitat, Peñalver i Cabré, Alexandre, *Les pretensions davant la inactivitat administrativa en matèria sancionadora ambiental*, Ed. Tirant lo Blanch, València, 2004.

71. Un cas és el previst per l'article 128.2 i 3 de l'Ordenança metropolitana d'edificació per obres que afecten l'estructura de l'edifici on s'obliga el promotor de les obres a notificar les obres a tots els ocupants en un termini mínim de 15 dies perquè puguin consultar la documentació i presentar-hi al·legacions. A més, s'haurà d'adjuntar a la sol·licitud de llicència la realització d'aquest tràmit participatiu tot aportant les al·legacions i especificant les acceptades i les desestimades.

72. Amb una clara inspiració en l'anterior supòsit d'obres, l'art. 91.3.f de l'Ordenança del paisatge urbà de la ciutat de Barcelona de 1999 va crear un nou «tràmit específic d'informació veïnal» previ a la presentació de la sol·licitud de la llicència de determinades instal·lacions de telefonia mòbil.

73. Ens referim al Conveni internacional sobre l'accés a la informació, la participació pública en la presa de decisions i l'accés a la justícia en matèria ambiental, de 25 de juny de 1998 (Aarhus), publicat al BOE núm. 40, 16 de febrer de 2005. L'article 6.5 d'aquest Conveni estableix un mecanisme de participació pública previ a la presentació de la sol·licitud de permís per a activitats amb incidència ambiental: «Les parts, si escau, han d'animar els possibles sol·licitants a identificar el públic interessat, a aportar informació sobre els objectius de la seva sol·licitud i a debatre-la abans de presentar-la».

74. Segons aquesta sentència relativa a l'article 91.3.f de l'Ordenança del paisatge urbà de la ciutat de Barcelona de 1999, «la obligació de pasar por este trámite que para la recurrente ocasiona graves dificultades en las tramitaciones, carece de virtualidad como causa de anulación» tot indi-

LRJPCAT i de la legislació sectorial, les ordenances tenen un camp atractiu per poder crear i regular aquests tràmits participatius previs a la presentació de les comunicacions prèvies i declaracions responsables.⁷⁵

Una altra qüestió molt important en el món local és que l'eficàcia de la comunicació o declaració responsable per a activitats de serveis sigui per un termini diferit si poden incidir en interessos públics, interessos col·lectius o drets i interessos legítims individuals d'altres persones.⁷⁶ Només l'eficàcia diferida de les activitats comunicades permetrà exercir amb efectivitat les funcions municipals de control i inspecció i garantir realment els drets dels tercers interessats.⁷⁷ L'eficàcia diferida de les comunicacions prèvies i declaracions responsables podria semblar contrària als articles 71bis.3 LRJPAC (segons la Llei òmnibus) i 36.2 LRJPCAT que estableixen llur eficàcia des del dia de la seva presentació. Fins i tot, el precepte estatal permet presentar la comunicació posteriorment a l'inici de l'activitat si està previst expressament per la legislació. Ara bé, cal tenir present que l'eficàcia immediata és un criteri general establert per aquestes dues lleis, les quals es remeten a la legislació corresponent (art. 71bis.3 LRJPAC) o a la normativa sectorial (art. 35.3 i 36.2 LRJPCAT) per determinar els efectes concrets. Llavors, les comunicacions i les declaracions prèvies diferides són admeses sempre que estiguin previstes expressament per la normativa corresponent o

cant que tampoc no és desproporcionat en haver de tenir present la participació dels tercers interessats *«pues se trata de un trámite de participación pública con carácter previo a la solicitud de la licencia que tiene por finalidad dar audiencia e información a los municipios perfectamente identificados que podrían verse afectados de forma más o menos intensa por la concesión de la licencia»*.

75. Recordem que la legislació local conté el deure dels ajuntaments de reconèixer i potenciar la participació ciutadana, tot establint que els ajuntaments poden establir les formes, mitjans i procediments de participació en exercici de la seva potestat d'autoorganització amb l'única limitació que, en cap cas, es podran sostreure les facultats de decisió que corresponen als òrgans representatius locals (art. 69.1 LBRL i art. 154.1 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, Text Refós de la llei municipal i de règim local de Catalunya).

76. Pensem, per exemple, amb els possibles efectes negatius de la contaminació acústica d'una discoteca en la qualitat acústica d'un barri i en la salut dels veïns immediats. L'eficàcia immediata no és considerada la més convenient per determinades activitats de competència local per, entre d'altres, Torres Cobas, Ferran, «Los desafíos de la Directiva...», p. 13.

77. El Dictamen CJA 300/2010 va insistir que «pel que fa als supòsits de comunicació prèvia, les normes poden preveure, si escau, els terminis d'inici de l'activitat entre la presentació de la comunicació prèvia i la realització efectiva. En el cas que hi hagi una remissió al reglament, el Decret legislatiu haurà de determinar, al marge del mateix instrument, el supòsit de fet concret i, com s'ha dit, és acceptable la remissió reglamentària com a desplegament o complement tècnic», reglament que pot ser, en el seu àmbit, l'ordenança municipal.

sectorial.⁷⁸ Per tant, les ordenances podran determinar l'eficàcia diferida dels règims de comunicació prèvia o declaració responsable perquè, atesa la seva naturalesa de potestat normativa autònoma, no resten afectades per cap reserva de llei per sotmetre les activitats a comunicació prèvia ni declaració responsable ni tampoc per especificar-ne els efectes. Ara bé, un límit serà quan les lleis sectorials estableixin expressament els efectes des del moment de la presentació.⁷⁹

Finalment, cal indicar que la major expansió dels règims de comunicació prèvia o declaració responsable per la normativa de serveis ha comportat també que s'especifiquin importants mesures administratives que els ens locals poden adoptar davant l'exercici d'activitats sense comunicació o declaració responsable o contràries a la legalitat, sense que s'estableixi cap límit temporal en el seu exercici.⁸⁰

78. La mateixa Llei òmnibus ha incorporat diverses comunicacions prèvies i declaracions responsables amb terminis diferits com, per exemple, un mes per a la comunicació prèvia per a l'exercici de la pesca marítima des d'embarcacions destinades a la seva explotació comercial (art. 37 Llei estatal 3/2001, de 26 de març, de pesca marítima de l'Estat) i declaracions responsables amb terminis diferits, com la de 15 dies per a la circulació motoritzada per a activitats de serveis en vies pecuàries (art. 16.1 Llei estatal 3/1995, de 23 de març, de vies pecuàries) o per a determinats usos comuns especials (art. 51 TRLA).

79. Així, l'article 52.5 de la Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats que estableix l'eficàcia immediata de la comunicació prèvia. Però altres lleis es limiten a esmentar la comunicació prèvia sense especificar la seva eficàcia immediata o diferida com, per exemple, l'article 17 del Decret llei 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials (llevat la declaració responsable sense obres, l'eficàcia de la qual es difereix en 1 mes segons l'article 18.3) o l'article 29.6 de la Llei 11/2009, de 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives. El dubte sorgeix quan és el reglament català de la llei qui especifica l'eficàcia immediata, tal com sembla derivar-se de l'article 125 del Decret 112/2010, de 31 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament d'espectacles públics i activitats recreatives, quan estableix que el titular d'una activitat ha de presentar, prèviament al seu inici, una comunicació. En aquest cas, però, pensem que les ordenances podran especificar l'eficàcia diferida, atès que la Llei 11/2009 reconeix als municipis poder aprovar ordenances en el marc de la Llei (art. 13.1.a i 26.2 i 3) i substituir les llicències per comunicacions (art. 29.6).

80. Així, l'article 7.2 LS estableix, sens perjudici d'altres responsabilitats previstes per la legislació, la impossibilitat de continuar l'exercici d'un dret o activitat des del moment que l'Administració tingui constància de la inexactitud o falsedat essencial de la documentació aportada o de l'incompliment dels requisits legals. Posteriorment, la regulació general dels règims de comunicació prèvia o declaració responsable de l'article 71.bis.4 LRJPAC (introduït per la Llei òmnibus) ha afegit dues mesures administratives més, com són la restitució de la situació jurídica prèviament al reconeixement o a l'exercici del dret o a l'inici de l'activitat, i també la impossibilitat d'instar un nou procediment amb el mateix objecte durant un període de temps, en els termes establerts per la legislació sectorial. I ha establert les circumstàncies fàctiques següents que permeten adoptar aquestes mesures: inexactitud, falsedat o omissió, essencials, de la documentació aportada i no

4.5. Funcions de comprovació, inspecció i control

La substitució d'autoritzacions per comunicacions prèvies i declaracions responsables per la normativa de serveis ha traslladat la intervenció municipal en un moment posterior on ocupen un lloc central les funcions de comprovació, control i inspecció. Això deriva de l'especial importància que tenen aquestes funcions en els règims de comunicació prèvia i declaració responsable, ja que permeten iniciar una activitat de serveis sense necessitat de cap resolució administrativa prèvia.⁸¹ Ara bé, aquestes funcions també són un element imprescindible per a les activitats sotmeses a autorització per tal de garantir posteriorment el compliment de les condicions de l'autorització. El fonament d'aquestes potestats rellevants, com ja és sabut, es basa en el fet que les activitats autoritzades, comunicades o declarades generen una relació jurídica continuada entre l'Administració i el titular de l'activitat que ha de perseguir sempre l'interès general. Per tant, la importància de les funcions de control i inspecció té una transcendència per a tots els règims d'intervenció de les activitats de serveis i, en general, per a totes les activitats, tal com ja estava previst anteriorment en la normativa, per exemple, ambiental.⁸²

Fa uns anys que la legislació sectorial preveu que l'exercici d'aquestes funcions de comprovació, control i inspecció siguin exercides, ordinàriament, per persones jurídiques privades (entitats col·laboradores).⁸³ No ens correspon ara examinar aquest fenomen, ja que no deriven directament de la normativa de serveis, la qual no diu res sobre això. Ara bé, no pot passar per alt que un dels àmbits principals d'aquestes entitats col·laboradores és precisament el dels règims de comunicació, els quals, com ja hem vist, han estat fomentats per la nor-

presentació de la comunicació o declaració responsable. Malgrat que l'article 38 LRJPCAT parteix, més aviat, del que disposa l'article 7.2 LS, també es pot aplicar el que disposa la LRJPAC pel seu caràcter de norma bàsica i la remissió a la responsabilitat que estableix la legislació vigent.

81. L'article 71.bis.3 LRJPAC (introduït per la Llei òmnibus) esmenta «*las facultades de comprobación, inspección y control que tengan atribuidas las Administraciones Públicas*».

82. D'aquesta manera, no és gens estrany que el nou article 39 bis LRJPAC (introduït per la Llei òmnibus) hagi reconegut, de manera general, les funcions de les administracions públiques de «*comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancia que se produzcan*».

83. Canals Ametller, Dolors, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad: control, inspección y certificación*, Granada, Comares, 2003 i Galán Galán, Alfredo i Priero Romero, Cayetano, «El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración», a Velasco Caballero, Francisco (dir.), *Anuario de Derecho municipal*, 2008, p. 63 a 104.

mativa de serveis. Només cal destacar el procés d'administrativització de les relacions privades entre el titular de l'activitat i aquestes entitats privades col·laboradores de l'Administració, la qual cosa s'ha manifestat, en especial, en regular aquesta relació (terminis màxims d'actuació, etc.) i establir una reclamació davant de l'Administració,⁸⁴ tal com està previst, de manera general, als articles 91 a 101 LRJPCAT.

4.6. Finestreta única i administració electrònica

En el marc de la simplificació administrativa, la normativa de serveis regula la finestreta única i la tramitació electrònica per informar tant als prestadors com als usuaris i consumidors i assistir-los al més aviat possible i per realitzar tots els tràmits que cal seguir per dur a terme una activitat de serveis (art. 6-8 DS i 17-19 LS). Es tracta d'un nou impuls per a l'efectiva implantació d'aquestes dues mesures en les activitats de serveis, que ja estaven previstes de manera general en el nostre ordenament jurídic administratiu (art. 6.3 i 42.2.c Llei estatal 11/2007) i que la nova legislació catalana administrativa ha reiterat (art. 24, 32 i 40 LRJPCAT). Sens dubte, això comporta que en les activitats de serveis es replantegi la moratòria per a la implantació d'aquestes mesures als ens locals fins que disposin de disponibilitats pressupostàries i que els ens supramunicipals prioritzin l'assistència als municipis, tal com es va establir en la DF 3a de la Llei estatal 11/2007 i reiterada per la DA 3a de la Llei 29/2010.⁸⁵ En aquesta línia apunta el nou article 236 *bis* TRLMC introduït pel Decret legislatiu 3/2010 quan estableix preceptivament la finestreta única per a les activitats de serveis dels ens locals i amb un caràcter més potestatiu per a la resta de casos. És important destacar que aquestes mesures de simplificació administrativa no poden comportar una interferència en les competències locals, tal com estableix l'article 6.2 DS i es justifica en l'apartat 48 de l'exposició de motius. Una altra qüestió diferent assenyalada per la DS és l'articulació concreta de la finestra única quan hi ha diverses administracions competents sobre serveis tot establint dos models prin-

84. Rodríguez Font, Mariola, «Declaración responsable...», p. 295-296.

85. Per a una aproximació als efectes en els ens locals de la finestreta única i la tramitació electrònica, entre d'altres, Cerrillo i Martínez, Agustí, «La regulació de la administració electrònica local: el caso del Ayuntamiento de Barcelona», a Font i Llovet, Tomàs (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2006*, Fundació Democràcia y Gobierno Local i Institut de Dret Públic, 2006, p. 179-21 y Gamero Casado, Eduardo, «Los municipios y la ventanilla única de la directiva de servicios», REL, 122, 2009, p. 138-165.

cipals: pluralitat individualitzada de finestretes úniques per a cadascuna de les diverses administracions competents o pluralitat coordinada de finestretes on una assumeix el rol de coordinadora de la resta.⁸⁶

4.7. Cooperació interadministrativa

La cooperació interadministrativa entre les diverses administracions de l'Estat espanyol i de les dels estats de la Unió Europea ocupa un lloc central en la normativa de serveis com a premissa imprescindible per implantar efectivament les mesures de simplificació administrativa i garantir el compliment dels requisits previstos per la normativa de serveis.⁸⁷ La finalitat és evitar que els prestadors hagin de complir els mateixos requisits quan ja els han acreditat en un estat⁸⁸ i s'estableixen diversos instruments de cooperació.⁸⁹ Aquests instruments de cooperació interadministrativa són eminentment de caràcter horitzontal i, per tant, directament entre les autoritats competents, com pot succeir entre els ens locals de diversos estats. En el marc d'aquesta cooperació, una autoritat pública pot sol·licitar informació sobre un prestador i també pot sol·licitar que es facin controls i inspeccions, a la qual cosa està obligada l'altra autoritat pública. Aquestes eines potents de cooperació interadministrativa plantegen un repte

86. Sorpren que la LS no hagi establert expressament una clàusula de salvaguarda de les competències locals, si bé hi és inherent en el moment que parteix d'un model plural individualitzat de finestretes úniques en exigir que cada administració competent ha de disposar d'una finestra única i garantir la seva interoperabilitat (art. 18.3 LS i 70.bis.4 LBRL addicionat per la Llei òmnibus). Per altra banda, l'article 40.3 LRJPCAT planteja la possibilitat que la finestra única funcioni en xarxa interadministrativa, la qual cosa ha estat desenvolupada per la Llei 29/2010.

87. Vida Fernández, José, «Estrategias para alcanzar un verdadero mercado interior de servicios», a de la Quadra-Salcedo, Tomás (dir.), *Mercado interior de servicios en la Unión Europea. Estudios sobre la Directiva 123/2006/CE relativa a los servicios en el mercado interior*, Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 230-238.

88. Així, per exemple, els articles 14 DS i 10 LS prohibeixen que per a l'establiment d'un servei s'exigeixin avals o assegurances amb prestadors o amb organismes establerts en el territori de l'Estat si ja està cobert, per una garantia equivalent o comparable, per assegurances i garanties concretes en altres estats on està establert.

89. En destaquem els següents: mesures generals d'assistència recíproca (art. 28 DS i 27 LS), mesures específiques d'assistència recíproca en funció de l'Administració que demana l'assistència (de l'Estat d'establiment o de l'Estat on es presta el servei) o de la matèria (per a excepcions individuals dels requisits prohibits per a la prestació de serveis) (art. 29, 30 i 35 DS i 29, 30 LS); xarxa europea d'autoritats dels estats en cas d'alertes (art. 32 DS i 31 LS), comunicació sobre sancions i altres aspectes negatius de prestadors (art. 33 DS i 32 LS) i sistema electrònic d'intercanvi d'informació –IMI– que ocupa un lloc central per la seva rapidesa i eficàcia (art. 34 DS i DA1 LS).

per als ens locals, ja que poden veure's abocats a demandes d'informació sobre prestadors o a realitzar controls i inspeccions. Un cop més es posa de manifest la importància d'introduir l'administració electrònica en el món local. Per altra banda, no poden passar per alt els límits aplicables a aquesta cooperació inter-administrativa, com ara la protecció de dades personals⁹⁰ i, si escau, la delimitació de la responsabilitat patrimonial.

5. Conclusions

Els ens locals s'han vist immersos en una complexa situació en el procés de transposició de la DS, ja que la normativa interna s'ha aprovat tardanament i ha ampliat l'abast material de la DS a altres matèries que no són serveis. Aquesta normativa interna ha limitat significativament el camp de la potestat normativa local per regular els serveis i ha configurat noves regles generals d'actuació administrativa dels ens locals més enllà dels serveis.

També la normativa de serveis ha afectat diversos instruments jurídics locals. Primer, es constata la insuficiència de l'actual regulació del procediment d'elaboració de normes locals quan és un element central per justificar la necessitat i la proporcionalitat de les restriccions de les normes. Segon, la reserva de llei de la LS per establir autoritzacions no és gaire respectuosa amb l'autonomia local, ja que no s'exigia a la DS, la qual preveu uns requisits materials per establir autoritzacions tot deixant clar que no afecta ni interfereix les competències locals. Tercer, la normativa de serveis ha comportat en el món local una ampliació de l'àmbit d'aplicació de les comunicacions prèvies i la normalització de les declaracions responsables tot substituint les autoritzacions. Un dels greus deficiències d'aquestes dues figures és l'oblit molt sovint dels tercers interessats, els quals es poden quedar sense els drets de participació dels procediments de llicències. Igualment, és imprescindible potenciar l'eficàcia diferida de les comunicacions prèvies i les declaracions responsables, sempre que puguin incidir en interessos públics, interessos col·lectius o drets i interessos legítims individuals d'altres persones, per tal de permetre exercir amb efectivitat les funcions municipals de comprovació, control i inspecció, i garantir realment els drets dels tercers inte-

90. Amb relació a la protecció de dades personals, la Comissió ha aprovat la Recomanació 2009/329, de 26 de març, sobre directrius per a la protecció de dades en el Sistema d'Informació del Mercat Interior (DOUE L-100, 18 d'abril de 2009).

ressats. Quart, la substitució d'autoritzacions per comunicacions prèvies i declaracions responsables per la normativa de serveis ha traslladat la intervenció municipal a un moment posterior on ocupen un lloc central les funcions de comprovació, control i inspecció tot havent de flexibilitzar la regla general de participació de les entitats col·laboradores i admetre que els ens locals també puguin exercir directament aquestes funcions. I finalment, la normativa de serveis és un nou impuls per a l'efectiva implantació de la finestra única i la tramitació electrònica als ens locals, així com també és un element potenciador de la cooperació interadministrativa entre les diverses administracions de l'Estat espanyol i de les dels estats de la Unió Europea.

RESUM

Revista catalana de dret públic, 42, ISSN 1885-5709, 2011

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

338.4:352

Tomàs Font i Llovet, catedràtic de dret administratiu de la Universitat de Barcelona i president de la Comissió Jurídica Assessora

Alexandre Peñalver i Cabré, professor titular de dret administratiu de la Universitat de Barcelona

ca La incidència de la Directiva de serveis en els ens locals

p. 139-176

Aquest article té per objecte mostrar els principals impactes, en el món local, de la Directiva 2006/123/CE, del Parlament i del Consell, de 12 de setembre, relativa als serveis en el mercat interior (en endavant, DS), així com també de la normativa estatal i catalana de transposició. Primer, es posa de manifest la complexa situació en què s'han trobat els ens locals en el procés de transposició de la DS ja que la normativa interna s'ha aprovat tardanament i ha ampliat l'abast material de la DS a altres matèries que no són serveis. Segon, es mostren els àmbits ma-

terials de competència local ja sigui amb relació als serveis com també a altres matèries que indirectament resulten afectades. I tercer, s'examinen els principals impactes de la normativa de serveis sobre els instruments jurídics locals, en especial, el procediment d'elaboració de normes locals, les autoritzacions, les comunicacions prèvies i les declaracions responsables, les funcions de comprovació, control i inspecció, la finestreta única i la tramitació electrònica i la cooperació interadministrativa.

Paraules clau: dret europeu; serveis; dret local; activitat administrativa d'ordenació.

RESUMEN

Revista catalana de dret públic, 42, ISSN 1885-5709, 2011

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

388.4:352

Tomàs Font i Llovet, catedrático de derecho administrativo de la Universidad de Barcelona y presidente de la Comisión Jurídica Asesora

Alexandre Peñalver i Cabré, profesor titular de derecho administrativo de la Universidad de Barcelona

ca La incidència de la Directiva de serveis en els ens locals

es La incidencia de la Directiva de servicios en los entes locales

p. 139-176

Este artículo tiene por objeto mostrar los principales impactos, en el mundo local, de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de septiembre, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, DS), así como también de la normativa estatal y catalana de transposición. Primero, se pone de manifiesto la compleja situación en que se han encontrado los entes locales en el proceso de transposición de la DS puesto que la normativa interna se ha aprobado tardíamente y ha ampliado el alcance material de la DS a otras materias que no son servicios. Segundo, se muestran los ámbitos ma-

teriales de competencia local ya sea con relación a los servicios como también a otras materias que indirectamente resultan afectadas. Y tercero, se examinan los principales impactos de la normativa de servicios sobre los instrumentos jurídicos locales, en especial, el procedimiento de elaboración de normas locales, las autorizaciones, las comunicaciones previas y las declaraciones responsables, las funciones de comprobación, control e inspección, la ventanilla única y la tramitación electrónica y la cooperación interadministrativa.

Palabras clave: derecho europeo; servicios; derecho local; actividad administrativa de ordenación.

ABSTRACT

Revista catalana de dret públic, 42, ISSN 1885-5709, 2011

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by the authors

338.4:352

Tomàs Font i Llovet, chaired professor of Administrative Law at the University of Barcelona and President of the Legal Advisory Commission

Alexandre Peñalver i Cabré, tenured professor of Administrative Law at the University of Barcelona

ca La incidència de la Directiva de serveis en els ens locals

en The Influence of the Service Directive on Local Institutions

p. 139-176

The purpose of this article is to show the major points of impact on local affairs of Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 September 2006, having to do with services in the internal market (henceforth, the SD), as well as the regulations of the central government and Catalonia governing transposition. First, the article makes clear the complex situation local institutions have found themselves in while going through the process of transposing the SD, since the internal regulations were passed late, and these regulations enlarged the material scope of the SD to in-

clude other areas that are not services. Second, the specific areas of local jurisdiction, whether they have to do with services, or with other areas that are indirectly affected, are shown. And third, the principal points of impact of the services regulations on local legal instruments are examined, especially, the procedure for drawing up local regulations; authorizations; previous communications and previous statements; verification, supervision and inspection functions; the *finestreta única*, or one-stop shop; and electronic processing and interadministration cooperation.

Key Words: European law; services; local law; administrative management activity.