

LA INCIDENCIA DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN LOS ENTES LOCALES

Tomàs Font i Llovet *

Alexandre Peñalver i Cabré*

Sumario

1. Introducción
2. Los entes locales en el proceso de transposición de la Directiva de servicios
 - 2.1 La compleja situación de los entes locales ante la tardía aprobación de la normativa estatal y catalana de transposición
 - 2.2 El amplio alcance de la normativa estatal y catalana de transposición: especial significado de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento administrativo de las administraciones públicas de Cataluña
3. Ámbitos materiales afectados de competencia local
 - 3.1 Materias locales relativas a servicios
 - a) *Actividades de servicios de competencia local*
 - b) *Servicios de interés general*
 - c) *Servicios de comprobación, inspección y control*
 - 3.2 La incidencia indirecta de los servicios sobre otras materias locales
 - a) *Urbanismo*
 - b) *Bienes de dominio público*
 - c) *Tributos*
 - d) *Consumidores y usuarios*
4. Principales instrumentos jurídicos locales afectados
 - 4.1 Normas locales
 - 4.2 Planeamiento urbanístico
 - 4.3 Licencias
 - 4.4 Comunicaciones previas y declaraciones responsables
 - 4.5 Funciones de comprobación, inspección y control
 - 4.6 Administración electrónica
 - 4.7 Cooperación interadministrativa
5. Conclusiones

* Tomàs Font i Llovet, catedrático de derecho administrativo de la Universidad de Barcelona y presidente de la Comisión Jurídica Asesora, Departamento de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, Avda. Diagonal, 684, 08034 Barcelona, tfont@ub.edu.

* Alexandre Peñalver i Cabré, profesor titular de derecho administrativo de la Universidad de Barcelona, Departamento de derecho administrativo, Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, Avda. Diagonal, 684, 08034 Barcelona, alexpenalvercabre@ub.edu.

Artículo recibido el 3.02.2011. Evaluación ciega: 14.02.2011. Fecha de aceptación de la versión final: 25.02.2011.

1. Introducción

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 tanto desde un punto de vista temporal como material. Segundo, se muestran los ámbitos materiales afectados de competencia local ya sea con relación a los servicios como también a otras materias. Tercero, se examinan los principales instrumentos jurídicos locales afectados que operan sobre los servicios de competencia local. Y, finalmente, se formulan unas conclusiones.

2. Los entes locales en el proceso de transposición de la directiva de servicios

2.1 La compleja situación de los entes locales ante la tardía aprobación de la normativa estatal y catalana de transposición

A pesar del largo plazo de 3 años de transposición de la DS que finalizaba el 28 de diciembre de 2009, los entes locales no tenían plena libertad para transponer directamente la Directiva, ya que la mayoría de materias relacionadas con los servicios son objeto de numerosa legislación estatal y catalana que configura el marco en el cual se pueden mover las ordenanzas. Es cierto que, en virtud de los principios de primacía del derecho europeo y de respeto al sistema interno de distribución de competencias, los entes locales hubieran podido proceder a modificar sus normas locales de conformidad con la DS previa valoración de la conformidad de los preceptos de las normas estatales y catalanas con la DS. Ahora bien, el principio de seguridad jurídica en el ejercicio de la potestad normativa prácticamente los obligaba más bien a esperar las modificaciones de la legislación estatal y catalana sobre servicios, lo cual empezó a producirse al final del periodo de transposición¹ y también, de forma muy significativa, ha continuado posteriormente a lo largo del año 2010.² También debe tenerse presente cómo la normativa de servicios ha sido uno de los factores principales de aprobación de nueva normativa sectorial de gran incidencia en los entes locales, en especial, sobre espectáculos públicos y actividades recreativas y medio

¹ Las normas sobre servicios aprobadas al final del periodo de transposición han sido las dos leyes estatales centrales: la Ley estatal 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio —conocida como Ley paraguas— (en adelante, LOS) y la Ley estatal 25/2009, de 22 de diciembre de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (conocida como Ley ómnibus). Así como también el Decreto ley catalán 1/2009, de 22 diciembre, de ordenació de los equipamientos comerciales.

² Mientras todo el resto de la legislación de servicios ha sido aprobada después del plazo de transposición. Así, con respecto al Estado, mencionamos la Ley estatal 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley estatal 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista y los numerosos reglamentos estatales aprobados a lo largo del año 2010 que, en ocasiones, han invadido competencias exclusivas de la Generalitat. Un claro ejemplo es el RD 99/2010, de 26 de febrero, por el que se regula el ejercicio de la venta ambulante y sobre el cual el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña ha emitido el Dictamen n.º 10/2010, de 22 de junio, que es su primer dictamen previo a la presentación de un conflicto de competencias y ha concluido que es contrario a la CE y al EAC porque va más allá de la competencia exclusiva del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la economía (art. 149.1.12 CE) e invade la competencia exclusiva de la Generalitat sobre comercio y, en particular, la submatéria de la regulación administrativa de todas las modalidades de venta (art. 121.1.b EAC). Y por parte de la Generalitat, la norma más relevante es la «Ley ómnibus catalana», aprobada mediante el Decreto legislativo 3/2010, de 5 de octubre, para la adecuación de normas con rango de ley a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de septiembre, relativa a los servicios en el mercado interior. Este proyecto de decreto legislativo fue objeto del Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora n.º 300/2010, de 16 de septiembre (en adelante, Dictamen CJA 300/10).

ambiente.³ Además, la información y la colaboración sobre la transposición de la DS por parte del Estado y de la Generalitat hacia la inmensa mayoría de los entes locales llegó también tarde, justo en el mismo año en que se tenía que transponer la DS.⁴

Como ya hemos dicho, la tardanza del Estado y de la Generalitat en aprobar esta amplia y variada legislación de transposición de la DS ha dificultado enormemente que los entes locales adecuaran sus normas dentro del plazo máximo de transposición de la DS.⁵ La situación en la que se encuentran los entes locales se habría agravado todavía más con la DF 4 LS (reiterada en materia de comercio por la DA 7 introducida por la Ley estatal 1/2010) al establecer que el Estado puede compensar con los entes locales, en la parte que les sea imputable, las multas que las instituciones europeas impongan al Estado por incumplimiento del derecho comunitario, lo cual puede suceder tanto por no adecuar las normas municipales a la DS como por no aplicarla correctamente. La cláusula de exoneración o de reducción de responsabilidad de los municipios en la parte que les sea imputable no es suficiente, dado su imprecisión, y hubiera sido preferible objetivarla estableciendo un plazo máximo a los entes locales para adecuar las normas municipales para exonerarlos de posibles responsabilidades.⁶ Además, la DF 4 LS no ha favorecido mucho el correcto ejercicio de la potestad normativa local al compeler a los entes locales a aprobar las modificaciones normativas con una gran rapidez ya que, desde un buen principio, estaban casi fuera de plazo. Y esta manera de aprobar normas contradice, precisamente, la DS, la cual, como veremos más adelante, exige un cambio en el procedimiento de elaboración de normas.

2.2 El amplio alcance de la normativa estatal y catalana de transposición: especial significado de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento administrativo de las administraciones públicas de Cataluña

No sólo la legislación estatal y catalana de transposición de la DS ha llegado tarde, sino que también ha intensificado su incidencia sobre los entes locales tanto respecto a los servicios como, incluso, respecto a otras materias diferentes.

Con relación a los servicios, se ha limitado el alcance de las ordenanzas, ya que se han incluido diversas reservas de ley -no previstas, lógicamente, a la DS- para establecer razones imperiosas de interés general (art. 3.11 LS), para exigir autorizaciones (art. 5 LS) y para imponer seguros y otras garantías a los prestadores de servicios (art. 21 LS). Y con respecto a otras materias, tenemos que manifestar que la legislación de transposición de la DS la ha dotado de una verdadera *vis expansiva* al ampliar su ámbito material de aplicación mucho más allá de las actividades de servicios hasta llegar a toda materia administrativa.⁷

³ Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas y el Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el cual se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas y Ley 20/2009, de 4 diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades estando pendientes de aprobación los dos reglamentos de esta Ley.

⁴ Este olvido de la mayoría de los entes locales es denunciado por, entre otros, Merino Estrada, Valentín y Martín Ferreira, Pilar, «La transposición de la Directiva de servicios y las entidades locales», en 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 este complejo proceso de transposición de la DS por parte del Estado (con un epílogo destinado a las comunidades autónomas y a los entes locales) y la delicada situación en que han quedado las normas locales, entre otros, Jiménez Asensio, Rafael, *La incorporación de la Directiva de Servicios al derecho interno*, Bilbao, IVAP.

⁶ Evidentemente, este plazo no modificaría el plazo máximo de transposición ni la entrada en vigor de la legislación de transposición, sino que su finalidad sería determinar las administraciones responsables por incumplimiento del derecho europeo.

⁷ Un claro exponente es la Ley ómnibus cuando regula de forma general los principios de intervención administrativa de las actividades de los privados con un énfasis especial de las funciones públicas de control e inspección (nuevo art. 39 *bis* LRJPAC), condiciona el supuesto de régimen silencio negativo previsto por ley a la existencia de una razón imperiosa de interés general (nueva

Es bastante ilustrativo de este efecto expansivo de la DS, la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento administrativo de las administraciones públicas de Cataluña (en adelante, LRJPCAT). Desde un buen principio, la exposición de motivos deja bien claro este efecto expansivo de la Directiva de servicios cuando dice que «no se puede eludir la necesidad de incorporar las reglas de la Directiva 2006/123/CE, del 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, y de regular las medidas de simplificación administrativa que obliga su transposición. En este sentido, la Ley opta por extender la aplicación de estas medidas a toda actuación administrativa, con una clara voluntad de contribuir a una mayor racionalización de nuestras administraciones públicas». Eso explica, por ejemplo, que se establezcan unos principios generales sobre la simplificación administrativa, una regulación de las técnicas de intervención de comunicación previa y declaración responsable, una relación de derechos de los ciudadanos y una regulación general de las potestades de inspección y control, y también de las entidades colaboradoras. Además, no se tiene que olvidar de que todos estos aspectos son de aplicación a los entes locales porque están incluidos dentro del ámbito de aplicación subjetivo de esta Ley.

En fin, vemos, pues, que la legislación estatal y catalana de transposición de la DS ha limitado de forma significativa el campo de las normas locales para regular los servicios y ha configurado nuevas reglas generales de actuación administrativa de los entes locales más allá de los servicios. Por lo tanto, los entes locales se ven obligados a adecuar su normativa municipal no sólo sobre servicios sino sobre muchas otras materias y, en especial, a revisar los medios de intervención municipal, en general, de la actividad de los ciudadanos. Se podría decir que la transposición de la DS ha sido la ocasión que se ha aprovechado para homogeneizar, más o menos, según los casos, el conjunto de todo el ordenamiento en una línea más liberalizadora y desreguladora y de mayor simplificación administrativa.

3. Ámbitos materiales afectados de competencia local

3.1 Materias locales relativas a servicios

redacción del art. 43 LRJPAC) o también normaliza la comunicación previa, la declaración responsable y el control *a posteriori* en los medios de intervención municipal de la actividad de los ciudadanos (nueva redacción del art. 84 LBRL). Incluso, la Ley ómnibus ha modificado diversas leyes sobre servicios que no están incluidos dentro del ámbito de aplicación de la DS (los servicios de interés general) o están exceptuados de los requisitos de la libre prestación de servicios (servicios de interés económico general, como los servicios postales o el sector eléctrico) y sobre materias que no son servicios (dominio público portuario e hidráulico y costas). De forma parecida, también los nuevos apartados primeros y segundos del art. 236 Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (en adelante TRLMC), modificados por el Decreto legislativo 3/2010, de 5 de octubre, para la adecuación de normas con rango de ley a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de septiembre, relativa a los servicios en el mercado interior. El Dictamen CJA 300/10 ya señaló el cuidado con que había que intervenir al respecto, tratándose de una delegación legislativa: «Las modificaciones no presentan problemas excepto el apartado 2 del art. 236. Es congruente con la delegación la inclusión de los principios de necesidad y no discriminación, pero no hay ningún motivo que se pueda derivar de la Directiva de servicios para eliminar los principios de legalidad, igualdad, congruencia con los motivos y los fines que justifican la potestad y el respeto a la libertad individual como hace el Proyecto. Ciertamente, la no referencia explícita de estos principios no significa que sea imposible aplicarlos, ya que constituyen principios esenciales de todo el derecho administrativo. Pero lo que es relevante es el hecho de que los principios a que hacemos referencia por el hecho de ser limitadores de la intervención administrativa favorecen la libre prestación de servicios y se ajustan a aquello que establece el art. 10 de la Directiva, con lo cual eliminarlos contradice la efectividad de los objetivos de la delegación. No es obstáculo esta observación al hecho que la modificación del art. 84 de la Ley de bases de régimen local efectuada por la Ley 25/2009 haya hecho esta supresión, ya que, por una parte, las normas básicas operan como un mínimo común, que puede ser ampliado por el legislador autonómico y, por otra, a diferencia del legislador estatal, el Gobierno catalán, en el caso presente, está limitado por la delegación recibida.» (FJ VII)

a) Actividades de servicios de competencia local

Las materias competenciales locales afectadas por la DS son las actividades de servicios que sean de competencia local. Por lo tanto, el elemento clave es la noción de servicio, la cual delimita el ámbito de aplicación de la normativa de servicios, y los entes locales la tendrán que tener muy presente para no aplicarla incorrectamente en otras materias diferentes. Sin ningún ánimo de examinar con profundidad este concepto, sólo hay que indicar que los servicios son actividades económicas realizadas por cuenta propia a cambio de remuneración, la cual tiene que ser la contrapartida económica de la prestación, y que la funcionalidad de esta contrapartida se tiene que evaluar caso por caso, tal como prevé la normativa de servicios a partir de la jurisprudencia europea.⁸ De conformidad con los art. 2.1 DS y 2.1 LS, hay dos modalidades de servicios que son objeto de una regulación específica, en función de si se prestan por medio de una infraestructura estable con una duración indeterminada (libertad de establecimiento) o de forma temporal sin establecerse (libre circulación de servicios). Pero hay una lista de servicios excluidos del ámbito de aplicación algunos de los cuales tienen una incidencia local muy relevante, como los servicios no económicos de interés general o las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública, los servicios de transporte y determinados servicios sociales. Dado que estos dos últimos casos se pueden conceptualizar como servicios de interés general, a continuación, hacemos unas breves consideraciones sobre los servicios de interés general y las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública.

b) Servicios de interés general

Vista la gran incidencia de la noción europea de servicios de interés general en el amplio panorama de los servicios públicos locales, hubiera sido muy adecuado establecer unos criterios más concretos para saber cuáles son servicios de interés general y cuáles tienen carácter económico o no, porque estos dos aspectos determinan el grado de aplicación de la normativa de servicios.⁹ Puede sorprender que la DS no contenga una definición de los servicios económicos y no económicos de interés general que recoja los rasgos más significativos del derecho europeo (art. 14 TFUE y 36 CDFUE) cuando cierto es que la Comisión ha ayudado a perfilarlo a través de diversos documentos y la jurisprudencia del TJUE lo ha ido concretando en cada caso, si bien todavía no de forma consolidada.¹⁰ Tan sólo el art. 17 DS hace una relación, a título ejemplificativo, de servicios económicos de interés general, algunos de los cuales son servicios públicos típicamente locales (por ejemplo, el suministro y

⁸ La definición de servicio del art. 4.1 DS (seguida por los art. 1 y 3.1 LS) parte de la noción europea prevista en el art. 50 TCE (actualmente, art. 57 TFUE) referida a las prestaciones que se realizan a cambio de una remuneración incluyendo, en especial, las actividades industriales, mercantiles, artesanales y de profesiones liberales. La propia DS hace una breve aproximación a la noción comunitaria de servicio en los apartados 33 y 34 de la exposición de motivos, los cuales parten del documento de la Dirección General del Mercado Interior y Servicios (Comisión Europea), *Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea, 2007, p. 10 y 11 (http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_es.pdf)

⁹ En caso de que no tengan carácter económico quedan excluidos (art. 2.2.a DS y LS), ya que no son servicios, puesto que las prestaciones no se realizan a cambio de una remuneración. Mientras los que tengan carácter económico sólo quedan excluidos parcialmente en tanto que no les son de aplicación los requisitos evaluables de los establecimientos si perjudican las tareas encomendadas (art. 15.4 DS) ni tampoco los requisitos prohibidos de prestación de servicios (art. 17 DS y 13 L-S). Sobre los servicios de interés general y su carácter económico o no, entre otros, Laguna de Paz, José Carlos, *Servicios de interés económico general*, Civitas, 2009.

¹⁰ Sobre los contornos todavía no perfectamente delimitados de los servicios no económicos de interés general y los servicios económicos de interés general y su incidencia 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*, Madrid, Marcial Pons, 2009, p. 104-116.

distribución de agua, saneamiento de aguas residuales y la gestión de residuos), según nuestro derecho local (art. 26 y 86 LBRL y 67 TRLMC).¹¹ Entonces, las ordenanzas, explicitando o no una definición de los servicios locales económicos y no económicos de interés general, pueden concretar qué servicios públicos locales entran dentro de estas categorías.¹²

c) *Servicios de comprobación, inspección y control*

Es bastante conocido el fenómeno cada vez más frecuente de la intervención de entidades colaboradas de la Administración para ejercer funciones de comprobación, inspección y control de actividades y obras de competencia municipal. Entonces se plantea la cuestión de si la actividad que realizan estas entidades son servicios excluidos, en virtud del supuesto previsto al art. 2.2.i DS relativo a las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública según el art. 45 TCE (actual art. 51 TFUE). La respuesta incide en el régimen jurídico de estas entidades y en su relación jurídica con los entes locales. Si bien el art. 51 TFUE se refiere, de forma más amplia, a las actividades relacionadas (incluso sólo de forma ocasional) con el ejercicio de poder público, la jurisprudencia del TJUE ha hecho una interpretación restrictiva de este precepto para evitar las graves consecuencias de no aplicar el capítulo 2 del título IV TFUE relativo al derecho de establecimiento.¹³

A nivel interno, la legislación sectorial no ha dejado siempre claro si las funciones de comprobación, inspección y control de las entidades colaboradoras son funciones privadas o públicas y, en su caso, una manifestación de autoridad pública. No obstante, este último carácter ha sido reconocido en materias ambientales de competencia municipal al manifestar expresamente que se trata de una «externalización de funciones públicas» y también admitir que las certificaciones y los controles (iniciales y periódicos) que permiten el inicio y el funcionamiento de actividades de competencia municipal (las sometidas a comunicación previa y licencia ambiental) pueden ser realizados indistintamente por entidades colaboradoras o por los servicios técnicos municipales.¹⁴ También la

¹¹ Tampoco la LS contiene ninguna definición de los servicios de interés general. Además, omite por completo la noción de los servicios económicos de interés general, ya sea en no contemplarlos, sorprendentemente, como excepción a los requisitos evaluables de los establecimientos (art. 11), o bien, mencionando los servicios del art. 17 DS, pero sin la calificación de servicios económicos de interés general sino meramente de servicios (art. 13). En este contexto, conviene señalar que la Ley ómnibus incluye una disposición adicional séptima relativa a los servicios funerarios, los cuales también han sido objeto del Decreto legislativo catalán 3/2010 que modifica sensiblemente la Ley catalana 2/1997, de servicios funerarios, con la finalidad de facilitar el acceso a la prestación de este servicios y prevé que cualquier prestador de servicios funerarios habilitado pueda prestar el servicio de transporte de cadáveres y las actividades asociadas a todo el territorio de Cataluña; y también se elimina la necesidad de hacerlo en vehículos especialmente autorizados. El Dictamen CJA 300/2010 formuló diversas observaciones sobre el proyecto, de cara a garantizar mejor los derechos de los usuarios ante la desvinculación entre servicios funerarios, sujeto a autorización, y el transporte de cadáveres, excluido de este régimen. Asimismo, se formulan observaciones para un mejor respeto de la autonomía local en un servicio que es típicamente municipal (FJ IX).

¹² Sobre la utilidad de incluir una definición práctica y aplicada al ámbito local de los servicios de interés general, Paricio, Eduardo, «La aplicación material de la Directiva de servicios» QDL, 23, 2010, p. 23. En este sentido, el art. 3.3 del Modelo tipo de Ordenanza municipal reguladora del libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio en el ámbito territorial de la entidad local define «servicio no económico de interés general» como el «servicio local fundamentalmente financiado con cargo a los presupuestos de la Corporación y en el que los tributos o contraprestaciones eventualmente satisfechos por los ciudadanos no sean previstas como remuneración a efectos de cubrir íntegramente los gastos de lo mismo».

¹³ La jurisprudencia del TSJUE ha considerado que no son actividades relacionadas con el ejercicio del poder público, por ejemplo, las actividades preparatorias y auxiliares del ejercicio de la autoridad pública y las actividades meramente técnicas como las de programación informática, tal como recuerda la Dirección General del Mercado Interior y Servicios (Comisión Europea), *Manual...*, p. 14-15. Con posterioridad, la STJUE de 22 de octubre de 2009 (asunto C-438/08, Comisión contra República Portuguesa) ha considerado que la inspección técnica de vehículos no realizada por entidades colaboradoras tampoco entra dentro de la excepción del art. 45 TCE porque, según la regulación interna, su actividad queda sometida a una supervisión activa de la autoridad pública en que los priva de autonomía decisoria.

¹⁴ El art. 3.f del Decreto 170/1999, de 29 de junio, por el cual se aprueba el reglamento provisional regulador de las entidades ambientales colaboradoras define la función de control que realizan como la «externalización de la función pública de comprobación de

jurisprudencia interna se ha inclinado mayoritariamente a favor del carácter público de estas funciones realizadas por las entidades colaboradoras destacando que, a menudo, pueden emitir certificaciones de cumplimiento de la legalidad que tienen un evidente carácter decisorio al habilitar para iniciar una actividad.¹⁵ La LS no ha aclarado el alcance de esta exclusión, ya que el art. 2.2.1 se ha limitado a reproducirla. En cambio, la LRJPCAT sí que ha situado las funciones de control e inspección, más bien, como actividades que comportan el ejercicio de funciones públicas en tanto que son calificadas de funciones públicas (art. 88.2, 89 y 90.1) o potestades administrativas (art. 88.1) y se reconoce a las actas, informes y certificaciones de estas entidades colaboradoras la misma validez jurídica que los emitidos por el personal de la Administración encargado de estas funciones (art. 95.3).¹⁶

3.2 La incidencia indirecta de los servicios sobre otras materias locales

a) Urbanismo

El urbanismo no está incluido dentro del ámbito de aplicación de la Directiva de servicios siempre que los requisitos previstos afecten a la generalidad de los ciudadanos. Ahora bien, las normas urbanísticas pueden contener preceptos que estén incluidos dentro del ámbito de aplicación de la DS cuando no tengan un carácter general, sino que regulen específicamente actividades de servicios.¹⁷ Eso tiene una incidencia directa en el planeamiento urbanístico de usos relativos a actividades de servicios como las comerciales o los establecimientos de pública concurrencia, tal como veremos más adelante.¹⁸ Aquí nos podemos encontrar con prohibiciones o restricciones de determinados usos de servicios que no son requisitos prohibidos sino requisitos evaluables al tratarse de límites cuantitativos (por ejemplo, número máximo de operadores en función de la población) o territoriales (por ejemplo, distancia mínima entre prestadores). Estos requisitos evaluables son admitidos siempre que se justifique que son necesarios por una razón imperiosa de interés general, proporcionales y no discriminatorios y se notifique a la Comisión (art. 15 DS y 11.2 LS). Además, en el caso de

las actividades reservadas a la Administración a través de entidades colaboradoras de la Administración». Y la nueva Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades ha ratificado el carácter público de estas funciones cuando prevé que los controles iniciales y periódicos de las licencias municipales ambientales y los certificados que se tienen que adjuntar a las comunicaciones previas puedan ser realizados indistintamente por las entidades colaboradoras o por los servicios municipales, lo cual se tiene que concretar, respectivamente, por las ordenanzas o la licencia ambiental (art. 52.4, 69.1.b y 71.2). La cuestión está lejos de ser pacífica. Sobre ello, hace falta tener en cuenta la nueva Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) que incide sobre la distinción entre el control periódico y la inspección.

¹⁵ Así, entre otras, la STS de 17 de noviembre de 2000 (Ar. 9136) destaca «las funciones de carácter certificante cuyo ejercicio podía tener, respeto de los terceros inspeccionados o controlados, una inmediata eficacia jurídico-administrativa en el ámbito de la seguridad industrial». El carácter público de las funciones de las entidades colaboradoras ha estado defendida por, entre otros, Canals Ametller, Dolors, «El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración», a Galán Galán, Alfredo y Prieto Romero, Cayetano (dir.), *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Barcelona, Huygens Editorial, 2010, p. 27-35. Mucho más desarrollado por esta misma autora, ya anteriormente, en *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad: control, inspección y certificación*, Granada, Comares, 2003.

¹⁶ El Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias 17/2010, de 15 de julio, formuló unas consideraciones de carácter interpretativo sobre el valor jurídico de las actuaciones de las entidades colaboradoras que relativizan su alcance.

¹⁷ Así lo deja bien claro el apartado 9 de la exposición de motivos de la DS al 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 en la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural, normas de construcción». La justificación es que la DS no se aplica a normas «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». Esta justificación había sido desarrollada anteriormente por la Dirección General del Mercado Interior y Servicios (Comisión Europea), *Manual...*, p. 17-18.

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

servicios de interés económico general, las exigencias de los requisitos evaluables sólo son de aplicación si no perjudican las tareas encomendadas (art. 15.4 DS y 11.2 LS).

b) Bienes de dominio público

Muchas actividades de servicios se realizan en bienes de dominio público municipal como kioscos, veladores de bares y restaurantes, publicidad, venta ambulante, etc. Eso plantea si la normativa de servicios es de aplicación también a los requisitos de los usos comunes y privativos de los bienes demaniales y, en especial, al régimen autorizatorio de los usos sometidos a licencia y/o concesión.¹⁹ Entendemos que los usos de los bienes de dominio público en base a los cuales se realizan servicios, no quedan incluidos, por este hecho, dentro del ámbito de aplicación de la DS al tratarse de requisitos que afectan a todos a los ciudadanos por igual, tal como recuerda el ya mencionado apartado 9 de la exposición de motivos de la DS. Entonces la normativa de servicios no es de aplicación a las licencias o concesiones de uso común especial y uso privativo ni afecta a los requisitos por los usos comunes y privativos de los bienes de dominio público municipal previstos a la legislación y a las ordenanzas sobre bienes de dominio público, sin perjuicio de cumplir con los principios de objetividad, publicidad y concurrencia establecidos por la normativa demanial (art. 92.1 LPAP y 56.4 y 57.3 Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el cual se aprueba el Reglamento de patrimonio de los entes locales, RPEL).²⁰ La DS y la LS no cuestionan los regímenes de autorización ni los requisitos para la utilización de los bienes demaniales porque éstos tienen como finalidad establecer una protección especial de estos bienes que parte de los principios constitucionales de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad (art. 132.1 CE).²¹ No obstante, hay que hacer tres consideraciones sobre la posible incidencia de la normativa de servicios en las actividades de servicio cuando se realizan en bienes de dominio público.

Primero, se puede plantear la aplicación de la normativa de servicios a los requisitos previstos por la legislación y, en especial, por las ordenanzas sobre bienes de dominio público cuando no tengan por finalidad la protección de estos bienes sino regular las actividades de servicios que se realizan. Eso comporta utilizar un criterio teleológico para determinar la finalidad que persiguen los requisitos exigidos a los servicios que se realizan en bienes de dominio público.²² En ningún caso, este criterio de aplicar la normativa de servicios a los requisitos es trasladable a los regímenes de autorización y, por lo tanto, no se puede cuestionar la sumisión a licencia o concesión de los usos comunes especiales y privativos, ya que es evidente que su finalidad es la protección de los bienes demaniales y la legislación de patrimonio no contempla ninguno de los requisitos de necesidad y proporcionalidad previstos a la normativa de servicios para los regímenes de autorización ni su sustitución para una comunicación previa.

¹⁹ En contra de la aplicación en los bienes de dominio público, Torres Cobas, Ferran, «Premisas para una correcta transposición de la Directiva de Servicios al ordenamiento local», en Font i Llovet, Tomàs i Galán Galán, Alfredo (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2009*, Fundación Democracia y Gobierno Local y Instituto de Derecho Público, 2009, p. 244-245.

²⁰ Buena prueba de la no aplicación de la normativa de servicios a las licencias o concesiones de los bienes de dominio público es que la nueva redacción del art. 43.1 LRJPAC por la Ley ómnibus mantenga el silencio negativo respecto de los actos que transfieran al solicitante o terceros facultados relativos al dominio público como supuesto diferente del otro de silencio negativo consistente en que una ley lo establezca por razones imperiosas de interés general.

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

²² De esta manera, por ejemplo, la reserva de ley para establecer seguros prevista por el art. 21 LS, tan criticada, no sería de aplicación cuando las normas locales, como es habitual, los exigen para proteger el dominio público municipal.

Segundo, las actividades de servicios que se desarrollan en bienes de dominio público también pueden quedar sometidas a la normativa reguladora de la actividad que se desarrolla. Eso comporta una dualidad de intervenciones administrativas que responde a finalidades diferentes ya sea regular la actividad o el uso de un bien demanial. Así, en caso de que la normativa de la actividad contemple el régimen de comunicación previa, se mantendrá el régimen de licencia o concesión de uso común especial o privativo y la eficacia de la comunicación previa de la actividad de servicio quedará diferida hasta la obtención de la licencia o la concesión de uso común especial o privativo. Un claro ejemplo de esta dualidad normativa son las terrazas y veladores de actividades de restauración en la vía y en los espacios públicos,²³ la publicidad dinámica²⁴ y la venta no sedentaria en espacios públicos.²⁵

Y tercero, como ya hemos visto, la legislación de transposición ha aprovechado para extender la aplicación de la normativa de servicios a otros ámbitos materiales como los bienes de dominio público²⁶. Ahora bien, la sustitución de licencias de uso común especial por regímenes de comunicación no es una consecuencia de la normativa de servicios sino una opción del legislador estatal sectorial que ha aprovechado la ocasión de la transposición de la DS para ir más allá de su ámbito material y aplicar criterios de simplificación administrativa en otras materias, como los bienes de dominio público, si bien es criticable ya que no se ha modificado la legislación de bienes públicos, la cual no contempla el régimen de comunicación.

c) Tributos

Si bien la fiscalidad está excluida de la aplicación de la normativa de servicios (art. 2.3 DS y LS), puede quedar afectada si las ordenanzas fiscales crean nuevos regímenes de autorización de servicios. Otra cuestión es que la

²³ Con independencia del aforamiento de la actividad de restauración, ésta queda sujeta a licencia, tal como está previsto en el art. 29 de la Ley 11/2009, del 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y de las actividades recreativas y en los art. 95.1 y 124.d del Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas. Esta normativa es de aplicación supletoria a las actividades de restauración, tal como dispone el art. 4.3 de la Ley 11/2009.

²⁴ La publicidad dinámica está sometida a comunicación previa por la modificación del Decreto legislativo 1/2010 del art. 4 de la Ley 9/2000, de 7 de julio, de regulación de publicidad dinámica Vid. al respecto el Dictamen CJA 300/2010, citado, FJ XI, donde se destaca la corrección de la opción efectuada por el Decreto legislativo de remitir a la potestad normativa local la determinación de ciertos aspectos del régimen de intervención en las actividades.

²⁵ La normativa de comercio (incluso a nivel reglamentario) ha sometido la venta ambulante a autorización municipal y a unos requisitos adaptados a la normativa de servicios. Así, el art. 34 de la Ley estatal 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista (modificado por Ley estatal 1/2010, de 1 de marzo) establece la autorización municipal cuyas condiciones tienen que ser reguladas por las ordenanzas, si bien cumpliendo determinados requisitos basados en el régimen de autorización de la normativa de servicios como son la duración limitada en función de la amortización de las inversiones y una remuneración equitativa, transparencia, imparcialidad y publicidad y las nuevas autorizaciones no pueden ser automáticas ni comportar ninguna ventaja a los prestadores cesantes ni a personas especialmente vinculadas. El Estado también ha regulado de forma más concreta la venta no sedentaria mediante el RD 199/2010, de 26 de febrero, por el que se regula el ejercicio de la venta ambulante no sedentaria. Como ya hemos anunciado al principio, el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña 10/2010, de 22 de junio, ha concluido que es contrario a la CE y al EAC. Finalmente, el art. 10 del Decreto legislativo 1/1993, de 9 de marzo, texto refundido sobre comercio interior, según modificación por el Decreto legislativo 3/2010, lo reitera concretando que la duración no puede ser superior a 8 años. Hay que advertir que si bien formalmente se está regulando la actividad de servicios, las condiciones establecidas tienen una incidencia directa en las licencias de uso común especial. El Dictamen CJA 300/2010 sobre el proyecto de Decreto legislativo señaló que «la sumisión al régimen de autorización está justificado por el uso de la vía pública con las consecuencias de seguridad, higiene, tráfico y medio ambiente que se derivan; razones de interés general que conviene expresar en el preámbulo de la norma. Eso puede comportar una limitación del número de autorizaciones disponibles, lo cual obliga a que la autorización se conceda por una duración limitada y adecuada y no puede dar lugar a una renovación automática (art.12.2 de la Directiva). Este aspecto no está previsto en el Proyecto y, dado que este aspecto será objeto de regulación por ordenanzas municipales, que tradicionalmente han permitido el contrario, es conveniente incorporarlo expresamente en el texto del Proyecto». El texto definitivamente aprobado así lo recoge.

²⁶ Un ejemplo es el régimen de comunicación previa con un plazo diferido de 15 días para determinados usos comunes especiales de bienes de dominio público hidráulico (art. 51 TRLA, según Ley ómnibus).

materia tributaria pueda verse afectada, indirectamente, cuando las autorizaciones son uno de los elementos de los hechos imposables de muchos tributos municipales (en especial, las tasas por el otorgamiento de licencias) y la normativa de servicios haya sustituido las autorizaciones por otros controles (comunicaciones, declaraciones responsables o controles *a posteriori*). Entonces las ordenanzas fiscales tendrán que incorporar los nuevos regímenes de comunicación, declaración responsable o control posterior que la normativa de servicios haya establecido en sustitución de la autorización. Estos nuevos regímenes de intervención administrativa entran dentro de la amplia definición del hecho imponible de las tasas del art. 20.4 LHL al referirse a cualquier tipo de prestación de servicios o realización de actividades administrativas de competencia local. No obstante, las ordenanzas fiscales tendrán que especificar el servicio y la actuación municipal concreta, como puede ser la comprobación o la intervención administrativa de las comunicaciones previas, declaraciones responsables o controles posteriores.²⁷ Ahora bien, a efectos meramente ilustrativos, valoramos positivamente que el proyecto de ley de economía sostenible modifique el epígrafe y del art. 20.4 LHL para introducir en la larga lista, no exhaustiva, estos nuevos regímenes de intervención.

d) Consumidores y usuarios

La normativa de servicios no sólo tiene por objeto reducir los obstáculos de los prestadores de servicios sino también recordar la protección de sus destinatarios (los consumidores y usuarios) lo cual está previsto de forma poco sistemática y bastante dispersa, en términos poco vinculantes.²⁸ Sin perjuicio de los mecanismos privados de protección de los consumidores y usuarios en la prestación de servicios, la normativa de servicios potencia los mecanismos administrativos, en especial, los sistemas arbitrales y mediación de consumo por parte de las administraciones públicas (entre ellas, los municipios tienen un lugar relevante), tal como se deriva de la CE, el EAC y la normativa de consumidores y usuarios.²⁹ Por otra parte, la supresión de técnicas de intervención *a priori* que inspira la Directiva comporta la necesidad de prever las medidas adecuadas con el fin de garantizar la calidad de los servicios, tal como exige el art. 26 DS. El incremento de las medidas de inspección y control que lógicamente se corresponderían con el debilitamiento de los controles previos tiene que ser recogido en la

²⁷ Sobre la incidencia de la DS en el ámbito tributario, entre otros, Aragonés Beltrán, Emilio, «Les repercussions tributàries de la Directiva de servies en l'àmbit local», QDL, 23, 2010, p. 40-58. Una propuesta de adecuación de los tributos municipales a esta pérdida de protagonismo de las autorizaciones son los modelos del Organismo Autónomo de Gestión Tributaria de la Diputación de Barcelona publicados en el BOPB, de 29 de septiembre de 2009, sobre el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras y las siguientes tres tasas: tasa para licencias o la comprobación de actividades comunicadas en materia de urbanismo; tasa para la prestación de los servicios de intervención administrativa en las actividades de los ciudadanos y las empresas a través de la sumisión a previa licencia, comunicación previa o declaración responsable y para los controles posteriores al inicio de las actividades; y la tasa para concesión de licencias, la comprobación de actividades comunicadas y el control de la publicidad dinámica.

²⁸ Esta protección consiste, básicamente, en obligaciones de información de los prestadores (art. 22 DS), reclamaciones ante los prestadores los cuales tienen que dar respuesta lo antes posible (art. 27.1 DS) y mecanismos de resolución extrajudicial para aquellos prestadores que se hayan adherido (art. 27.4 DS). El art. 22, 23 y 26 LS y de la Ley ómnibus, que modifica el RD legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de consumidores y usuarios reproducen, sin ninguna novedad relevante, estos aspectos.

²⁹ El art. 51 CE establece como obligación de todos los poderes públicos (y por lo tanto, también de los municipios) garantizar y proteger, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los consumidores y usuarios. En esta línea, el art. 49 EAC exige que los poderes públicos garanticen la existencia de instrumentos de mediación y arbitraje en materia de consumo y promuevan su conocimiento y utilización. Tanto los art. 57 y 58 del Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, texto refundido de la Ley general de consumidores y usuarios (desarrollado por el RD 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo), como los art. 19 y 20 del Estatuto del Consumidor de la Generalitat establecen la obligación de las administraciones públicas de promover y establecer sistemas arbitrales de consumo para resolver los conflictos y las reclamaciones derivadas de la prestación de servicios o actividades a los consumidores. Así, por ejemplo, en el municipio de Barcelona, el art. 141 de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona establece la Junta Arbitral de Consumo de Barcelona, como un órgano especializado de la organización municipal ejecutiva, que cumple sus funciones con independencia y objetividad, mediante el impulso, investigación y resolución de oficio de todas las reclamaciones que le sean sometidas

normativa sectorial, según el art. 88 de la Ley 26/2010,³⁰ que bien puede tratarse de las ordenanzas locales correspondientes.

4. Principales instrumentos jurídicos locales afectados

4.1 Normas locales

Hay que tener presente que el objeto principal de la normativa de servicios no es tanto eliminar las restricciones al ejercicio de la libertad de establecimiento y a la libre circulación de servicios, sino más bien suprimir todas aquéllas que no sean necesarias ni proporcionadas, sin perjuicio que, directamente, ya se prohíban algunas.³¹ La aplicación de estos tests de necesidad y proporcionalidad a las restricciones tiene por finalidad garantizar las razones imperiosas de interés general, las cuales son definidas por el art. 4.8 DS de forma muy amplia al incluir, entre otras, algunas de gran incidencia municipal.³² Vemos, pues, que una de las principales novedades de la normativa sobre servicios es el deber de los entes locales de justificar las restricciones previstas por la normativa local, lo cual tiene un impacto directo en la forma de ejercer la potestad normativa local con el fin de mejorar su calidad normativa.³³ Esta justificación normativa es reforzada por la DS mediante obligaciones específicas a los estados de evaluar *ex post* las normas internas ya existentes (entre ellas, también las locales)³⁴ y las normas aprobadas posteriormente al plazo de transposición.³⁵ En este marco, la DA 4ª LS también exige una evaluación normativa *ex ante* de los proyectos de normas legales o reglamentarias (por lo tanto, también las ordenanzas).³⁶ De esta manera, el procedimiento de elaboración de normas locales se convierte en un elemento central para el cumplimiento de la normativa de servicios, ya que es donde tiene que constar la justificación sobre la necesidad y la proporcionalidad por motivos de razones de interés general de las restricciones previstas por la normativa municipal, sin perjuicio también de justificar otras cuestiones como si determinadas normas municipales en

³⁰ Así lo indicó la Comisión Jurídica Asesora en el Dictamen 300/2010.

³¹ Estas dos exigencias son uno de los elementos claves de la DS en la regulación del régimen de autorización (art. 9 DS) y de los requisitos para los establecimientos y la prestación de servicios (art. 15 y 16 DS). Por eso, no es extraño que el art. 1 LS haya especificado desde el principio que su objeto es «evitar la introducción de restricciones en el funcionamiento de los mercados de servicios que, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, no resulten justificadas o proporcionadas»

³² En especial, orden público, seguridad pública, salud pública, protección de los consumidores, protección del medio ambiente, protección del entorno urbano, sanidad animal, conservación del patrimonio cultural y objetivos de política social y cultural. Tal como consta en los apartados 40 y 41 DS, la enumeración de razones imperiosas de interés general es ejemplificativa, ya que se trata de una lista abierta en función de la evolución de la jurisprudencia del TJUE sobre el art. 49 y 56 TFUE relativos al derecho de establecimiento y la libertad de servicios. Por eso sorprende que el art. 3.11 LS haya establecido un *numerus clausus*.

³³ Sobre la incidencia de la Directiva de servicios en la introducción de la *better regulation* en la aprobación de normas sobre servicios, 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 concreto, se establecen dos informes estatales de evaluación de la normativa existente a entregar en el plazo máximo del 28 de diciembre de 2009 sobre los siguientes aspectos: *a*) autorizaciones y requisitos evaluables relativos al derecho de establecimiento y prestadores de servicios sujetos a requisitos que los obligan a ejercer sólo una actividad específica (art. 39.1 DS); y *b*) requisitos relativos a la prestación de servicios (art. 39.5 DS).

³⁵ Así, el informe previsto en el art. 15.7 DS sobre los requisitos sujetos a evaluación de los establecimientos y justificación de su compatibilidad con las condiciones del art. 15.3 DS (no discriminación, necesidad por una razón imperiosa de interés general y proporcionalidad).

³⁶ Estos proyectos de normas tienen que contener una memoria justificativa que motive la concurrencia de las circunstancias que permiten exigir requisitos evaluables de los establecimientos (art. 11.1 LS) o requisitos prohibidos de la prestación de servicios (art. 12.2 LS). Y se obliga, antes de su aprobación, a comunicar este proyecto de norma, adjuntando la memoria justificativa, al Estado para su posterior notificación a la Unión Europea.

razón de la materia entran dentro del ámbito de aplicación de la normativa de servicios.³⁷ Aquí tiene una gran relevancia la documentación necesaria a adjuntar al proyecto de norma local y también la participación de los ciudadanos y de los diversos agentes implicados.

Estas especiales exigencias de justificación de la normativa sobre servicios pone de manifiesto la insuficiencia de la actual regulación del procedimiento general de elaboración de normas locales previsto en los art. 49 y 70.2 LBRL y, en términos muy similares, por el art. 177 TRLMC, ya que se limitan a pronunciar los trámites de aprobación inicial, información pública y audiencia a los interesados y aprobación definitiva. Tampoco es satisfactorio el desarrollo reglamentario sobre la documentación a adjuntar al proyecto de norma local.³⁸ Vemos, pues, que la normativa de servicios plantea la necesidad de que el procedimiento de elaboración de las normas locales sobre servicios contenga, en especial, una evaluación de impacto normativo.³⁹ De hecho, como manifestación del derecho a una buena administración aplicable a todas las administraciones públicas catalanas (art. 30.2 EAC y 22 LRJPCAT), sería conveniente que esta exigencia procedimental estuviera prevista para todas las normas locales mediante una modificación de la legislación catalana de régimen local o de régimen jurídico de las administraciones públicas catalanas.⁴⁰ En la línea de reforzar la evaluación de impacto normativo de las normas locales, apunta el proyecto de ley estatal de economía sostenible.⁴¹

Hasta que no se produzca una modificación legislativa del procedimiento de elaboración de normas locales, los entes locales tendrán una gran libertad para regularlo, en virtud de su potestad de autoorganización, cuya expresión máxima es el reglamento orgánico municipal. Vista la diversidad del mapa municipal, hace falta poner de relieve el importante papel de los entes supramunicipales con funciones de asistencia de los municipios con el

³⁷ Una guía sobre cómo examinar estos aspectos en el mundo local es el libro del Ministerio de Administraciones Públicas y Ministerio de Economía y Hacienda, *Directiva de servicios: Manual de Evaluación para las Entidades Locales (Guía orientativa para la evaluación de la normativa potencialmente afectada por la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior)*, 2009. En ella se establecen las siguientes tres fases sucesivas: a) identificación de las normas locales en las cuales es aplicable la DS; b) evaluación de su adecuación a la DS; y c) modificación de las normas locales.

³⁸ Los art. 60-66 Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de las entidades locales (en adelante ROAS) que desarrollan esta regulación legal no resultan suficientes para garantizar la justificación de las normas locales sobre servicios, ya que se limitan a prever que, una vez acordada la formación de una ordenanza, se designe una comisión de estudio para redactar el anteproyecto de norma que está formada por representantes de la corporación y personal técnico, propio o ajeno, y que puede encargar dictámenes, estudios o informes a otros profesionales ajenos.

³⁹ Esta necesidad es señalada por Ponce Solé, Juli, «¿Mejores normas?...» p. 238.

⁴⁰ Hubiera sido una buena ocasión introducirlo en la modificación del TRLMC por el Decreto legislativo 3/2010 el cual, en cambio, no ha alterado el procedimiento de aprobación de ordenanzas. O también se hubiera podido aplicar a los entes locales, con las modulaciones necesarias, la regulación de las memorias a adjuntar al proyecto de reglamento contenida en el título IV sobre el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias de la LRJPCAT que se limita, en este aspecto, a la Administración de la Generalitat cuando el art. 3 establece, en cambio, que esta Ley es de aplicación a los entes locales. Por lo que respecta a los proyectos de reglamento y proyectos de ley sobre servicios, el art. 4 del Decreto 106/2008, de 6 de mayo, de medidas para la eliminación de trámites y la simplificación administrativa para facilitar la actividad económica ya exigía un informe de evaluación del impacto de las medidas propuestas. También, en cumplimiento de lo que dispone el apartado segundo del art. 4, se adoptó el Acuerdo de Gobierno 63/2010, de 13 de abril, por el que se aprueba la *Guía de buenas prácticas para la elaboración y la revisión de normativa con incidencia en la actividad económica*. Estos documentos son, sin duda, unos elementos de referencia importantes para la modificación de las normas locales

⁴¹ BOCG-Congreso de Diputados- (serie A proyectos de ley) n.º 60-1 de 9 de abril de 2010. Se establecen unas exigencias de mejora de la calidad normativa de todas las administraciones públicas consistentes en unos principios de buena regulación a tener en cuenta (necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia) y unos instrumentos para garantizarlos (análisis previos de iniciativas normativas, procesos de audiencia de los interesados y evaluación *ex post* de la actuación normativa).

fin de aprobar reglamentos orgánicos tipo que contengan estas exigencias procedimentales y también de ayudar y, en su caso, realizar después las evaluaciones de impacto normativo.⁴²

Otra cuestión que la normativa de servicios ha planteado sobre el ejercicio de la potestad normativa local es la dualidad para adecuar las normas locales mediante una nueva ordenanza general de servicios (ordenanza paraguas) o una ordenanza específica que contenga las modificaciones de las ordenanzas afectadas (ordenanza ómnibus). La primera opción (ordenanza paraguas) pretende dar una cierta cobertura formal a los entes locales ante un posible procedimiento de infracción del derecho comunitario por no adaptación de la normativa municipal.⁴³ Pero puede resultar del todo insuficiente en el proceso de aplicación normativa, ya que, en principio, no deroga ni modifica de forma expresa los preceptos de las ordenanzas que contravengan la normativa de servicios. Además, plantea otros inconvenientes que cuestionan su virtualidad actualmente.⁴⁴ Por eso, puede resultar mejor la segunda opción (ordenanza ómnibus) y, por tanto, que los entes locales aprueben una ordenanza (o varias) que contenga las modificaciones expresas de las ordenanzas afectadas y depure la normativa municipal que no se ajusta a la normativa de servicios.⁴⁵ Este proceso permite identificar la normativa municipal afectada por la normativa de servicios, evaluar si cumple la normativa de servicios y, en caso negativo, modificar la normativa municipal.⁴⁶ Todo eso sin perjuicio que además se pueda proceder a la elaboración y publicación, con valor informativo, de los correspondientes textos consolidados, en beneficio de la claridad del ordenamiento y la simplificación normativa, que son exigencias ligadas a la seguridad jurídica.⁴⁷

4.2 Planeamiento urbanístico

Como ya hemos comentado anteriormente, el urbanismo queda sometido a la normativa de servicios en tanto que regule aspectos específicos de las actividades de servicios y, por tanto, puede afectar al planeamiento urbanístico en estos casos. Ello tiene una gran incidencia en los entes locales, sobre todo, en relación a los planes especiales de usos para regular los establecimientos de pública concurrencia y los establecimientos comerciales. Estos planes urbanísticos acostumbra a establecer prohibiciones, limitaciones o restricciones de establecimientos en determinados edificios (o a una distancia de ellos), a determinadas zonas o a una distancia entre los establecimientos. Tal como indican los art. 15 DS y 11 LS, estos límites son requisitos evaluables que resultan admisibles, siempre que se justifique que son necesarios por una razón imperiosa de interés general, proporcionales y no discriminatorios. La Ley 11/2009 consigna diversas razones imperiosas de interés general

⁴² La asistencia en la realización de los estudios de impacto normativo es destacada por Ponce Solé, Juli, «¿Mejores normas?...» p. 239. También se tiene que señalar la específica competencia de la Comisión Jurídica Asesora para dictaminar sobre proyectos de ordenanzas municipales de carácter estándar (art. 9.1e Ley 5/2005)

⁴³ Un ejemplo es el Modelo tipo de Ordenanza municipal reguladora del libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, aprobada por Decreto del presidente de la Diputación de Barcelona de 23 de diciembre de 2009 (publicada en el BOPB, de 29 de diciembre de 2009, y en la revista QDL, 23, 2010).

⁴⁴ Tampoco la potestad normativa local cumple correctamente con uno de los principales requerimientos de la normativa de servicios, como es justificar si los requisitos son necesarios y proporcionales. Además, desde un punto de vista de técnica normativa, una ordenanza que reproduzca, de forma general, la DS y la LS es innecesaria, como ya se ha dicho de la LS al reproducir la DS. Además, una ordenanza paraguas no tendría demasiada gran virtualidad cuando, prácticamente, ya ha sido aprobada la legislación estatal y catalana de transposición.

⁴⁵ Un ejemplo es la Ordenanza del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, de 25 de junio de 2010, de modificación de varias ordenanzas para su adaptación a la Ley estatal 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (BOTH, n.º 88 de 6 de agosto de 2010). Ahora bien, esta ordenanza regula licencias no sujetas a la normativa de servicios como, por ejemplo, las licencias urbanísticas.

⁴⁶ Una herramienta útil que contiene estas tres fases es la guía orientativa ya mencionada del Ministerio de Administraciones Públicas y Ministerio de Economía y Hacienda, *Directiva de servicios: Manual de Evaluación para las Entidades Locales*, 2009.

⁴⁷ Así lo recuerda el Dictamen CJA 300/2010, FJ XVI.

que justifican estas limitaciones de los establecimientos de concurrencia pública, ya sea por las ordenanzas (art. 26) como por el planeamiento urbanístico (art. 27). Y lo mismo sucede con el Decreto ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales, con respecto al planeamiento urbanístico sobre equipamientos comerciales (art. 9 y 10 y DA primera y cuarta). Finalmente, reiteramos lo ya manifestado sobre el impacto de la normativa de servicios en el procedimiento de elaboración de las normas locales con el fin de mejorar su calidad normativa, si bien, como ya es sabido, el procedimiento de los planes urbanísticos está regulado de una forma más concreta.⁴⁸ Sólo falta indicar que la legislación sectorial posterior a la normativa de servicios exige informes preceptivos, y vinculantes en caso de que sean desfavorables (por ejemplo, sobre equipamientos comerciales),⁴⁹ lo cual puede generar dudas sobre su justificación.

4.3 Licencias

Como ya hemos indicado, los entes locales tienen que regular la autorización para el establecimiento de servicios como una excepción (art. 9 DS y 5 LS), de manera tal que sólo se puede exigir si cumple tres condiciones básicas.⁵⁰ La valoración de estas circunstancias ha reducido las licencias municipales en las leyes sectoriales con más incidencia local, como en materia ambiental, espectáculos públicos y actividades recreativas y equipamientos comerciales, tal como veremos más adelante. Siguiendo la *vis expansiva* de la normativa de servicios que ya hemos avanzado, el carácter excepcional de la autorización para las actividades de servicios está previsto trasladarlo a todas las licencias locales, con la adición del art. 84 *bis* y *ter* LBRL por el proyecto de ley de economía sostenible. Cabe puntualizar que no es de aplicación el régimen jurídico de la autorización de la DS y LS en las autorizaciones de servicios previstas por la legislación europea como, por ejemplo, la autorización ambiental, la cual tiene poca incidencia local, ya que la competencia es de la Generalitat salvo en el municipio de Barcelona que corresponde al ayuntamiento en virtud de su régimen especial.⁵¹

Una primera cuestión a examinar es la reserva de ley del art. 5 LS para establecer un régimen de autorización de los servicios, lo cual comporta que las ordenanzas locales no puedan exigir autorizaciones si no están previstas en una Ley. Esta reserva de Ley, según se interprete el alcance, se puede entender que no es muy respetuosa con la autonomía local, aparte de que no venía exigida en la DS, ya que su objetivo es establecer unos requisitos materiales para establecer autorizaciones dejando claro que no afecta ni interfiere las competencias locales

⁴⁸ Véase, en especial, art. 59-70 y 82-93 del Decreto legislativo, 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo.

⁴⁹ Este carácter es el que tiene el informe del Departamento de Comercio sobre las reservas de suelo para usos comerciales previsto por el planeamiento urbanístico (art. 10 del Decreto ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales).

⁵⁰ Estas condiciones de la autorización es: *a*) no discriminatoria directamente ni indirectamente en función de la nacionalidad de las personas o del domicilio social de las sociedades; *b*) necesaria por una razón imperiosa de interés general, y *c*) proporcionada en tanto que no se puede conseguir con otras medidas menos restrictivas como, por ejemplo, las mencionadas en el apartado *c* del art. 5 LS (comunicación, declaración responsable o control posterior al inicio de la actividad).

⁵¹ Según el art. 71 de la Ley 22/1998, de 30 diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona: «La autorización de instalación y de apertura de actividades, industrias y establecimientos de todo tipo requiere, en todo caso, la autorización del Ayuntamiento de Barcelona». Este régimen especial ha sido desarrollado por los art. 4.3 y 64 de la Ordenanza de actividades y de intervención integral de la Administración ambiental del Ayuntamiento de Barcelona, de 29 de marzo de 2001, estableciendo que la autorización ambiental corresponde únicamente al Ayuntamiento.

(exposición de motivos 59 y 60).⁵² Ahora bien, con el fin de delimitar el alcance de esta reserva de ley en el mundo local, hay que hacer las siguientes consideraciones.

Primero, se puede plantear que las ordenanzas cumplen la reserva de ley en virtud de su especial posición en el sistema de fuentes, fruto de su naturaleza de potestad normativa autónoma basada en su legitimación democrática y como manifestación de la autonomía municipal. Ahora bien, para valorar esta posibilidad hay que tener presente la claridad del art. 5 LS que difícilmente posibilitaría una vinculación negativa de la ordenanza con la Ley.⁵³ Segundo, hay que determinar el objeto sobre el cual opera esta reserva de ley prevista por la LS, o sea, la noción de autorización, ya que la DS parte de una noción amplia de autorización que parece incluir, incluso, las comunicaciones previas con plazo diferido.⁵⁴ En cambio, el art. 3.7 LS contiene una noción más restrictiva de autorización al referirse a cualquier acto expreso o tácito que se exija, con carácter previo, para el acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio y, por lo tanto, no incluye la comunicación previa porque no comporta ningún acto tácito, al no estar vinculada al silencio administrativo ni a la obligación de resolver, tal como prevé el art. 42.1 LRJPAC.⁵⁵ También la diferencia entre autorización y comunicación previa o declaración responsable figura claramente en la legislación local al configurarlas como dos medios diferentes de intervención de la actividad de los particulares (art. 84 LBRL, según nueva redacción por la Ley ómnibus).⁵⁶ Por lo tanto, las ordenanzas, como expresión de normas autónomas, podrían estar más condicionadas a la hora de establecer autorizaciones, pero en cambio sí podrían establecer más libremente comunicaciones previas y declaraciones responsables. Tercero, la limitación de la posibilidad de establecer autorizaciones de servicios por las ordenanzas puede ser compensada parcialmente, de cara a la preservación del interés general, con una mayor potenciación de otras licencias que operan indirectamente sobre los servicios, como son las licencias urbanísticas de uso o las licencias de uso común especial del dominio público municipal (en especial, las vías y los espacios públicos).⁵⁷ Y cuarto, diversas leyes sectoriales sobre servicios de competencia municipal mantienen las

⁵² Críticamente, sobre esta reserva de ley para las autorizaciones por afectar a la autonomía 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-sep 2009, p. 10.

⁵³ Ciertamente es que, en todo caso, la interpretación de cuál sea el alcance de la reserva de ley en este punto tiene que tener en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la relativización de aquella exigencia en tributos, sanciones, potestades limitadoras y análogas, a este efecto, a la limitación de la libertad que significa la sujeción a licencia de una actividad particular. Sobre la posición peculiar de las normas locales y, en especial, con relación a la reserva de ley, entre muchos otros, Galán Galán, Alfredo, *La potestad normativa autónoma local*, Barcelona, Atelier, 2001, p. 187-319 y Velasco Caballero, Francisco, *Derecho local: Sistema de fuentes*, Madrid, Marcial Pons, 2009, p. 235-332.

⁵⁴ El art. 4.6 DS define *autorización* como cualquier procedimiento que obliga a hacer una trámite administrativo para obtener un documento oficial o una decisión implícita para realizar una actividad de servicio. Según el apartado 39 de la exposición de motivos, se incluyen, entre otros, decisiones formales (autorizaciones, licencias, homologaciones o concesiones) y decisiones implícitas de actos presuntos por silencio administrativos o de tener que esperar el acuse de recibo de una declaración para iniciar una actividad o para ejercerla, lo cual plantea si incluye también las comunicaciones previas. Según la Comisión Europea, la noción de autorización consiste en «un procedimiento en virtud del cual un prestador de servicios haya de presentar una declaración ante una actividad competente y deba esperar el transcurso de un plazo, caso de silencio administrativo, para iniciar el ejercicio de la actividad» Y, más adelante, especifica que los regímenes de autorización pueden sustituirse por medios menos restrictivos como «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 Por este motivo, el art. 5.c LS excluye de la noción de autorización cualquier régimen de comunicación cuando establece 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 Incluso, la propuesta del nuevo art. 84 *ter* LBRL por el proyecto de ley de economía disponible establece, de forma general para toda actividad, que cuando una actividad no quede sometida a autorización «las Entidades locales deberán establecer y planificar los procedimientos de comunicación necesarios, así como los de verificación posterior del cumplimiento de los requisitos precisos para el ejercicio de la misma por los interesados previstos por la legislación sectorial».

⁵⁷ En este sentido, se ha propuesto que la licencia urbanística se pueda convertir en una «locomotora procedimental» para tramitar simultáneamente otros controles de la actividad (Paricio, Eduardo, «Questions...» p. 20). Un ejemplo es la Ordenanza municipal del

licencias municipales, ya sea de forma generalizada para todas las actividades (licencia de establecimientos públicos y actividades recreativas)⁵⁸ o limitada a determinadas actividades (licencia ambiental o licencia comercial).⁵⁹

Con respecto al silencio administrativo, la Ley ómnibus ha modificado el art. 43.1 LRJPAC con el fin de restringir el alcance del supuesto de silencio negativo cuando está previsto en una norma con rango de Ley, ya que también exige la concurrencia de una razón imperiosa de interés general en todos los casos y no sólo en los servicios, como figura en el art. 13.4 DS y 6 LS.⁶⁰ Vemos, una vez más, la *vis expansiva* de la normativa de servicios al aplicar sus criterios a todos los procedimientos administrativos y no sólo a los que versen sobre servicios. Eso puede tener una gran incidencia local en el régimen del silencio negativo previsto en ámbitos como el urbanismo, ya que parece que no será suficiente la sola previsión legal, sino que se tendrán que acreditar estas circunstancias. Como contrapartida a esta exigencia general de razones imperiosas de interés general, la DA 4 de la Ley ómnibus ha incluido un elemento de flexibilización al entender que concurren razones imperiosas de interés general en los supuestos de silencio negativo previstos en leyes aprobadas antes de la Ley ómnibus.⁶¹ Finalmente, otro aspecto muy relevante es que la normativa de servicios contemple de forma expresa la retirada o revocación de la autorización por incumplimiento de las condiciones para su otorgamiento (art. 11.4 DS y 7.2 LS), ya que ayuda a normalizar su aplicación en el mundo local como medida administrativa no sancionadora.⁶²

4.4 Comunicaciones previas y declaraciones responsables

Ayuntamiento de Madrid, de 29 de junio de 2009 por la cual se establece el régimen de gestión y control de las licencias urbanísticas de actividades que unifica las licencia de obras con la de actividad.

⁵⁸ El art. 29 de la Ley 11/2009, del 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas continúa generalizando el régimen de licencia municipal para todas las actividades y establecimientos de concurrencia pública. Pero permite a las ordenanzas sustituir, de forma amplia, la licencia por comunicaciones o declaraciones responsables, tal como veremos más adelante. La exposición de motivos justifica que esta autorización cumple los requisitos de la DS y, en especial, manifiesta que «no hay duda que en estos establecimientos hay razones imperiosas de interés general» como son salud pública, protección de los consumidores y protección del entorno urbano.

⁵⁹ La Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades ha reducido el ámbito de las licencias ambientales y ha permitido a las ordenanzas sustituir, de forma más limitada, el régimen de licencia ambiental, como mostraremos más adelante. En cambio, las licencias comerciales han pasado a ser de competencia de la Generalitat y muchas de las actividades comerciales sometidas anteriormente a licencias comerciales municipales ahora están sometidas a comunicaciones previas o declaraciones responsables de competencia municipal. Así, en la trama urbana consolidada, la intervención administrativa es la siguiente: comunicación previa (800 hasta 2.499 m²); comunicación previa con declaración responsable (1.300 hasta 2.499 m²) y licencia comercial (a partir de 2.500 m²). Cabe decir que, en virtud de su régimen especial, el Ayuntamiento de Barcelona es el competente para otorgar las licencias comerciales hasta 5.000 m² de superficie de venta (DA 1ª Decreto ley 1/2009).

⁶⁰ La legislación sectorial más reciente con incidencia local se ha caracterizado por establecer el silencio negativo. Así, el art. 33.2 de la Ley 11/2009, del 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas lo justifica en la exposición de motivos por la concurrencia de otra razón imperiosa de interés general como es la protección del interés legítimo de terceros, especialmente, de los vecinos. Y también el art. 48.3 de la Ley 20/2009 para la licencia ambiental.

⁶¹ Ahora bien, la aplicación de esta cláusula en los servicios plantea graves dudas de adecuación con la DS, ya que no incorpora ninguna mínima justificación de la concurrencia de estas razones en la lista de leyes sobre servicios. Y esta cláusula tampoco se convierte en un elemento flexibilizador de otras actividades que no sean servicios, ya que no opera sobre las leyes que se aprueben con posterioridad a la Ley ómnibus, las cuales tendrán que justificar la concurrencia de razones imperiosas de interés general si bien no las afectará la definición limitativa de la LS.

⁶² Cabe decir que esta medida ya estaba regulada en la normativa local sobre licencias sin que se trate de ninguna revocación (en sentido estricto) ni de ninguna sanción, sino de la ineficacia sobrevenida de la licencia. Así lo prevé el art. 88.1 ROAS cuando permite dejar resuelta y sin efecto la licencia por incumplimiento de las condiciones impuestas por causas que sean imputables al particular. En cambio, la revocación de licencias, propiamente dicha, está prevista en el art. 86.3 ROAS en los siguientes supuestos: a) cambio o desaparición de las circunstancias que determinaron el otorgamiento; b) sobrevenir otras nuevas que, en caso de haber existido entonces, hubieran justificado la denegación; o c) adopción de nuevos criterios de apreciación recogidos en la normativa aplicable.

Estas dos figuras ya estaban previstas en la legislación sectorial y, en especial, en la legislación sobre actividades y obras que ya habían utilizado el régimen de comunicación previa para sustituir licencias municipales.⁶³ Pero la normativa de servicios ha comportado, en el mundo local, una ampliación del ámbito de aplicación de las comunicaciones previas y la normalización de las declaraciones responsables sustituyendo muchas autorizaciones.⁶⁴ Este mayor alcance de las comunicaciones previas y las declaraciones responsables ha hecho que la Ley ómnibus las haya reconocido de forma general en el ámbito local al incluirlas en el art. 84 LBRL y las haya regulado para todas las administraciones en el nuevo art. 71bis LRJPAC, así como también que los art. 35-37 LRJPCAT contengan una regulación general de ambas figuras. La simplificación administrativa ha sido el principal factor de la expansión de estos regímenes para suprimir cargas a los ciudadanos, así como también lo ha propiciado la falta de recursos de las administraciones públicas para ejercer sus funciones, lo cual es patente en los municipios. Ahora bien, su aplicación no siempre ha comportado una mejora para los ciudadanos si tenemos presente el coste de los servicios de las actuaciones de las entidades colaboradoras (a menudo muy superior a las tasas por las antiguas visitas de comprobación municipal) y por la inseguridad jurídica ante el incumplimiento de las obligaciones de estas entidades lo cual, como vemos, ha comportado una administrativización de estas relaciones privadas a través de una reclamación que los particulares pueden presentar a la Administración.⁶⁵

Uno de los problemas que plantean las comunicaciones previas y las declaraciones responsables en los entes locales es su dificultad de distinción, ya que no siempre es claramente delimitada en la legislación sectorial y las ordenanzas contienen, normalmente, comunicaciones previas. Sin ánimo de entrar a examinar esta cuestión, simplemente señalamos que la normativa estatal de servicios y también la administrativa aprobada posteriormente han intentado aportar algunos criterios distintivos (art. 3.9 LS y 71.bis.1 y 2 LRJPAC).⁶⁶ Ahora bien, estos criterios son insuficientes porque, sin perjuicio de lo que disponga la legislación sectorial, se admite, con carácter general, que ambas figuras tienen los mismos efectos de permitir el reconocimiento o ejercicio de

⁶³ Sobre las comunicaciones previas y las declaraciones responsables, en especial, en la legislación sectorial, Nuñez Lozano, M^a C, *Las actividades comunicadas a la Administración. La potestad administrativa de veto sujeta en plazo*, Marcial Pons, 2001 y Rodríguez Font, Mariola, *Régimen de comunicación e intervención ambiental. Entre la simplificación administrativa y la autorregulación*, Barcelona, Atelier, 2003. Y sobre su operatividad en el mundo local, Rodríguez Font, Mariola, «Declaración responsable y comunicación previa: su operatividad en el ámbito local», en Font i Llovet, Tomàs y Galán Galán, Alfredo (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2009*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Públic, 2009, p. 262-265.

⁶⁴ Como ya hemos visto, el art. 29.6 de la Ley 11/2009 permite, en el ámbito de los espectáculos y las actividades recreativas, que los reglamentos o las ordenanzas puedan sustituir la licencia de actividades recreativas por otros procedimientos menos restrictivos como es la comunicación previa, si no hay una razón imperiosa de interés general y siempre que el control ambiental preventivo no contemple ninguna autorización. La exposición de motivos lo justifica por la no concurrencia de razones imperiosas de interés general, si bien, más bien, es por la aplicación del principio de proporcionalidad previsto por la DS. Incluso, el art. 29.7 de la Ley 11/2009 prevé una mayor flexibilización de la licencia, como es su exención en determinados casos, a menos que un reglamento u ordenanza establezca lo contrario para supuestos justificados y excepcionales. También la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades potencia de forma muy importante el régimen de comunicación para actividades que hasta ahora están sometidas a licencia ambiental o a licencia de apertura de establecimiento. Y el art. 7.1.d de la Ley 20/2009 permite a las ordenanzas sustituir el régimen de licencia ambiental por comunicación si concurren determinadas circunstancias (en especial, cuando se trate de zonas urbanas y con determinada calificación urbanística). Y en materia de equipamientos comerciales, el Decreto ley 1/2009 ha potenciado el régimen de comunicación reservando la licencia comercial sólo para establecimientos comerciales de mayor superficie.

⁶⁵ La necesidad de un mayor grado de eficiencia de las entidades colaboradoras, dado que en muchos casos tardan más de seis meses a entregar la documentación, es anunciada por Abril Campoy, Juan Manuel, «El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras del Ayuntamiento de Barcelona», a Galán Galán, Alfredo y Prieto Romero, Cayetano (dir.), *El ejercicio de funciones...*, p. 261.

⁶⁶ Así, la comunicación previa consiste en comunicar a la Administración determinada información para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad. Mientras, mediante la declaración responsable, una persona declara, bajo su responsabilidad, que cumple los requisitos para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad para su ejercicio, dispone de la documentación correspondiente y se compromete a mantener el cumplimiento.

un derecho o el inicio de una actividad (art. 7.2 LS y 71.bis.3 LRJPAC).⁶⁷ Si bien los art. 35 y 36 LRJPCAT han seguido los mismos criterios distintivos, han aclarado que con la comunicación previa se puede adjuntar documentación y que ambas figuras tienen efectos diferentes, ya que sólo la comunicación previa comporta el reconocimiento o el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad. No obstante, esta distinción puede quedar desvirtuada por la remisión a la legislación sectorial para determinar los efectos concretos de ambas figuras.

Se ha destacado que uno de los grandes déficits de los regímenes de comunicación y declaración responsable es el olvido de los terceros interesados, ya sean titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.⁶⁸ Sobre esta cuestión es primordial el art. 34.2 LRJPCAT que establece una cláusula de inalterabilidad de los derechos y garantías de los ciudadanos y de los terceros interesados por las medidas de simplificación administrativa. Y es que la sustitución de una licencia municipal por una comunicación previa o declaración responsable comporta la eliminación de los derechos de participación en el procedimiento administrativo, que finaliza con la resolución que otorga o no la licencia (en concreto, los trámites de información pública, información vecinal y audiencia). Ahora bien, la mencionada cláusula es un principio general no desarrollado en la Ley.⁶⁹ Por lo tanto, los terceros interesados tendrán que hacer uso de los mecanismos generales contra la inactividad municipal, ya sea en el ejercicio de las potestades sobre la actividad de que se trate como sobre la actuación de las entidades colaboradoras. Ahora bien, estos mecanismos son eminentemente judiciales (recurso contencioso administrativo contra actos y, difícilmente, contra la inactividad administrativa).⁷⁰ Eso contradice el principio estatutario de efectividad de los derechos y, en especial, los derechos estatutarios de participación (30.3 y 37.1 EAC), así como también la primera finalidad de la LRJPCAT de hacer efectivos los derechos y garantizar la plenitud (art. 2.a) y también el deber de las administraciones públicas de Cataluña de garantizar en su actuación que el ejercicio y la efectividad de los derechos de los ciudadanos sea el medio de relación (art. 29). Vemos como no sólo se tienen que establecer mecanismos de tutela administrativa de los derechos, sino también mecanismos de garantía en su ejercicio. Este último aspecto y la cláusula del art. 34.2 LRJPCAT ponen de manifiesto la necesidad de articular medios de participación de forma previa a la presentación de la comunicación. Un elemento muy importante de referencia son los trámites participativos previos a las solicitudes de licencia de obras⁷¹ y de actividades⁷² previstos en algunas normas

⁶⁷ Véase Rodríguez Font, Mariola, «Declaración responsable...» p. 262-273 y 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 Este olvido de los terceros interesados en los regímenes de comunicación es destacado por entre otros, Rodríguez Font, Mariola, «Declaración responsable...» p. 299-300.

⁶⁹ La LRJPCAT sólo prevé, a título ejemplificativo una medida diferente como es que la legislación sectorial adopte mecanismos alternativos de resolución de conflictos en sustitución de los recursos administrativos (art. 79). Y plantea serias dudas la legitimación de los terceros interesados para presentar las reclamaciones específicas previstas en la regulación de las entidades colaboradoras, ya que parecen restringirlas a las personas que quieren ejercer la actividad o que ya la están ejerciendo cuando se limita a las personas controladas o inspeccionadas (art. 94.g), si bien, posteriormente, se hace referencia, de manera genérica, a las personas afectadas por las actuaciones de las entidades colaboradoras (art. 96).

⁷⁰ Sobre la limitación de los instrumentos de protección de los terceros interesados contra la inactividad, Peñalver i Cabré, Alexandre, *Les pretensions davant la inactivitat administrativa en matèria ambiental*, València, Ed. Tirant lo Blanch, 2004.

⁷¹ Un caso es el previsto por el art. 128.2 y 3 de la Ordenanza metropolitana de edificación para las obras que afectan a la estructura del edificio, donde se obliga al promotor a notificar las obras a todos los ocupantes en un plazo mínimo de 15 días para consultar la documentación y presentar alegaciones. Además, se deberá de adjuntar a la solicitud de licencia la realización de este trámite participativo aportando las alegaciones y especificando las aceptadas y las desestimadas.

⁷² Con una clara inspiración en el anterior supuesto de obras, el art. 91.3.f de la Ordenanza del paisaje urbano de la ciudad de Barcelona de 26 de marzo de 1999 creó un nuevo «trámite específico de información vecinal» previo a la presentación de la solicitud de la licencia de determinadas instalaciones de telefonía móvil.

municipales sectoriales y que han recibido el apoyo del derecho internacional en materia ambiental.⁷³ También la STS de 17 de noviembre de 2009 (recurso de casación n.º 5583/2007) establece que estos trámites participativos son ajustados a derecho y no son contrarios a las finalidades de reducir las cargas administrativas ni desproporcionados vista su finalidad de garantizar la participación de los terceros interesados⁷⁴. Por lo tanto, ante el silencio de la LRJPCAT y de la legislación sectorial, las ordenanzas tienen un campo atractivo para poder crear y regular estos trámites participativos previos a la presentación de las comunicaciones previas y declaraciones responsables.⁷⁵

Otra cuestión muy importante en el mundo local es que la eficacia de la comunicación o declaración responsable para actividades de servicios sea por un plazo diferido siempre que puedan incidir en intereses públicos, intereses colectivos o derechos e intereses legítimos individuales de otras personas.⁷⁶ Sólo la eficacia diferida de las actividades comunicadas permitirá ejercer con efectividad las funciones municipales de control e inspección y garantizar de forma real los derechos de los terceros interesados.⁷⁷ La eficacia diferida de las comunicaciones previas y declaraciones responsables podría parecer contraria a los art. 71bis.3 LRJPAC (según Ley ómnibus) y 36.2 LRJPCAT que establecen su eficacia desde el día de su presentación, incluso, el precepto estatal permite presentar la comunicación posteriormente al inicio de la actividad cuando esté previsto expresamente por la legislación. Ahora bien, hay que tener presente que la eficacia inmediata es un criterio general establecido por estas dos leyes, las cuales se remiten a la legislación correspondiente (art. 71bis.3 LRJPAC) o a la normativa sectorial (art. 35.3 y 36.2 LRJPCAT) para determinar los efectos concretos. Entonces, las comunicaciones y las declaraciones previas diferidas son admitidas siempre que estén previstas de forma expresa por la normativa correspondiente o sectorial.⁷⁸ Por lo tanto, las ordenanzas podrán determinar la eficacia diferida de los regímenes de comunicación previa o declaración responsable porque, vista su naturaleza de potestad normativa autónoma, no quedan afectadas por ninguna reserva de ley para someter las actividades a comunicación previa ni

⁷³ Nos referimos al Convenio internacional sobre el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia ambiental, de 25 de junio de 1998 (Aarhus) publicado en el BOE 40, de 16 de febrero de 2005. El art. 6.5 de este Convenio contempla un mecanismo de participación pública previo a la presentación de la solicitud de permiso para actividades con incidencia ambiental: «Las partes, si procede, tienen que animar a los posibles solicitantes a identificar al público interesado, a aportar información sobre los objetivos de su solicitud y a debatirla antes de presentarla».

⁷⁴ Según esta sentencia relativa al art. 91.3.f de la citada Ordenanza del paisaje urbano de la ciudad de Barcelona de 1999, «la obligación de pasar por este trámite que para la recurrente ocasiona graves dificultades en las tramitaciones, carece de virtualidad como causa de anulación» indicando que tampoco es desproporcionado, porque la participación de los terceros interesados "es 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 Recordamos que la legislación local contiene el deber de los ayuntamientos de reconocer y potenciar la participación ciudadana y establece que los ayuntamientos pueden establecer las formas, medios y procedimientos de participación en ejercicio de sus potestades de autoorganización con la única limitación que en ningún caso se podrán sustraer las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos locales (art. 69.1 LBRL y art. 154.1 TRLMC).

⁷⁶ Pensamos, por ejemplo, en los posibles efectos negativos de la contaminación acústica de una discoteca, en la calidad acústica de un barrio o en la salud de los vecinos inmediatos. La eficacia inmediata no es considerada la más conveniente para determinadas actividades de competencia local, entre otros, Torres Cobas, Ferran, «Los desafíos de la Directiva...» p. 13.

⁷⁷ El Dictamen CJA 300/2010 insistió que «con respecto a los supuestos de comunicación previa, las normas pueden prever, si procede, los plazos de inicio de la actividad entre la presentación de la comunicación previa y la realización efectiva. En caso de que haya una remisión al reglamento, el Decreto legislativo tendrá que determinar, al margen del mismo instrumento, el supuesto de hecho concreto y, como se ha dicho, es aceptable la remisión reglamentaria como despliegue o complemento técnico», reglamento que puede ser, en su ámbito, la ordenanza municipal.

⁷⁸ La propia Ley ómnibus ha incorporado diversas comunicaciones previas y declaraciones responsables con plazos diferidos como, por ejemplo, 1 mes para la comunicación previa para el ejercicio de la pesca marítima desde embarcaciones destinadas a su explotación comercial (art. 37 Ley estatal 3/2001, de 26 de marzo, de pesca marítima del Estado) y declaraciones responsables con plazos diferidos como la de 15 días para la circulación motorizada por actividades de servicios en vías pecuarias (art. 16.1 Ley estatal 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias) o para determinados usos comunes especiales (art. 51 TRLA).

declaración responsable ni tampoco para especificar sus efectos. Ahora bien, un límite será cuando las leyes sectoriales establezcan expresamente los efectos desde el momento de la presentación.⁷⁹

Finalmente, indicar que la mayor expansión de los regímenes de comunicación previa o declaración responsable por la normativa de servicios ha comportado también que se especifiquen importantes medidas administrativas que los entes locales pueden adoptar ante el ejercicio de actividades sin comunicación o declaración responsable o contrarias a la legalidad sin que se establezca ningún límite temporal en su ejercicio.⁸⁰

4.5 Funciones de comprobación, control e inspección

La sustitución de autorizaciones por comunicaciones previas y declaraciones responsables por la normativa de servicios ha trasladado la intervención municipal a un momento posterior donde ocupan un lugar central las funciones de comprobación, control e inspección. Eso deriva de la especial importancia que tienen estas funciones en los regímenes de comunicación previa y declaración responsable, ya que permiten iniciar una actividad de servicios sin necesidad de ninguna resolución administrativa previa.⁸¹ Ahora bien, estas funciones también son un elemento imprescindible para las actividades sometidas a autorización con el fin de garantizar posteriormente el cumplimiento de las condiciones de la autorización. El fundamento de estas relevantes potestades, como ya es sabido, se basa en qué las actividades autorizadas, comunicadas o declaradas generan una relación jurídica continuada entre la Administración y el titular de la actividad que debe perseguir siempre el interés general. Por lo tanto, la importancia de las funciones de control e inspección tiene una trascendencia en todos los regímenes de intervención de las actividades de servicios y, en general, para todas las actividades, tal como ya estaba previsto anteriormente, por ejemplo, en la normativa ambiental.⁸²

⁷⁹ Así, el art. 52.5 de la Ley 20/2009, de 4 diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades, que establece la eficacia inmediata de la comunicación previa. Pero otras leyes se limitan a mencionar la comunicación previa sin especificar su eficacia inmediata o diferida como, por ejemplo, el art. 17 del Decreto ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales (salvo la declaración responsable sin obras cuya eficacia se difiere en 1 mes según el art. 18.3) o el art. 29.6 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas. La duda surge cuando es el reglamento catalán de la Ley quien especifica la eficacia inmediata, tal como parece derivarse del art. 125 del Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas cuando establece que el titular de una actividad tiene que presentar, previamente a su inicio, una comunicación. En este caso, sin embargo, pensamos que las ordenanzas podrán especificar la eficacia diferida, dado que la Ley 11/2009 reconoce a los municipios poder aprobar ordenanzas en el marco de la Ley (art. 13.1.a y 26.2 y 3) y sustituir las licencias por comunicaciones (art. 29.6).

⁸⁰ Así, el art. 7.2 LS establece, sin perjuicio de otras responsabilidades previstas por la legislación, la imposibilidad de continuar el ejercicio de un derecho o actividad desde el momento que la Administración tenga constancia de la inexactitud o falsedad esencial de la documentación aportada o del incumplimiento de los requisitos legales. Posteriormente, la regulación general de los regímenes de comunicación previa o declaración responsable del art. 71.bis.4 LRJPAC (introducido por la Ley ómnibus) ha añadido dos medidas administrativas más, como son la restitución de la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad, y también la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un periodo de tiempo, en los términos establecidos por la legislación sectorial. Y ha establecido las siguientes circunstancias fácticas que permiten adoptar estas medidas: inexactitud, falsedad u omisión, esenciales, de la documentación aportada y no presentación de la comunicación o declaración responsable. A pesar de que el art. 38 LRJPCAT parte, más bien, de lo que dispone el art. 7.2 LS, también resultan de aplicación lo que dispone la LRJPAC por su carácter de norma básica y la remisión a las responsabilidades que establece la legislación vigente.

⁸¹ El art. 71.bis.3 LRJPAC (introducido por la Ley ómnibus) menciona «las facultadas de comprobación, inspección y control que tengan atribuidas las administraciones públicas»

⁸² De esta manera, no es nada extraño que el nuevo art. 39 bis LRJPAC (introducido por la Ley ómnibus) haya reconocido, de forma general, las funciones de las administraciones públicas de «comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que se produzcan».

Hace unos años que la legislación sectorial prevé que el ejercicio de estas funciones de comprobación, control e inspección sean ejercidas, de forma ordinaria, por personas jurídicas privadas (entidades colaboradoras).⁸³ No nos corresponde ahora examinar este fenómeno, ya que no derivan directamente de la normativa de servicios, la cual no dice nada al respecto. Ahora bien, no puede pasar por alto que uno de los ámbitos principales de estas entidades colaboradoras es precisamente el de los regímenes de comunicación, los cuales, como ya hemos visto, han sido fomentados por la normativa de servicios. Sólo destacar el proceso de administrativización de las relaciones privadas entre el titular de la actividad y estas entidades privadas colaboradoras de la Administración, lo cual se ha manifestado, en especial, al regular esta relación por ejemplo, plazos máximos de actuación y establecer una reclamación ante la Administración,⁸⁴ tal como está previsto, de forma general, en los art. 91 a 101 LRJPCAT.

4.6 Ventanilla única y administración electrónica

En el marco de la simplificación administrativa, la normativa de servicios se hace eco de la ventanilla única y la tramitación electrónica para informar y asistir, lo antes posible, tanto a los prestadores como a los usuarios y consumidores, y para realizar todos los trámites de una actividad de servicios (art. 6-8 DS y 17-19 LS). Se trata de un nuevo impulso para la efectiva implantación de estas dos medidas en las actividades de servicios que ya estaban previstas de forma general en nuestro ordenamiento jurídico administrativo (art. 6.3 y 42.2.c Ley estatal 11/2007) y que la nueva legislación catalana administrativa ha reiterado (art. 24, 32 y 40 LRJPCAT). Sin duda, eso comporta que en las actividades de servicios se replantee la moratoria para la implantación de estas medidas a los entes locales hasta que dispongan de disponibilidad presupuestaria y se priorice por parte de los entes supramunicipales la asistencia a los municipios, tal como ha sido establecida por la DF 3ª de la Ley estatal 11/2007 y reiterada por la DA 3ª de la Ley 29/2010.⁸⁵ En esta línea apunta el nuevo art. 236 *bis* TRLMC introducido por el Decreto legislativo 3/2010 cuando establece de forma preceptiva la ventanilla única para las actividades de servicios de los entes locales y, con un carácter más potestativo, para el resto de casos. Es importante destacar que estas medidas de simplificación administrativa no pueden comportar una interferencia en las competencias locales, tal como establece el art. 6.2 DS y se justifica en el apartado 48 de la exposición de motivos. Otra cuestión diferente señalada por la DS es la articulación concreta de la ventanilla única cuando hay diversas administraciones competentes sobre servicios estableciendo dos modelos principales: pluralidad individualizada de ventanillas únicas para cada una de las diversas administraciones competentes o pluralidad coordinada de ventanillas donde una asume el rol de coordinadora del resto.⁸⁶

4.7 Cooperación interadministrativa

⁸³ Canals Ametller, Dolors, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad: control, inspección y certificación*, Granada, Comares, 2003 y Galán Galán, Alfredo y 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.

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

⁸⁵ Para una aproximación a los efectos en los entes locales de la ventanilla única y la tramitación electrónica, entre otros, Cerrillo y Martínez, Agustí, «La regulación de la administración electrónica local: el caso del Ayuntamiento de Barcelona», a Font i Llovet, Tomàs (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2006*, Fundación Democracia y Gobierno Local e 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.

⁸⁶ Sorprende que la LS no haya contemplado expresamente una cláusula de salvaguarda de las competencias locales, si bien es inherente en el momento que parte de un modelo plural individualizado de ventanillas únicas al exigir que cada administración competente tiene que disponer de una ventanilla única y garantizar su interoperabilidad (art. 18.3 LS y 70.*bis*.4 LBRL adicionado por la Ley ómnibus). Por otra parte, el art. 40.3 LRJPCAT plantea la posibilidad de que la ventanilla única funcione en red interadministrativa, lo cual ha sido desarrollado por la Ley 29/2010.

La cooperación interadministrativa entre las diversas administraciones del Estado español y de los estados de la Unión Europea ocupa un lugar central en la normativa de servicios como premisa imprescindible para implantar de forma efectiva las medidas de simplificación administrativa y garantizar el cumplimiento de los requisitos previstos por la normativa de servicios.⁸⁷ La finalidad es evitar que los prestadores tengan que cumplir los mismos requisitos cuando ya los han acreditado en un estado⁸⁸ y se establecen diversos instrumentos de cooperación.⁸⁹ Estos instrumentos de cooperación interadministrativa son eminentemente de carácter horizontal y, por lo tanto, directamente entre las autoridades competentes, como puede suceder entre los entes locales de diversos estados. En el marco de esta cooperación, una autoridad pública puede solicitar información sobre un prestador y también controles e inspecciones, a lo cual está obligada la otra autoridad pública. Estas potentes herramientas de cooperación interadministrativa plantean un reto para los entes locales, ya que pueden verse sometidas a demandas de información sobre prestadores o a realizar controles e inspecciones. Una vez más se pone de manifiesto la importancia de introducir la administración electrónica en el mundo local. Por otra parte, no pueden pasar por alto los límites aplicables a esta cooperación interadministrativa como la protección de datos personales⁹⁰ y, en su caso, la delimitación de la responsabilidad patrimonial.

5. Conclusiones

Los entes locales se han visto inmersos en una compleja situación en el proceso de transposición de la DS, ya que la normativa interna se ha aprobado tardíamente y ha ampliado el alcance material de la DS en otras materias que no son servicios. Esta normativa interna ha limitado de forma significativa el campo de la potestad normativa local para regular los servicios y ha configurado nuevas reglas generales de actuación administrativa de los entes locales más allá de los servicios.

También la normativa de servicios ha afectado a diversos instrumentos jurídicos locales. Primero, se constata la insuficiencia de la actual regulación del procedimiento de elaboración de normas locales cuando es un elemento central para justificar la necesidad y la proporcionalidad de las restricciones. Segundo, la reserva de Ley de la LS para establecer autorizaciones no es muy respetuosa con la autonomía local, ya que no venía exigida por la DS, la cual prevé unos requisitos materiales para establecer autorizaciones dejando claro que no afecta ni interfiere las competencias locales. Tercero, la normativa de servicios ha comportado en el mundo local una ampliación del ámbito de aplicación de las comunicaciones previas y la normalización de las declaraciones responsables sustituyendo las autorizaciones. Uno de los graves déficits de estas dos figuras es el olvido, muy a menudo, de

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*, Marid, Marcial Pons, 2009, p. 230-238.

⁸⁸ Así, por ejemplo, los art. 14 DS y 10 LS prohíben que para el establecimiento de un servicio se exijan avales o seguros con prestadores o con organismos establecidos en el territorio del estado si ya está cubierto, por una garantía equivalente o comparable, por seguros y garantías contraídas en otros estados donde está establecido.

⁸⁹ Destacamos los siguientes: medidas generales de asistencia recíproca (art. 28 DS y 27 LS), medidas específicas de asistencia recíproca en función de la administración que pida la asistencia –del Estado de establecimiento o del Estado donde se presta el servicio– o de la materia –para excepciones individuales de los requisitos prohibidos para la prestación de servicios– (art. 29, 30 y 35 DS y 29, 30 LS); red europea de autoridades de los estados en caso de alertas (art. 32 DS y 31 LS), comunicación sobre sanciones y otros aspectos negativos de prestadores (art. 33 DS y 32 LS) y sistema electrónico de intercambio de información –IMI– que ocupa un lugar central por su rapidez y eficacia (art. 34 DS y DA 1ª LS).

⁹⁰ Con relación a la protección de datos personales, la Comisión ha aprobado la Recomendación 2009/329, de 26 de marzo, sobre directrices para la protección de datos en el Sistema de Información del Mercado Interior (DOUE L-100, 18 de abril de 2009).

los terceros interesados, los cuales se pueden quedar sin los derechos de participación de los procedimientos de licencias. Igualmente, es imprescindible potenciar la eficacia diferida de las comunicaciones previas y las declaraciones responsables, siempre que puedan incidir en intereses públicos, intereses colectivos o derechos e intereses legítimos individuales de otras personas, con el fin de ejercer con efectividad las funciones municipales de comprobación, control e inspección y garantizar de forma real los derechos de los terceros interesados. Cuarto, la sustitución de autorizaciones por comunicaciones previas y declaraciones responsables por la normativa de servicios ha trasladado la intervención municipal a un momento posterior donde ocupan un lugar central las funciones de comprobación, control e inspección, teniendo que flexibilizar la regla general de participación de las entidades colaboradoras y admitir que los entes locales también puedan ejercer directamente estas funciones. Y finalmente, la normativa de servicios es un nuevo impulso para la efectiva implantación de la ventanilla única y la tramitación electrónica en los entes locales, así como también un elemento potenciador de la cooperación interadministrativa entre las diversas administraciones del Estado español y de los estados de la Unión Europea.