

ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE EL LIBRE ACCESO Y EJERCICIO DE LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS

MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

Esta memoria de análisis de impacto normativo agrupa, con objeto de proporcionar una visión integral que facilite el análisis y la comprensión de la propuesta, los tres informes exigidos por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno. El informe sobre la necesidad y oportunidad de la norma, la memoria económica y el informe de impacto por razón de género. Los contenidos de la memoria se irán actualizando y completando a medida que avance el proceso de tramitación de la propuesta.

A. OPORTUNIDAD DEL ANTEPROYECTO DE LEY

1. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DEL ANTEPROYECTO

El anteproyecto responde, por un lado a la necesidad de incorporar al ordenamiento jurídico español los principios que introduce la Directiva de Servicios¹, como parte del proceso de transposición, y, por otro lado, a la oportunidad que este proceso supone para la economía española. Como se expone en los siguientes párrafos, la importancia del sector servicios y las características de su regulación aconsejan una revisión de su marco normativo para eliminar obstáculos no justificados a su correcto funcionamiento, en línea con los principios que introduce la Directiva de Servicios y que se reflejan en el anteproyecto.

El sector servicios es un importante motor del crecimiento y creación de empleo en España. De esta manera, es el sector de mayor importancia cuantitativa por su peso en el PIB (66,7%) y empleo total (66,2%), y de él dependen de manera decisiva el crecimiento y la competitividad del resto de ramas de actividad.

¹ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante Directiva de Servicios).

No obstante, **determinadas carencias estructurales de la economía española se concentran en este sector** y ello es debido en buena medida a la propia regulación de los mercados de servicios.

En este contexto, la incorporación al Derecho interno de la **Directiva de Servicios** constituye, no sólo una obligación en tanto que Derecho comunitario derivado, sino también una **oportunidad para reformar en profundidad el sector**.

El **anteproyecto de Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios** se presenta como un cauce adecuado y necesario **para alcanzar los objetivos perseguidos por la Directiva**: suprimir las barreras que restringen injustificadamente el acceso y ejercicio de las actividades de servicios, consolidar un marco regulatorio transparente, predecible y favorable para la actividad económica, impulsar la modernización de las Administraciones Públicas para responder a las necesidades de empresas y consumidores, así como garantizar una mejor protección de los derechos de los consumidores y usuarios de servicios.

Al mismo tiempo, el anteproyecto permite disponer de un **instrumento adecuado para la reforma del sector**, que por sus características está sometido a una regulación compleja que, en ocasiones, puede resultar obsoleta o inadecuada y dar lugar a distorsiones en el funcionamiento de estos mercados: falta de competencia, ineficiencias en la asignación de los recursos, estrechez de los mercados, etc.

2. OBJETIVOS DEL ANTEPROYECTO

La Directiva de Servicios es una de las piezas fundamentales de la **estrategia comunitaria de impulso económico y de consolidación del mercado interior** que se han instrumentado en el contexto de la **agenda de Lisboa**.

Su objetivo es alcanzar un auténtico mercado único de servicios en la Unión Europea a través de la eliminación de barreras legales y administrativas que actualmente limitan el desarrollo de actividades de servicios entre Estados miembros. La Directiva pretende, por tanto, reducir cargas administrativas y otorgar mayor seguridad jurídica a aquellos que desean prestar un servicio, a través de un establecimiento permanente (**libertad de establecimiento**) o sin recurrir a dicho establecimiento (**libertad de prestación de servicios**).

Estas dos libertades ya se consagran en los Tratados constitutivos de la Unión, y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha ido definiendo, merced a numerosos casos, los perfiles de estas libertades, así como su interacción con otros principios y objetivos de interés general, como son los de la protección de la salud, de la seguridad o del medio ambiente. Así, se han acuñado principios y criterios que acotan el alcance de

las regulaciones nacionales cuando pueden entrar en colisión con las libertades de establecimiento y prestación de servicios.

Sin embargo, en la práctica existen numerosas barreras que impiden hablar de un mercado único de servicios, lo cual quedó patente en el informe sobre *“El estado del mercado interior de servicios”* publicado por la Comisión Europea en julio de 2002. En este contexto, quedó clara la necesidad de superar el enfoque caso por caso y de dictar una norma de alcance general que permitiera asentar de manera definitiva unas reglas del juego en lo que se refiere al mercado interior de servicios.

El trámite de aprobación de la Directiva fue prolongado y rodeado de un intenso debate. Finalmente, solucionados los aspectos que habían despertado más reticencias y aclarada la relación de la nueva norma con otros instrumentos comunitarios específicos y su compatibilidad con el modelo social europeo, en particular en lo que se refiere a las cuestiones laborales, se aprueba la **Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior**. La Directiva contiene los elementos fundamentales para impulsar una reforma normativa y de funcionamiento de las Administraciones Públicas en el conjunto de la Unión, orientada hacia un funcionamiento efectivo del mercado único de servicios.

Pero además de los objetivos que se persiguen a nivel comunitario (establecimiento de un auténtico mercado interior de servicios) hay que subrayar **las implicaciones directas** que la transposición de esta Directiva tiene **sobre el marco regulatorio del sector servicios en España, el más importante de nuestra economía**.

En este sentido, los principales **objetivos** del anteproyecto de Ley son, además de transponer la Directiva:

- **Consolidar los principios regulatorios** compatibles con las libertades básicas de establecimiento y de libre prestación de servicios que permitan **suprimir las barreras** que restringen injustificadamente el acceso y ejercicio de actividades de servicios.

Con la eliminación de estas trabas injustificadas se espera crear un entorno más favorable a la actividad, a la creación de empleo, a la puesta en marcha de nuevos proyectos emprendedores y, en general, a la **dinamización del sector servicios con repercusiones positivas en el conjunto de la actividad económica**.

En particular, como consecuencia de la aplicación de la Directiva y de esta ley, deberán eliminarse aquellas **autorizaciones administrativas** que no estén justificadas por razones de interés general, o sean innecesarias para atender esos fines. Esto supone que, en general, se eliminarán procesos de autorización administrativa previa (que suponen dilaciones temporales) o,

cuando sea necesario, se sustituirán por declaraciones o notificaciones que, posteriormente, podrán ser monitorizadas por las autoridades competentes.

Igualmente se suprimirán aquellos **requisitos** cuyo cumplimiento se exige para la prestación de un servicio que resulten discriminatorios o desproporcionados en relación con el fin que persiguen.

Por otra parte, también **se reducirán otro tipo de cargas administrativas** para los prestadores de servicios: inscripciones en registros, renovación de autorizaciones, duplicación de trámites para la apertura de nuevos establecimientos, exigencia de copias compulsadas o traducciones juradas, etc. En general, **se simplificarán** los procedimientos y se estandarizarán, estableciendo plazos sin dilaciones innecesarias y garantizando una respuesta explícita.

- **Impulsar la modernización de las Administraciones Públicas** para que respondan a las necesidades de empresas y consumidores.

La simplificación de procedimientos, la eliminación de los que no son realmente necesarios y la implantación de la ventanilla única impulsarán la modernización de las Administraciones, adoptando nuevos comportamientos más centrados en las demandas tanto de las empresas como de los usuarios.

A través de la **ventanilla única electrónica**, cualquier ciudadano podrá obtener la información y realizar telemáticamente los trámites necesarios para la puesta en marcha de una actividad de servicios. Esta posibilidad incluye los trámites de todos los niveles de las Administraciones Públicas (Estatad, Autonómico y Local), que deberán coordinarse entre sí (y con las Administraciones de otros Estados), para facilitar la tramitación a los ciudadanos. Tan sólo se excluyen aquellos trámites que, por su naturaleza, requieran una comprobación presencial.

Así, las empresas y ciudadanos contarán con puntos únicos de contacto con las Administraciones, superando fragmentaciones de los procedimientos que obstaculizan el ejercicio de sus derechos. Además, las Administraciones deberán estar en contacto permanente, y coordinadas con las del resto de los países de la UE para atender las demandas de empresas y ciudadanos en todo el ámbito comunitario.

- Todo lo anterior redunda en una **mejor protección de los derechos de los consumidores y usuarios de los servicios**, derechos que, además, se refuerzan con medidas específicas. Así, la Ley garantiza que cualquier usuario de servicios tenga acceso a los servicios ofertados por cualquier prestador de la UE, en condiciones **no discriminatorias**.

Asimismo, obliga a los prestadores de servicios a actuar con **transparencia**. El prestador deberá poner a disposición del usuario información sobre sí mismo (nombre, forma jurídica, dirección, en su caso, autorización) y sobre

las condiciones de la prestación (características del servicio ofrecido, precio, garantías). Las Administraciones deberán **informar**, asesorar y asistir a los usuarios de servicios para que puedan realizar **reclamaciones** ante las autoridades competentes en caso de litigios con los prestadores de servicios, independientemente del país en que se ubiquen.

Finalmente, merece la pena destacar que la transposición no afecta a la regulación laboral, ni de Seguridad Social. Se garantiza, por lo tanto, el pleno respeto a la normativa nacional en materia laboral, incluyendo los convenios colectivos. Esto supone garantizar los derechos de los trabajadores en aspectos como salarios, condiciones de trabajo, seguridad en el trabajo y prestaciones de la Seguridad Social.

3. ALTERNATIVAS

La transposición de la Directiva de Servicios podría haberse abordado a través de la identificación, examen y modificación, en su caso, de las disposiciones vigentes que entraran en conflicto con lo establecido en la Directiva. Frente a este enfoque, **el Programa de Trabajo para la transposición de la Directiva de Servicios aprobado por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE), prevé completar estas actuaciones con la elaboración de una Ley horizontal** que incorpore al ordenamiento jurídico español los principios establecidos en la norma comunitaria. En este epígrafe se analizan las ventajas de esta alternativa.

Como ya se ha subrayado, el **enfoque** que la CDGAE adoptó en julio de 2007 **en relación con la incorporación al Derecho interno** de la Directiva de Servicios fue **doble**:

- **Adaptaciones normativas sectoriales**, que incluyen tanto la aprobación de medidas específicas como la modificación de disposiciones vigentes
- La adopción de una **Ley horizontal de transposición**.

Es importante subrayar que la transposición normativa es un proceso complejo que incluirá un ejercicio bastante novedoso de evaluación de la normativa existente en numerosos sectores de actividad y, en su caso, su posterior modificación o supresión para adaptarla a los principios y criterios de la Directiva. Lógicamente estas **adaptaciones sectoriales** son necesarias para asegurar, al final del proceso, un marco normativo claro y simplificado en los principales sectores afectados por la Directiva de Servicios.

Ahora bien, esta forma de proceder difícilmente agotaría las modificaciones jurídicas necesarias para dar por transpuesta la Directiva. Así, para asegurar la existencia de un marco normativo claro y transparente que dé cumplimiento a las necesidades futuras, el esquema sectorial debe completarse con la elaboración de una **Ley horizontal**, que incorpore los principios generales de la

Directiva y aporte un marco jurídico de referencia más allá del plazo de transposición.

Como ya se ha subrayado anteriormente, la alternativa al presente anteproyecto de Ley con objeto de lograr objetivos similares, hubiera podido consistir en recurrir únicamente a modificaciones sectoriales. Sin embargo, existen una serie de **razones adicionales** que aconsejan complementar dicha vía con una Ley de carácter horizontal que transponga los elementos esenciales de la Directiva de Servicios a nuestro ordenamiento jurídico:

- En primer lugar, la Directiva contiene una serie de principios que deben guiar la regulación de las actividades de servicios, no sólo en el momento de su entrada en vigor, sino también en lo sucesivo, en las propuestas regulatorias que puedan impulsarse a partir de ese momento. En este sentido, **establece criterios de actuación para las Administraciones Públicas** cuando se enfrentan a la tarea de diseñar una **nueva regulación**. Este carácter aconseja recoger los principios de la Directiva en una norma de referencia, que con las adaptaciones convenientes, sirva a ese propósito.
- En segundo lugar, la Directiva dicta reglas de actuación con vocación de permanencia para la **coordinación de las distintas Administraciones** y autoridades competentes y, de nuevo, aplicables a situaciones muy diversas. Parece razonable contener estas reglas en un marco general.
- En tercer lugar, el propio **contenido horizontal de la Directiva**, que extiende sus efectos a todos aquellos ámbitos del sector servicios que no están expresamente excluidos hace aconsejable contar con un instrumento de transposición también horizontal que “replique” este carácter y dé el alcance deseado a sus principios.
- En cuarto lugar, la adopción de una legislación horizontal puede resultar especialmente necesaria como **salvaguarda contra las disposiciones** en áreas específicas **que pudieran escapar a la evaluación** de la normativa que se está desarrollando actualmente, así como para garantizar que queden cubiertas las actividades de servicios que se regulen en el futuro.
- Por último, la adopción de una Ley horizontal de transposición dota de mayor visibilidad y efectividad a las disposiciones de la Directiva de Servicios. En este sentido, la nueva Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios **facilita la derogación o modificación de normas contrarias a la Directiva, al disponerse de un instrumento jurídico interno**. En el caso de que una norma (que no sea una Ley estatal) sea incompatible con el contenido de la Directiva, la nueva Ley permitirá invalidarla directamente. Por el contrario, en caso de disponer sólo del marco establecido por la Directiva de Servicios, el trámite de anulación o modificación de otra norma interna sería a través de petición a la Comisión Europea y denuncia ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Todo ello resultaría más lento y complejo y supondría mayor incertidumbre y mayores costes de litigiosidad.

B. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO

4. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El anteproyecto de Ley **sigue fundamentalmente la estructura de la Directiva**, con la excepción del capítulo sobre simplificación administrativa que pasa a situarse tras los dos capítulos relativos a los grandes principios de la Directiva: la libertad de establecimiento de los prestadores y la libre prestación de servicios.

Este cambio se justifica porque la simplificación administrativa destaca como un instrumento que complementa y refuerza los principios generales de libertad de establecimiento y prestación de servicios consagrados en los dos primeros capítulos. Por ello, configuran una unidad que recoge los principales elementos dinamizadores de la actividad que contiene la Directiva. Los capítulos dedicados a la cooperación administrativa para el control efectivo de los prestadores y a la política de calidad de los servicios, por su parte, tienen el objetivo común de proveer medidas de protección efectiva de los consumidores y de fomento de la calidad de los servicios que éstos reciben.

Cada capítulo de la Directiva tiene un capítulo correspondiente en el anteproyecto de Ley, salvo el último que se refiere a cuestiones puramente comunitarias que no requieren transposición al ordenamiento jurídico español. De esta forma se facilita en lo posible la comprensión de la Ley, de la que en general es fácil encontrar el correlato en la Directiva.

Cabe también señalar que se ha hecho un esfuerzo general de simplificación, optando en todos los casos posibles por la sencillez. Este criterio, junto con la no incorporación de las disposiciones estrictamente dirigidas a la organización a nivel comunitario, explica la reducción en el número de artículos de 45 a 31.

CAPÍTULO I “DISPOSICIONES GENERALES”

Artículo 1. Objeto.

Este artículo reproduce básicamente el de la Directiva incorporando una referencia específica a la simplificación de procedimientos para enfatizar su importancia.

No se ha considerado necesario transponer el resto de apartados del artículo 1 de la Directiva dado que los mismos pretenden simplemente aclarar el objeto especificando las materias que no se ven afectadas por la Directiva². Estas aclaraciones tuvieron su papel en el momento de elaboración de la Directiva, dadas las dudas que generó su redacción inicial sobre su alcance y ámbito de

² Como la normativa en materia de derecho penal o el derecho laboral, o la abolición de monopolios estatales.

aplicación. Esas dudas pueden darse por despejadas con el texto final y no tiene sentido trasladar las aclaraciones al texto articulado de la Ley, donde además tienen mal encaje según los principios de técnica normativa del ordenamiento jurídico español.

Artículo 2. *Ámbito de aplicación*

El ámbito de aplicación del anteproyecto de Ley comprende: *“los servicios que se realizan por una contraprestación económica y que son ofrecidos o prestados en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea”*. Respecto a la definición de la Directiva se ha incorporado un punto de conexión: el que los servicios se ofrezcan o se presten en **territorio español**. Esto se considera necesario para delimitar el ámbito territorial de la Ley. No obstante, con ánimo aclaratorio se recoge explícitamente que se aplica a las actividades de servicios de los prestadores establecidos en cualquier Estado miembro, como no podía ser de otra manera.

Finalmente, se ha desdoblado la referencia a los servicios prestados que menciona la Directiva en servicios **ofrecidos o prestados**. Con ello se pretende aclarar que la Ley se aplica, no sólo a la normativa que regula la prestación de un servicio, sino también a la que se refiere a las actividades previas a dicha prestación, como la comunicación comercial.

El apartado 2 especifica los servicios que quedan exceptuados del ámbito de aplicación. A este respecto, deben hacerse las siguientes consideraciones generales:

- La Directiva contiene una larga serie de excepciones (doce) de distinto alcance y aplicabilidad. Algunas de estas excepciones reflejan que en determinados sectores se ha avanzado ya en la aplicación de criterios favorables al libre establecimiento y libre prestación de servicios y por ello resulta conveniente preservar su normativa específica (como es en el sector de transportes o en el financiero).
- Otras excepciones, en cambio, fueron incorporadas, en gran medida durante la tramitación de la Directiva en atención a demandas de distintos sectores o en respuesta a inquietudes de los grupos parlamentarios. Su inclusión puede reducir el alcance y los efectos de la Directiva.
- Lógicamente, los beneficios esperados de la entrada en vigor de esta Ley, en términos de eficiencia, productividad y empleo, serán tanto mayores cuando más amplio sea el ámbito de aplicación. Por ello, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos consideró necesario, al aprobar el Programa de Trabajo para la aplicación de la Directiva, *“seguir un enfoque ambicioso para alcanzar ganancias de competitividad en relación con nuestros*

socios comunitarios también embarcados en el mismo proceso". La aplicación de este principio a la definición del ámbito de aplicación conduce a un ámbito amplio, con pocas excepciones.

- Alternativamente, puede plantearse incluir la posibilidad de ampliaciones futuras del ámbito de aplicación o considerar que algunos capítulos tengan un ámbito de aplicación ampliado. Esta segunda propuesta se refiere fundamentalmente a las disposiciones sobre simplificación administrativa. En efecto, aunque no se considere prudente actualmente aplicar los capítulos relativos a libertad de establecimiento y libre prestación de servicios a algún sector, no por ello debe impedirse que dicho sector pueda beneficiarse de la entrada en vigor de la ventanilla única, esta situación prevé en la disposición adicional segunda

Adicionalmente, el anteproyecto de Ley hace mención expresa a la no inclusión de la fiscalidad en el ámbito de aplicación, tal y como establece la Directiva.

Para finalizar con el ámbito de aplicación, conviene abordar la relación de la Directiva de Servicios con otra normativa más específica, cuestión que ha suscitado debate. La Directiva incorpora una regla que establece la primacía de otros instrumentos comunitarios sobre la Directiva de Servicios.

Así, el apartado 4 de este artículo establece que *en caso de conflicto la Ley no se aplicará a los aspectos concretos relativos al acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sectores concretos o en relación con profesiones concretas, que estén expresamente previstos en la normativa comunitaria de la que traigan causa*. De esta manera se plasma en la Ley lo dispuesto en el artículo 3.1 de la Directiva.

Artículo 3. Definiciones.

El artículo 3 de la Ley incluye las definiciones necesarias para la correcta aplicación de la Ley. Respecto a las incluidas en la Directiva, cabe señalar lo siguiente:

- La definición de **servicio** en la Directiva se remite a un artículo del Tratado y contiene terminología comunitaria, por lo que no es operativa. Además, se ha constatado la dificultad para encontrar una definición de referencia acuñada por organismos o instituciones internacionales. En este contexto, se ha considerado preferible no incluir la definición de servicio.
- En la definición de **prestador** se ha optado por mantener la definición restringida a los prestadores nacionales de un Estado de la UE o con sede en la UE (si bien incluyendo los prestadores legalmente establecidos en España, aunque sean nacionales de países terceros). En la Directiva, esta restricción se deriva de que la iniciativa está basada en los principios comunitarios de libre circulación y establecimiento, que se aplica únicamente a los

nacionales de Estados miembros. En el anteproyecto no se reproduce esta restricción, puesto que se entiende que al estar establecidos en un Estado miembro pueden seguir siendo de plena aplicación de los mecanismos de coordinación que se consideran imprescindibles para la efectiva aplicación de los principios.

- En el mismo sentido, en la definición de **destinatario** se ha considerado innecesario restringirlo a los nacionales de la UE.

En la definición de **establecimiento** se ha procedido a sustituir la referencia a un artículo del Tratado por la incorporación de su contenido, sustituyendo la expresión “infraestructura estable” por “establecimiento físico”, concepto que se ha definido también.

- Se ha optado por incluir una definición adicional, **establecimiento físico**, al objeto de aclarar las posibles ambigüedades que podían producirse.
- La definición de **régimen de autorización** se ha simplificado para hacer referencia a “*autorización*” como cualquier decisión expresa o tácita de la autoridad competente que se exija, con carácter previo, para el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio. Con ello se consigue recoger lo esencial del concepto.
- La definición de **requisito** también se ha simplificado eliminando referencias que no son propias del ordenamiento jurídico español y aclaraciones que se han considerado innecesarias.
- Por el contrario, cabe destacar que no se han introducido cambios en la definición de **razón imperiosa de interés general**, uno de los elementos claves de la Ley.
- En la definición de **profesión regulada** también se ha sustituido la remisión a la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales por la definición que ésta contiene.
- Respecto a las **comunicaciones comerciales**, se han eliminado las aclaraciones, por innecesarias.

CAPÍTULO II: “LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO DE LOS PRESTADORES”

Este capítulo y el siguiente relativo a la libre prestación de servicios constituyen los **pilares del anteproyecto de Ley** pues su objeto es suprimir los obstáculos que limitan la libertad de establecimiento y facilitar la libre circulación de servicios por parte de los prestadores sin establecimiento en España.

Las disposiciones de este capítulo son de aplicación a todos los casos en que un prestador de cualquier Estado miembro (incluyendo lógicamente un

prestador español) pretenda establecerse en España, independientemente de que se proponga poner en marcha una nueva empresa o abrir un nuevo establecimiento, como una filial o sucursal.

Artículo 4. Libertad de establecimiento.

Dada la importancia del principio contenido en este capítulo, se ha considerado conveniente establecer un primer artículo, artículo 4, que consagra el **principio de libertad de establecimiento** según el cual *“Los prestadores de servicios de cualquier Estado miembro podrán establecerse libremente en territorio español para ejercer una actividad de servicios, sin más limitaciones que las establecidas de acuerdo con lo previsto en esta Ley”*.

Cabe destacar que dicho artículo no responde a uno equivalente en la Directiva dado que la definición de este principio no es necesaria en un instrumento comunitario, al encontrarse ya recogida en el Tratado Constitutivo de la Unión Europea.

Por otra parte, y con el fin de equiparar los efectos que tiene la libertad de establecimiento en el caso de un prestador establecido en territorio español con una autorización, desarrollados en el artículo 8.2, a los de un prestador establecido en España que no disponga de autorización al no ser exigible en el territorio en el que está operando, se ha incluido un apartado 2 en virtud del cual *“cualquier prestador establecido en España que ejerza legalmente una actividad de servicios podrá ejercerla en todo el territorio nacional, sin perjuicio de que para la apertura de un establecimiento físico resulte de aplicación, en su caso, lo dispuesto en el presente capítulo”*.

El apartado 3 de este artículo retoma el contenido del artículo 3 de la Directiva relativo a las relaciones con otras disposiciones de Derecho comunitario, así como el contenido del artículo 9.3 de la Directiva, para aclarar que *“lo dispuesto en este capítulo se aplicará a los regímenes de autorización de establecimiento para el ejercicio de una actividad de servicios, excepto en aquellos aspectos expresamente previstos en la normativa comunitaria de la que traigan causa”*. En todos los aspectos de los regímenes de autorización que no se rijan por otros instrumentos comunitarios, será aplicable lo dispuesto en el anteproyecto de Ley³.

Por último, la Ley se aplica a los requisitos exigidos para el acceso y ejercicio de una actividad de servicios a los prestadores establecidos o que deseen establecerse en territorio español.

³ Por ejemplo, en la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos se exige de manera explícita que los Estados miembros sometan ciertas actividades relativas a las aguas residuales a regímenes de autorización y, por tanto, éstos no se someterán a lo previsto en el artículo 9 de la Directiva de Servicios. En cambio, en los aspectos específicos que no se tratan en esta Directiva sobre residuos, como los relativos a las condiciones para la concesión de autorizaciones, la vigencia de éstas o el procedimiento aplicable, serán de aplicación los artículos 10 a 13 de la Directiva de Servicios.

Artículo 5. Regímenes de autorización.

Uno de los objetivos fundamentales de la Directiva es tratar de eliminar las barreras injustificadas o desproporcionadas que restringen la puesta en marcha de actividades de servicios. En este sentido, los regímenes de autorización constituyen uno de los trámites más comúnmente aplicados a los prestadores de servicios, así como una restricción a la libertad de establecimiento. De modo que, en el artículo 5, que transpone el artículo 9 de la Directiva de Servicios, se ha establecido un principio general según el cual el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio **no estarán sujetos a** un régimen de autorización. Únicamente podrán mantenerse **regímenes de autorización** cuando estos sean no discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.

En consecuencia, antes de establecer o mantener un régimen de autorización, habrá que comprobar que no sea discriminatorio, es decir que no dé lugar directa o indirectamente a un trato diferenciado entre prestadores españoles y los procedentes de otros Estados miembros; que persiga un objetivo de interés general (que debe corresponderse con una razón imperiosa de interés general); y que el objetivo perseguido no pueda alcanzarse por medios menos restrictivos.

El apartado 2 obedece a que son muchos los casos en los que los regímenes de autorización pueden simplemente suprimirse o sustituirse por **medios menos restrictivos**, como la exigencia de presentación, por parte del prestador, de una declaración simple (que no constituya un régimen de autorización) y el seguimiento de las actividades por las autoridades competentes. De lo anterior se deriva el **carácter de excepcionalidad** que pasarán a tener los regímenes de autorización.

Artículo 6. Procedimientos de autorización.

El artículo 6 del anteproyecto de Ley regula cómo deben ser los **procedimientos y trámites para la obtención de las autorizaciones** con objeto de evitar que éstos sean prolongados y poco transparentes.

Este artículo es mucho más breve que el correspondiente en la Directiva (artículo 13) dado que la mayoría de las disposiciones de este último ya estaba recogida en el ordenamiento jurídico español, de ahí la referencia a la Ley 30/1992.

Sin embargo, para asegurar la correcta transposición del artículo 13.4 de la Directiva, que sólo permite un régimen distinto al del silencio administrativo positivo cuando esté justificado por una razón imperiosa de interés general, se ha añadido un inciso final que garantiza que los casos de silencio administrativo negativo estén debidamente justificados por una razón imperiosa de interés general.

Artículo 7. Limitación al número de autorizaciones.

La limitación del número de autorizaciones entorpece el ejercicio de las actividades de servicios, ya que puede reducir la competencia.

Por ello, el artículo 7 establece un principio general de **no limitar el número de autorizaciones**, salvo cuando esté justificado por la escasez de recursos naturales o por motivos técnicos, y fija para estos casos el procedimiento, previsto en el artículo 12 de la Directiva de Servicios, que debe seguirse para garantizar la imparcialidad y transparencia.

Así, *“la autorización que se conceda tendrá una duración limitada y adecuada en función de las características del servicio y no dará lugar a un procedimiento de renovación automática ni conllevará, una vez extinguida la autorización, ningún tipo de ventaja para el prestador, o personas especialmente vinculadas con él”*. En particular, la duración de la autorización concedida deberá fijarse de forma que no se restrinja ni se limite la libre competencia más allá de lo necesario para garantizar la amortización de las inversiones y una remuneración equitativa de los capitales invertidos. Con todo ello se pretende favorecer la máxima eficiencia en el proceso de asignación de autorizaciones lo que redundará en una mayor eficiencia en la prestación del servicio.

Atendiendo precisamente a este objetivo, cabe señalar que no se ha transpuesto el contenido del apartado 3 del artículo 12 Directiva de Servicios que permite tener en cuenta, al aplicar el procedimiento de selección, consideraciones entre otras en materia de salud pública, de protección del medio ambiente, de conservación del patrimonio cultural o cualquier otra razón imperiosa de interés general, por considerar que introduce incertidumbre para los prestadores y puede reducir la transparencia del procedimiento.

Artículo 8. Limitaciones temporales y territoriales.

El artículo 8 se centra en las **limitaciones temporales y territoriales de la autorización**, transponiendo así el artículo 11 de la Directiva (sobre la duración de la autorización) y el 10.4 (relativo a su ámbito territorial). Dado que una vez que un prestador ha demostrado que cumple los requisitos, no existe necesidad en general de limitar la autorización en el tiempo, el primer apartado establece claramente que *“con carácter general, las autorizaciones se otorgarán por tiempo indefinido”* y que sólo se podrá limitar la duración de la autorización cuando:

- a) La autorización se renueve automáticamente.
- b) El número de autorizaciones disponibles sea limitado.
- c) O pueda justificarse por la existencia de una razón imperiosa de interés general.

Esto no obsta a la facultad de revocar una autorización cuando hayan dejado de cumplirse las condiciones, como se dispone expresamente en el artículo 11.4 de la Directiva cuya transposición no se ha considerado necesaria por estar ya contemplado en nuestro ordenamiento jurídico. En cuanto al artículo

11.3 de la Directiva de Servicios, su contenido es recogido en el artículo 26 del anteproyecto de Ley por tratarse de una obligación de información para los prestadores con objeto de facilitar su control por parte de las autoridades.

El apartado 2 prevé que en general, las autorizaciones permitirán al prestador acceder a la actividad de servicios y **ejercerla en la totalidad del territorio español**, incluso mediante el establecimiento de sucursales. Cabe señalar que el anteproyecto de Ley se separa de la Directiva al no incluir la posibilidad de recurrir a filiales por cuanto, en nuestro ordenamiento jurídico, éstas tienen distinta personalidad jurídica que la de la matriz, por lo que la autorización que se conceda a una empresa no puede extenderse a una persona jurídica diferente.

No obstante, se podrá limitar el ámbito territorial cuando las autorizaciones específicas para un establecimiento físico o la limitación de la autorización a una determinada parte del territorio estén justificadas por una razón imperiosa de interés general⁴.

En consecuencia, y salvo excepciones justificadas, **si un prestador ya ha obtenido en una parte del territorio español una autorización para ejercer una actividad, en el resto del territorio se aceptará que dicho prestador ejerza tal actividad** sin necesidad de someterse a un nuevo régimen de autorización.

Esta disposición incentivará la actividad económica en la medida en que las limitaciones a la eficacia territorial de las autorizaciones suponen una carga adicional para los prestadores, lo que limita su movilidad geográfica y crecimiento, especialmente en el caso de las PYME, que son predominantes en este sector. En efecto, el hecho de que un prestador deba obtener una nueva autorización en cada territorio en el que desea ejercer crea un marco regulatorio complejo y favorece la segmentación de mercados, reduciendo así la competencia en cada uno de ellos.

Como complemento de los artículos anteriores que exigen evaluar la necesidad de un régimen de autorización e imponen condiciones al procedimiento para la obtención de autorizaciones, los tres siguientes, que cierran este capítulo, imponen obligaciones específicas en cuanto a los requisitos que pueden exigirse para el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio. Todos ellos deberán cumplir determinadas condiciones. Además, algunos de los requisitos deberán ser eliminados al estar prohibidos por la Directiva. Y finalmente, otro tipo de requisitos tendrán que ser modificados o suprimidos si no son estrictamente necesarios, proporcionados y no discriminatorios.

Artículo 9. Principios aplicables a los requisitos de los regímenes de autorización.

⁴ Las autorizaciones específicas para un establecimiento estarán justificadas, normalmente, en los casos en que estén vinculadas a una infraestructura física, dada la necesidad de una evaluación individual de la instalación.

El artículo 9 especifica los **principios que deben cumplir los requisitos** que regulen el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio para garantizar que éstos resulten menos gravosos para los prestadores de servicios y más predecibles (artículo 10 de la Directiva de Servicios).

Con frecuencia, los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro habrán demostrado ya que cumplen diversas obligaciones y condiciones. Por ello, el apartado 1 dispone que las Administraciones Públicas no podrán exigir que se acredite el cumplimiento de aquellos requisitos, controles o garantías con finalidad equivalente a la de los que ya esté sometido el prestador en otro Estado miembro o en España. Este puede ser un principio de difícil aplicación práctica, pero que está contenido de manera inequívoca en la Directiva, por lo que figura de forma destacada en la Ley.

El segundo apartado establece, siguiendo de cerca la Directiva, los principios que deben verificar todos los requisitos que supediten el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio: no ser discriminatorios, estar justificados por una razón imperiosa de interés general, ser proporcionados, ser claros, inequívocos, objetivos, hechos públicos con antelación, transparentes y accesibles.

Artículo 10. *Requisitos prohibidos.*

El artículo 10 enumera una serie de **requisitos prohibidos**, a cuyo cumplimiento por tanto no puede supeditarse en ningún caso el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio. Se trata de requisitos discriminatorios y/o excesivamente restrictivos que deben ser eliminados de los regímenes existentes y no ser reintroducidos a futuro.

Artículo 11. *Requisitos de aplicación excepcional sujetos a evaluación previa.*

El capítulo II se cierra con el artículo 11 que recoge determinados **requisitos** que constituyen obstáculos graves a la libertad de establecimiento y que a menudo pueden sustituirse por medios menos restrictivos, por lo que deben ser **de aplicación excepcional y sujetos a una evaluación previa** que demuestre su justificación para el supuesto concreto de que se trate. Por esta razón no se dispone su prohibición total, a diferencia del artículo anterior, sino que se permite supeditar el acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio al cumplimiento de alguno de estos requisitos sólo cuando no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.

Los apartados 5 y 7 del correspondiente artículo de la Directiva (artículo 15) no han sido transpuestos por contener disposiciones que obligan a España como Estado miembro y no tienen cabida en la Ley (elaboración de un informe de evaluación y notificación a la Comisión).

Cabe señalar algunas otras diferencias, en relación con este artículo, entre la Directiva y el texto articulado del anteproyecto de Ley.

Por una parte, el apartado 1 no recoge literalmente la redacción de la Directiva, que habla de examinar si en el ordenamiento jurídico hay requisitos contemplados en este artículo y de comprobar que sean no discriminatorios, necesarios y proporcionados, y de no introducir a futuro este tipo de requisitos salvo que reúnan estas tres condiciones.

El texto propuesto, sin embargo, contempla un **primer apartado** con el principio general de no supeditar el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio al listado de requisitos y un **segundo** que constituye una excepción al anterior cuando se satisfagan las tres condiciones mencionadas anteriormente. Esta propuesta obedece a la voluntad de incluir en el anteproyecto de ley principios claros que permitan superar algunas de las ambigüedades de la Directiva.

En Segundo lugar, no se ha transpuesto el apartado 15.4 de la Directiva que incorpora una excepción en la aplicación de este artículo para el caso de los servicios de interés económico general. La no transposición de este apartado se justificaría por los siguientes motivos:

- La redacción de este punto de la Directiva es ambigua y confusa. Así, indica que la obligación de evaluar y, en su caso, adaptar a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación se aplicará *únicamente a la legislación en el ámbito de los servicios de interés económico general en la medida en que la aplicación de esos apartados no perjudique la realización, de hecho o de derecho, de las tareas particulares que se les han confiado.*

Esta redacción contiene varias indeterminaciones que no se pueden cerrar razonablemente en el texto de transposición. Ello entraña el peligro de dejar abierta una vía de elusión de uno de los instrumentos más interesantes y positivos de la Directiva.

- No se han apreciado motivos concretos, tangibles y de peso por los que deberían defenderse medidas discriminatorias o desproporcionadas en la realización de las tareas propias de los servicios de interés económico general. Estos principios son tan generales y orientativos que no se ve razón para que choquen con una organización eficiente de los servicios de interés económico general, por lo que no deberían plantear un problema real.
- La excepción contenida en la Directiva no evita en absoluto la aplicación a los servicios de interés económico general de los principios de los Tratados, por lo que podrían seguir cuestionándose medidas que no resultasen proporcionadas o que fueran

discriminatorias. Por ello, no incluir este apartado en la Ley no genera la percepción errónea comentada anteriormente.

CAPÍTULO III: “LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA PRESTADORES DE OTRO ESTADO MIEMBRO”

Con objeto de suprimir los obstáculos que se oponen a la libre circulación de los servicios por parte de los prestadores sin establecimiento en el Estado miembro donde los prestan, el capítulo IV de la Directiva de Servicios establece el principio de libre prestación de servicios y el derecho de los destinatarios a utilizar servicios de otros Estados miembros.

El capítulo correspondiente en el anteproyecto de Ley sigue básicamente la estructura de su homólogo de la Directiva de Servicios, aunque con algunos cambios. El primer artículo (12) establece el principio de libre prestación de servicios y los dos siguientes (13 y 14) se refieren a las excepciones a dicho principio. El siguiente artículo (15) transpone el artículo 35 de la Directiva, incluido en el capítulo sobre cooperación administrativa, dado que se refiere al procedimiento aplicable para la adopción de las medidas excepcionales contempladas en el artículo 14 del anteproyecto.

El capítulo se cierra con el artículo 16 que, bajo el título “*Restricciones y discriminaciones prohibidas*”, recoge derechos de los destinatarios de servicios, transponiendo así los artículos 19 y 20 de la Directiva. Dado que el artículo 21, que cierra este capítulo en la Directiva, se refiere a la información que las Autoridades deberán facilitar a los usuarios de servicios por vía electrónica, se ha considerado oportuno transponer su contenido en el capítulo sobre “*Simplificación administrativa*”, concretamente en el artículo 19 cuyo título es “*Garantías de información a través de la ventanilla única*”.

Artículo 12. Libre prestación de servicios.

Los dos primeros apartados del artículo 12, atendiendo a las obligaciones que la Directiva impone a los Estados miembros en este sentido, definen el principio de **libre prestación de servicios**: “*Los prestadores establecidos en cualquier otro Estado miembro podrán prestar servicios en territorio español en régimen de libre prestación sin más limitaciones que las establecidas de acuerdo con lo previsto en esta Ley*”. Para ello “*sólo podrá supeditarse el acceso de estos prestadores a una actividad de servicios o su ejercicio temporal en territorio español al cumplimiento de requisitos cuando no sean discriminatorios (...); estén justificados por razones de orden público, de seguridad pública, de salud pública o de protección del medio ambiente; y sean proporcionados*”.

En suma, este principio, que sustituye al de país de origen inicialmente previsto en la Propuesta de Directiva de 2004, dispone que, con carácter general, el Estado miembro en el que se preste el servicio debe abstenerse de imponer sus propios requisitos a los prestadores de servicios que accedan a su mercado. Esto no significa, como sucede en el artículo 10, que se deban

eliminar los requisitos existentes, sino que deberán dejar de exigirse a aquellos prestadores ya establecidos en otro Estado miembro.

Merece la pena destacar que en este caso, los **motivos para justificar la imposición de requisitos son todavía más acotados** y concretos que en los relativos al establecimiento. Así, siguiendo literalmente a la Directiva, se admiten sólo por razones de orden público, de seguridad pública, de salud pública o de protección del medio ambiente, sin que en este caso puedan alegarse otras razones imperiosas de interés general.

Así, el apartado 2 enumera determinados requisitos que restringirían enormemente la libre prestación de servicios, como la obligación de estar establecido en territorio español o la obligación de obtener una autorización concedida por autoridades españolas, y que, por tanto, no podrán ser impuestos.

A este respecto, cabe destacar que la **Directiva no contempla una prohibición absoluta de los requisitos** mencionados anteriormente, sino que permite (artículo 16.3) la imposición de los mismos cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente.

Esta opción no ha sido recogida en el anteproyecto de Ley por considerar que, además de introducir una gran arbitrariedad en relación con la imposición de requisitos altamente restrictivos de la libre prestación de servicios, no es necesaria, al estar exceptuados del principio de libre prestación un gran número de servicios y al existir la posibilidad de introducir medidas excepcionales por motivos de seguridad.

Artículo 13. Excepciones a la libre prestación de servicios

El artículo 13 recoge excepciones a la libre prestación de servicios que se refieren en **primer lugar** a actividades concretas en **determinados sectores regulados** (postal, energético o de aguas, entre otros) en los que existen obligaciones de servicio público y en los que parece conveniente que los prestadores de servicios establecidos en otros Estados miembros cumplan con los mismos requisitos aplicables a los establecidos en España.

No se ha hecho mención explícita en el anteproyecto a los **servicios económicos de interés general**, que sí figuran como excepción a la libre prestación en el texto final de la Directiva. En efecto, dada la ausencia de una definición a nivel comunitario de los servicios económicos de interés general, incluir este concepto puede dar lugar a una excepción ambigua y abierta que, además de reducir excesivamente el ámbito de aplicación del principio de libre prestación, generaría incertidumbre.

Por consiguiente, se ha considerado preferible proponer que la excepción se ciña a aquellos sectores concretos en los que desde el principio se ha detectado que podrían surgir problemas para la aplicación del principio de libre

prestación en determinadas actividades: servicios postales, de electricidad, de gas natural, de agua y residuos.

En **segundo lugar**, se exceptúan del principio de libre prestación de servicios las **materias reguladas en Directivas comunitarias** que contienen normas más específicas sobre la prestación transfronteriza de servicios como: las materias que abarca la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios; la Directiva 77/249/CEE, dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados; las materias del título II de la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales; los asuntos cubiertos por la Directiva 2006/ 43/ CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, relativa a la auditoría legal de las cuentas anuales y de las cuentas consolidadas.

El principio de libre prestación de servicios no será obstáculo para que la prestación realizada en territorio español se ajuste a lo dispuesto en la normativa española sobre protección de datos, sobre el desplazamiento de nacionales de terceros países, sobre la exigencia de intervención de un notario, o sobre los derechos de propiedad intelectual, como tales, incluidos los de autor y afines. Estas materias, si bien son específicamente enumeradas en la Directiva de Servicios, no constituyen actividades de servicios, ni regulan específicamente el acceso o ejercicio de actividades de servicios, por lo que no se considera necesaria su mención explícita en la Ley, al no estar incluidas en su ámbito de aplicación.

Tampoco se ha considerado necesario transponer la referencia a actividades que no son desarrolladas en nuestro país como las de “cobro de deudas por vía judicial” dado que esta mención obedece a la realidad específica de otros Estados miembros.

Artículo 14. Medidas excepcionales por motivos de seguridad.

El artículo 14 también se refiere a excepciones al principio de libre prestación de servicios, pero de aplicación excepcional en casos individuales y por motivos relativos a la seguridad de los servicios. Por ello, se ha considerado oportuno titular este artículo “**Medidas excepcionales por motivos de seguridad**”, lo que se estima más informativo que la referencia a “*excepciones en casos individuales*” que titula este artículo en la Directiva de Servicios.

Al margen del cambio de título, el artículo 14 recoge literalmente lo dispuesto en el artículo 18 de la Directiva.

Artículo 15. Procedimiento aplicable para la adopción de medidas excepcionales por motivos de seguridad.

El artículo 15, que transpone el artículo 35 de la Directiva. El motivo de su inclusión en este capítulo es que se refiere al procedimiento que debe seguirse

cuando se apliquen medidas en virtud del artículo anterior. Por ello, se ha titulado “**Procedimiento aplicable para la adopción de medidas restrictivas por motivos de seguridad**”.

En este artículo sólo se han incluido las obligaciones, en cuanto al procedimiento, que deben cumplir las Autoridades españolas cuando apliquen dichas medidas. No se han incluido las obligaciones del país de establecimiento ni de la Comisión, que sí están contempladas en el correspondiente artículo de la Directiva, razón por la cual dicho artículo aparece en la Directiva en el capítulo sobre cooperación entre Estados miembros. Con las salvedades mencionadas, el artículo 15 reproduce íntegramente el procedimiento previsto en la Directiva.

Artículo 16. Restricciones y discriminaciones prohibidas.

Finalmente, para asegurar la libre prestación de servicios, no sólo hay que facilitar la libertad de los operadores para prestarlos, sino que también hay que garantizar a los destinatarios el ejercicio sin trabas de su libertad para recibirlos/acceder a ellos.

Así, el objetivo del artículo 16, que cierra este capítulo, es suprimir los obstáculos con que se encuentran los destinatarios que desean utilizar servicios prestados por prestadores establecidos en otros Estados miembros y eliminar los requisitos discriminatorios basados en la nacionalidad o la residencia de los destinatarios.

CAPÍTULO IV: “SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA”

Una de las principales barreras con que se encuentran los prestadores y en especial las PYME en el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio reside en la complejidad, extensión y coste de los procedimientos administrativos. Por este motivo, la Directiva ha fijado entre sus objetivos fundamentales la simplificación administrativa, en línea con otras iniciativas de modernización y reducción de cargas administrativas en el ámbito comunitario y nacional.

Este objetivo se traduce en el texto de la Directiva en una serie de medidas, recogidas en el anteproyecto de Ley, destinadas a otorgar mayor transparencia y simplicidad a los procedimientos administrativos. En particular, se pretende **reducir la complejidad y coste de los procedimientos, ofrecer la posibilidad de tramitar por medios electrónicos, establecer un sistema de ventanilla única y facilitar el acceso a la información** para prestadores y destinatarios de los servicios.

Artículo 17. Simplificación de procedimientos.

De este modo, en el artículo 17 del anteproyecto se recogen tres medidas concretas contempladas en la Directiva (en los artículos 5 y 8) que persiguen un mismo objetivo: la **simplificación de los procedimientos**.

En el apartado 1 se establece un **principio general de simplificación administrativa** que debe aplicarse a todos los procedimientos y trámites que se exigen en el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio. Al abordar esta tarea para el caso de los ya existentes, hay que examinar y evaluar el procedimiento y los trámites desde la perspectiva del prestador, teniendo en cuenta asimismo que la simplificación del procedimiento atenuará también la carga administrativa para la correspondiente Administración.

En términos prácticos, habrá que evaluar si el procedimiento y los trámites son verdaderamente necesarios y si algunos, o parte de ellos, pueden eliminarse o sustituirse por alternativas que resulten menos gravosas para los prestadores. En este sentido, habrá que valorar el número de trámites, su posible duplicidad, coste, claridad y accesibilidad, así como el retraso que pueden ocasionar para comenzar el ejercicio de la actividad. Por otro lado, habrá que evaluar si la totalidad de los datos y documentos solicitados son necesarios, si hay que exigir su presentación al propio prestador de servicios y si cierta información no se encuentra ya disponible en otras fuentes (por ejemplo, otras autoridades competentes o la misma Administración).

En el apartado 2, se traslada la obligación que impone la Directiva de que las Administraciones Públicas **acepten los documentos de otros Estados miembros** de los que se desprenda que un requisito exigido en cuestión está cumplido.

Tal y como dispone la Directiva, en este apartado se establece que tampoco se exigirá la presentación de documentos originales o de copias compulsadas o de traducciones juradas, salvo en los casos previstos en la normativa comunitaria o justificados por motivos de orden público o seguridad.

Cabe destacar que la redacción propuesta en el anteproyecto limita las excepciones a motivos de orden público o seguridad mientras que la Directiva permite alegar cualquier razón imperiosa de interés general. Tampoco se ha considerado necesario incluir las excepciones del artículo 5.4⁵ de la Directiva,

⁵ Artículo 5.4 de la Directiva de Servicios: El apartado anterior no se aplicará a los documentos contemplados en el artículo 7, apartado 2, y el artículo 50 de la Directiva 2005/36/CE; en el artículo 45, apartado 3, y los artículos 46, 49 y 50 de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios ; en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 98/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, destinada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en que se haya obtenido el título ; en la Primera Directiva 68/151/CEE del Consejo, de 9 de marzo de 1968, tendente a coordinar, para hacerlas equivalentes, las garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades definidas en el segundo párrafo del artículo 58 del Tratado, para proteger los intereses de socios y terceros, y en la Undécima Directiva 89/666/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la

por considerar que los motivos que pueden hacer necesario solicitar la presentación de originales o de traducciones juradas quedan ya suficientemente cubiertas con las dos razones anteriores y la referencia a los casos previstos en la normativa comunitaria.

Por último, en el tercer apartado de este artículo se establece que todos los **procedimientos y trámites podrán realizarse a distancia y por medios electrónicos**, lo que reducirá la carga que los procedimientos suponen tanto para los prestadores de servicios como para las autoridades públicas. Al entender esta obligación como un tercer pilar de la simplificación de procedimientos, se ha decidido alterar el orden de la Directiva situando esta disposición en el artículo 17 (artículo 8 en la Directiva).

En todo caso, se excluyen, conforme a la Directiva, aquellos trámites que, por su naturaleza, requieran una comprobación presencial, como la inspección del lugar en que se presta el servicio o del equipo utilizado por el prestador. Por el contrario, la tercera excepción prevista- el examen físico de la capacidad o de la integridad personal del prestador- no ha sido recogida dada la posibilidad de valorar la capacidad del prestador a través de documentos que pueden ser remitidos electrónicamente, y resultar por tanto innecesaria.

A partir de aquí, los artículos 18 y 19 del anteproyecto se centran en la transformación organizativa que supone la obligación de adopción de un esquema de ventanilla única tanto para la tramitación por vía electrónica como para la obtención de toda la información relevante para los prestadores y destinatarios de los servicios.

Artículo 18. Ventanilla única.

En el artículo 18 del anteproyecto, que transpone el artículo 6 de la Directiva, se fija el objetivo de poner en marcha un sistema de ventanilla única en nuestro país. A través de esta, los prestadores podrán llevar a cabo en un único punto, por vía electrónica y a distancia, todos los procedimientos y trámites necesarios para el acceso y ejercicio de una actividad de servicios. Y no sólo debe poder iniciarse la tramitación, sino que las Administraciones Públicas procurarán que, a través de ventanilla única, los prestadores puedan:

- a) obtener toda la **información y formularios** relevantes para el acceso y ejercicio de su actividad;
- b) **presentar toda la documentación** y solicitudes necesarias;
- c) **conocer las resoluciones** y resto de comunicaciones de las autoridades competentes en relación con sus solicitudes.

Por otro lado, la ventanilla deberá ser **única** desde el punto de vista del prestador, de modo que este no precise acudir a diferentes organismos y autoridades competentes para llevar a cabo todos los procedimientos y trámites

publicidad de las sucursales constituidas en un Estado miembro por determinadas formas de sociedades sometidas al Derecho de otro Estado.

relativos al acceso y ejercicio de su actividad de servicios.

Dado que deben realizarse todos los trámites y procedimientos necesarios para el acceso y ejercicio de una actividad de servicios, con independencia de su origen estatal, autonómico o local, se ha incluido un apartado en virtud del cual todas las Administraciones Públicas deberán adoptar las medidas necesarias e incorporar en sus respectivos ámbitos las tecnologías precisas para garantizar lo anterior (apartado 2).

Artículo 19. Garantías de información a través de la ventanilla única.

Finalmente, en el artículo 19 del anteproyecto, que transpone los artículos 7 y 21 de la Directiva, se recoge la **información** que los prestadores y destinatarios podrán obtener **a través de la ventanilla única** y por medios electrónicos.

El apartado 1 especifica la información que contendrá necesariamente la ventanilla única. El apartado 2 se refiere a las medidas que fomenten en la ventanilla única el acceso a la información en otras lenguas comunitarias. Por último, el apartado 3 se refiere a la posibilidad que tendrán los prestadores y destinatarios de acceder a información suplementaria sobre otros Estados miembros a través de sus correspondientes ventanilla únicas. Esto último daría respuesta al apartado 1 del artículo 21 de la Directiva según el cual “*Los Estados miembros harán lo necesario para que los destinatarios puedan obtener en sus Estados miembros de residencia información general sobre los requisitos aplicables en los demás Estados miembros al acceso a las actividades de servicios y a su ejercicio...*”

CAPÍTULO V: “POLÍTICA DE CALIDAD DE LOS SERVICIOS”

Frente al título previsto en la Directiva (“*Calidad de los servicios*”), se ha considerado más oportuno el de “*Política de calidad de los servicios*”, por cuanto indica la voluntad de las Administraciones Públicas de poner en marcha acciones conducentes a fomentar dicho objetivo.

En segundo lugar, cabe señalar que este capítulo es más breve que su homólogo en la Directiva debido fundamentalmente a que no se ha transpuesto el artículo 23 sobre “*Seguros y garantías de responsabilidad profesional*”. El artículo 23 de la Directiva, además de contener unas disposiciones dirigidas a la Comisión Europea que por tanto no deben ser objeto de transposición, faculta a los Estados miembros a “*hacer lo necesario para que los prestadores cuyos servicios presenten un riesgo directo ... suscriban un seguro de responsabilidad profesional adecuado...*”.

Se ha considerado que este inciso tiene carácter facultativo y que no es necesario transponerlo, pues con la normativa actual, ya es viable imponer esta obligación en aquellos casos en los que el riesgo, las características del sector y el desarrollo del mercado de seguros hacen del aseguramiento obligatorio la medida idónea.

Artículo 20. Fomento de la calidad de los servicios.

El artículo 20 transpone el artículo 26 de la Directiva de Servicios. Al poner en primer lugar este artículo se ha pretendido hacer hincapié en las líneas de actuación en torno a las cuales las Administraciones Públicas fomentarán un alto nivel de la calidad de los servicios, dado que los siguientes artículos se centran en las obligaciones de los prestadores. Dichas líneas, que siguen lo señalado en la Directiva, son:

- Impulsar que los prestadores **aseguren voluntariamente** la calidad de sus servicios, favoreciendo la difusión de los instrumentos que a estos efectos se utilicen.
- Fomentar el desarrollo de la **evaluación independiente** de la calidad, especialmente por las organizaciones de consumidores.
- Favorecer la elaboración a escala comunitaria de **códigos de conducta** destinados a facilitar la libre prestación de servicios o el establecimiento de un prestador de otro Estado miembro.

El apartado 3 de este artículo, al mencionar entre las acciones de la política de calidad el fomento de los códigos de conducta a escala comunitaria, transpone también lo dispuesto en el artículo 37 de la Directiva.

Los dos artículos siguientes abordan las obligaciones que se imponen a los prestadores en aras de la mejora de la calidad de los servicios, tanto en cuanto a información como en materia de reclamaciones.

Artículo 21. Obligaciones de información de los prestadores.

El artículo 21 reproduce, aunque alterando el orden, el artículo 22 de la Directiva. En primer lugar incluye un apartado que contiene un mandato a los prestadores para que, con la debida antelación antes de la celebración del contrato o, en su caso, antes de la prestación del servicio, pongan a disposición de los usuarios toda la información exigida en este artículo de manera clara e inequívoca. Esta obligación aparece recogida en el apartado 4 del artículo 22 de la Directiva pero referida a los Estados miembros que deberán hacer lo necesario para asegurar lo anterior. Sin embargo, se ha considerado más oportuno en el anteproyecto de Ley que este mandato se dirija a los prestadores, que son quienes deben proporcionar dicha información.

Tras la obligación general de información, los siguientes apartados establecen, siguiendo la Directiva, la información que los prestadores deberán suministrar por iniciativa propia (apartado 2) o a petición del destinatario (apartado 3). Asimismo, el apartado 4 indica los medios a través de los cuales el prestador puede ofrecer la información. La elección del medio se deja a elección del prestador.

Artículo 22. Obligaciones de los prestadores en materia de reclamaciones

Se ha considerado oportuno transponer a continuación (artículo 22) el artículo 27 de la Directiva de Servicios por cuanto éste recoge las **obligaciones de los prestadores en materia de reclamaciones**: poner a disposición de los destinatarios datos de contacto para que éstos puedan dirigir sus reclamaciones, y responder a dichas reclamaciones en un plazo breve que, en todo caso, no deberá exceder de un mes.

Al igual que se ha referido para el artículo anterior, el mandato que en la Directiva está dirigido a los Estados miembros, ha sido dirigido en el anteproyecto de Ley a los prestadores que son los que deben cumplir con estas obligaciones.

Finalmente los dos siguientes artículos se dirigen a ajustar las restricciones a la actividad profesional a los principios de necesidad y proporcionalidad, con objeto de incrementar la competencia y por ende la calidad de los servicios.

Artículo 23. Comunicaciones comerciales de las profesiones reguladas.

Así, el artículo 23, siguiendo el 24 de la Directiva, suprime las prohibiciones totales de realizar **comunicaciones comerciales en el caso de las profesiones reguladas** y exige que las limitaciones que se impongan no sean discriminatorias, estén justificadas por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionadas.

Artículo 24. Actividades multidisciplinares.

Finalmente, el artículo 24 elimina restricciones no justificadas en materia de **actividades multidisciplinares**. Así, como principio general, siguiendo lo dispuesto en el artículo 25 de la Directiva, “*No se podrá obligar a los prestadores de servicios al ejercicio de una única actividad de forma exclusiva, bien sea a través de la imposición de requisitos que obliguen a ejercer de forma exclusiva una actividad específica o que restrinjan el ejercicio conjunto o en asociación de distintas actividades*”.

El apartado 2 contempla las mismas excepciones a dicho principio general que la Directiva, dirigidas a garantizar su independencia e imparcialidad en el caso de:

- Profesionales reguladas.
- Prestadores que realicen servicios de certificación, acreditación, control técnico, pruebas o ensayos.

Artículo 25. Acciones de cesación.

Este artículo, con el que se cierra el capítulo V, posibilita la utilización de la acción de cesación prevista en el artículo 53 de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, frente a las

conductas que infrinjan lo dispuesto en esta Ley y sean susceptibles de lesionar los intereses colectivos o difusos de los consumidores y usuarios. Se transpone así el artículo 42 de la Directiva.

CAPÍTULO VI: “COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL CONTROL EFECTIVO DE LOS PRESTADORES”

En la medida en que el origen de la imposición de trabas a la libre prestación de servicios se halla en la falta de confianza en el marco jurídico y en la supervisión de otros Estados miembros, cobra gran importancia el capítulo VI de la Directiva de Servicios, dirigido a sentar las bases de una cooperación eficaz entre las autoridades de los Estados miembros.

El objetivo de esta cooperación es garantizar la supervisión efectiva de los prestadores de servicios y de sus servicios, evitando acciones de los operadores dirigidas a impedir la supervisión o la aplicación de las normas nacionales. Al mismo tiempo, la cooperación administrativa evitará la multiplicación y duplicación de controles sobre los prestadores.

Se ha considerado oportuno especificar en el título del capítulo el objeto de la cooperación administrativa, es decir, el adecuado control de los prestadores, por lo que el título del capítulo VI del anteproyecto de Ley es más extenso que el del correspondiente en la Directiva de Servicios (“*Cooperación administrativa*”).

Aunque sigue básicamente la misma estructura que el capítulo de la Directiva de Servicios, el capítulo del anteproyecto de Ley contiene menos artículos, al no recoger las obligaciones impuestas a la Comisión Europea y al referirse lógicamente sólo a las obligaciones impuestas a España y no a otros Estados miembros.

Artículo 26. Obligaciones generales de cooperación

El artículo 26 incluye las **obligaciones generales de cooperación**, transponiendo así el artículo 28 de la Directiva, que se refiere fundamentalmente a la obligación de responder a solicitudes de información y a llevar a cabo, en caso necesario, controles, inspecciones e investigaciones.

Para que la cooperación administrativa sea eficaz, debe realizarse de manera directa entre autoridades competentes. Así, las Administraciones Públicas deberán cooperar entre sí y con las autoridades de otros Estados miembros, al igual que con la Comisión Europea. Esto significa que una Administración no podrá abstenerse de efectuar controles o proporcionar información sobre un prestador de servicios argumentando que los riesgos o problemas no se han producido en su territorio.

Ahora bien, aunque esa cooperación sea básicamente directa entre autoridades competentes, es necesario designar un **punto de contacto** con los demás Estados miembros y la Comisión para facilitar la eficacia del sistema de

cooperación administrativa. A estos efectos, la Ley establece que la Administración General del Estado actuará como punto de contacto, regulándose su funcionamiento por vía reglamentaria.

Este artículo reproduce los rasgos básicos de la asistencia recíproca entre Administraciones establecidos en la Directiva: las solicitudes de información y de realización de controles dirigidas a las autoridades españolas deberán estar debidamente motivadas y deberán ser atendidas con rapidez. Además se garantiza que, la información obtenida se empleará únicamente para el fin para el que se solicitó. Cabe destacar el nuevo enfoque que supone la obligación para las Administraciones Públicas de actuar sobre prestadores establecidos en su territorio pero por actos cometidos fuera de él.

En relación con los **registros** que pueden ser consultados por las autoridades competentes de un territorio determinado en los que están inscritos prestadores de servicios, destaca la obligación de facilitar la consulta en las mismas condiciones a las autoridades competentes de otros territorios y de otros Estados miembros. Esto obligará a revisar las normas de funcionamiento de numerosos registros para garantizar esta accesibilidad.

Artículo 27. Obligaciones de información de los prestadores.

Para asegurar el control efectivo sobre los prestadores y sus servicios, además de obligar a las autoridades competentes a cooperar entre sí y con las autoridades de otros Estados miembros, la Directiva obliga a los Estados miembros a velar por que los prestadores establecidos en su territorio faciliten a sus autoridades toda la información necesaria para la supervisión del cumplimiento de la normativa nacional.

Para que estas **obligaciones de información de los prestadores** queden adecuadamente recogidas, el anteproyecto de Ley incluye el artículo 27 (que transpone los artículos 28.4 y 11.3 de la Directiva. Estas obligaciones se refieren a los requerimientos de información formulados por las autoridades competentes, y a los cambios que afecten a las condiciones que determinaron el otorgamiento de la autorización.

Establecidas las obligaciones generales de cooperación, los dos siguientes artículos concretan dichas obligaciones para el caso de prestadores establecidos en territorio español (artículo 28) o en otro Estado miembro (artículo 29).

Artículo 28. Supervisión de prestadores establecidos en territorio español.

Así, el artículo 27 se refiere a cómo deberán proceder las autoridades competentes españolas ante peticiones de información y **supervisión** solicitadas por autoridades de otros Estados miembros en relación con **prestadores establecidos en territorio español**, reproduciendo así el contenido de los artículos 29, 30 y 35.2, 2º párrafo de la Directiva. Esta

refundición en un artículo busca una mayor claridad, superando la separación que establece la Directiva entre obligaciones generales y obligaciones específicas en caso de desplazamiento temporal, pero ambas referidas al Estado miembro de establecimiento, en este caso, España. Esta distinción no tiene reflejo en la práctica, por lo que se ha preferido reunir todas las obligaciones en un conjunto coherente.

El artículo recoge la obligación de informar sobre los prestadores de servicios establecidos en España a otras autoridades competentes previa solicitud, así como la obligación de realizar las comprobaciones, inspecciones e investigaciones que soliciten motivadamente otras autoridades competentes e informar sobre sus resultados.

Artículo 29. Supervisión de prestadores establecidos en otro Estado miembro.

En el caso de la supervisión de prestadores establecidos en otro Estado miembro, recogida en el artículo 29, se especifica la división de tareas que diseña la Directiva entre las autoridades españolas y las del otro Estado miembro. Esta división obedece a la necesidad de considerar los casos en los que, con arreglo al artículo 12.3 del anteproyecto de Ley, las autoridades españolas podrán aplicar sus requisitos propios a los prestadores de servicios de otros Estados miembros y aquellos casos en que la aplicación de sus propios requisitos les está vedada.

En principio, cada Estado miembro es responsable de la supervisión de sus propios requisitos. Por ello, el apartado 1 regula cómo deberán proceder las autoridades españolas para supervisar la actividad de los prestadores establecidos en otros Estados miembros en relación con los requisitos adicionales sobre la libre prestación de servicios que hayan impuesto. En el caso de los requisitos no impuestos por las autoridades españolas, éstas realizarán actividades de supervisión sólo a petición de las autoridades del Estado miembro de establecimiento (apartado 2).

El reparto de funciones descrito anteriormente no es óbice, tal y como se recoge en el apartado 3 de este artículo reflejando la previsión de la Directiva de Servicios, para que, por propia iniciativa, las autoridades españolas competentes puedan proceder a comprobaciones e inspecciones in situ, siempre que sean proporcionadas, no discriminatorias y no estén motivadas por el hecho de que el prestador tenga su establecimiento en otro Estado miembro, lo que supone una válvula de seguridad para los casos en que la inspección sea verdaderamente necesaria.

Artículo 30. Mecanismo de alerta.

Con el fin de garantizar una supervisión eficaz y una protección adecuada de los destinatarios de los servicios, es importante que las autoridades sean informadas con rapidez de las actividades de servicios que puedan causar daños graves a la salud o la seguridad de las personas o el medio ambiente.

Por esta razón, en el artículo 30 se establece un mecanismo de alerta encaminado a garantizar que las autoridades competentes informen, a través del punto de contacto a las demás autoridades, Estados miembros y Comisión, en el menor plazo posible, cuando tengan conocimiento de los actos de un prestador, o de circunstancias específicas relativas a una actividad de servicios, que puedan perjudicar gravemente la salud o la seguridad de las personas o del medio ambiente. Este mecanismo refunde dos disposiciones de la Directiva a este respecto (artículos 29.3 y 32) que resultan bastante similares y cuya reproducción por separado podría crear confusión.

Tal información permitirá al resto de autoridades reaccionar con rapidez, supervisar con rigor al prestador en cuestión y, en su caso, emprender las acciones preventivas necesarias de conformidad con los artículos 14, 27 y 28 del anteproyecto de Ley.

Artículo 31. Información sobre la honorabilidad del prestador

El capítulo se cierra con el artículo 31 que transpone el artículo 33 de la Directiva sobre intercambio de **información sobre la honorabilidad de los prestadores**. Dado el carácter sensible de este tipo de información, se recogen normas específicas sobre el intercambio de información relativa a las sanciones penales y medidas disciplinarias y administrativas que guarden relación directa con la actividad comercial o profesional del prestador. Se ha realizado también una labor de simplificación y de adaptación al marco jurídico español, en particular en lo que se refiere al carácter definitivo de las sanciones o decisiones de todo tipo que deben comunicarse. Por otro lado, también se ha sustituido la condición de que las decisiones deberán guardar relación directa *con la competencia o la fiabilidad profesional del prestador*, por la de que guarden relación directa con su actividad comercial o profesional, lo que aparentemente es más amplio, pero resulta más operativo.

DISPOSICIONES ADICIONALES Y FINALES

El anteproyecto de Ley recoge cinco disposiciones adicionales de alcance horizontal a toda Ley.

Disposición adicional primera. Intercambio electrónico de información.

La disposición adicional primera establece la obligación para las Administraciones Públicas de disponer de un sistema electrónico de intercambio de información que permita a España cumplir con la obligación contenida en el **artículo 34** de la Directiva que se refiere a un sistema electrónico de intercambio de información entre Estados miembros y Comisión.

Este sistema electrónico tiene como objetivo no sólo el cumplimiento de las disposiciones en materia de cooperación administrativa recogidas en el capítulo

6, sino también garantizar flexibilidad y rapidez a la hora de adoptar medidas excepcionales por motivos de seguridad.

Disposición adicional segunda. *Inclusión de otros trámites en la ventanilla única.*

La simplificación administrativa que conllevará la ventanilla única supondrá un avance muy positivo para la economía española que convendría extender a más sectores y materias. Los trabajos puestos en marcha para la adopción de un esquema de ventanilla única constituyen una oportunidad para crear un programa de trabajo amplio que explote todos los beneficios posibles. En concreto, tal y como se recoge en esta disposición final segunda, en la ventanilla única podrán estar contemplados los trámites a realizar ante la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y la Tesorería General de la Seguridad Social.

Disposición adicional tercera. *Comité para la mejora de la regulación de las actividades de servicios.*

Adicionalmente, y con la finalidad de asegurar una cooperación adecuada entre las Administraciones Públicas a la hora de transponer la Directiva de Servicios, así como facilitar el cumplimiento de los principios y disposiciones incluidas en la Ley, se crea un comité multilateral de carácter temporal.

Disposición adicional cuarta. *Notificación a la Comisión Europea.*

La disposición adicional quinta tiene como finalidad clarificar el sistema de notificación a la Comisión Europea (artículo 15.7 de la Directiva) de nuevas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que se aprueben en una fecha posterior a la entrada en vigor de la Directiva de Servicios (28 de diciembre de 2006) y en las que se incluyan requisitos que tienen la condición de evaluables en términos de no discriminación, necesidad y proporcionalidad.

Por ello, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en su calidad de coordinador de la acción exterior de las Administraciones Públicas recibirá todas las nuevas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que incluyan requisitos a evaluar, así como la justificación de su compatibilidad con dichos criterios, de los órganos administrativos competentes para su posterior notificación a la Comisión Europea.

Disposición adicional quinta. *Régimen de infracciones y sanciones.*

Por último, en la disposición adicional quinta, se ha considerado oportuno incluir un **régimen de infracciones y sanciones** en caso de incumplimiento de las obligaciones de información de los prestadores de servicios, cuando los destinatarios sean consumidores y usuarios. Dicho régimen remite al previsto en la legislación sobre defensa de los consumidores y usuarios, evitando así que se produzcan solapamientos con lo allí dispuesto sobre incumplimiento de

obligaciones de información a los consumidores que pudieran dar lugar a una doble sanción administrativa.

Disposición transitoria única. *Régimen transitorio.*

El apartado 1 de la disposición transitoria única garantiza la seguridad jurídica y facilita el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación de todos aquellos procedimientos de autorización que se hayan iniciado antes de la aprobación de la Ley y que se seguirán rigiendo por la normativa vigente en el momento de su solicitud.

Por su parte, el apartado 2 garantiza que, mientras no haya desarrollo reglamentario, el procedimiento de notificación a la Comisión Europea se pueda realizar. Así, se fija transitoriamente el canal de notificación habitual, a través de la Secretaría de Estado para la Unión Europea, canal utilizado también por las CCAA en otros casos de notificación, como aquellos referidos a las notificaciones de proyectos de ayudas públicas (Acuerdo de la Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas en materia de Ayudas Públicas).

Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*

Antes de las disposiciones finales, se ha incluido una disposición derogatoria genérica, según la cual quedan derogadas cuantas disposiciones de o igual o menor rango que se opongan a lo establecido en la Ley.

No obstante, las disposiciones vigentes a la entrada en vigor de esta Ley que resulten incompatibles con los capítulos II y III mantendrán su vigencia hasta que sean objeto de reforma expresa y, en todo caso, quedarán derogadas el 27 de diciembre de 2009.

Disposición final primera. *Título competencial.*

La disposición final primera establece el carácter básico de la Ley, que se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.1ª, 13ª y 18ª de la Constitución española.

Disposición final segunda. *Habilitación normativa y cumplimiento.*

La disposición final segunda, en su apartado 1, establece que las **Administraciones Públicas con competencias deben aprobar las normas de desarrollo y ejecución de esta Ley**, asegurando así una aplicación consistente de la Directiva de Servicios.

Además, se ha considerado conveniente introducir una habilitación reglamentaria específica para desarrollar la disposición adicional cuarta, con el objeto de garantizar un marco jurídico preciso que incida sobre cómo habrá que

motivar la compatibilidad de los proyectos de normas con la Directiva de Servicios, con objeto de evitar que esta sea concebida como mero trámite.

Por último, con objeto de asegurar la consistencia entre esta Ley y sus normas de desarrollo, se añade un apartado 3 relativo a la responsabilidad de la Administración Pública competente en el caso de que el Reino de España fuera sancionado tras un procedimiento de infracción que tenga su origen en una norma que resulte contraria a la Directiva de Servicios.

Disposición final tercera. *Adaptación de la normativa vigente.*

En virtud de esta disposición, el Gobierno someterá a las Cortes Generales un proyecto de Ley en el que, en el marco de sus competencias, se proceda a la adaptación de las disposiciones vigentes con rango legal a lo dispuesto en esta Ley.

Adicionalmente, y con el objetivo de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 39 y 44 de la Directiva de Servicios, es decir la realización del informe final de transposición y las modificaciones normativas, se establece que las Comunidades Autónomas comuniquen a la Administración General del Estado, antes del 26 de diciembre de 2009, las disposiciones legales y reglamentarias de su competencia que hubieran modificado para adaptar su contenido a lo establecido en la Directiva y en la Ley.

Por último, la obligación prevista en el párrafo anterior, será también de aplicación a las Entidades Locales, Colegios Profesionales y a cualquier autoridad pública que se vea afectada por las disposiciones de la Ley.

Disposición final cuarta. *Incorporación de derecho comunitario.*

La disposición final cuarta recuerda que el anteproyecto de Ley transpone la Directiva de Servicios. Ahora bien, es importante destacar que para que la aplicación de la Directiva sea efectiva debe acompañarse de modificaciones en la normativa sectorial así como del establecimiento de diversas medidas conducentes a la puesta en marcha de la ventanilla única y del sistema de cooperación administrativa entre Estados miembros.

Disposición final quinta. *Entrada en vigor.*

Por último, en cuanto a la entrada en vigor, hay que tener en cuenta que debe producirse no más tarde del 28 de diciembre de 2009, fecha de finalización del período de transposición. Sin embargo, si bien no parece apropiado considerar un calendario distinto para los capítulos sobre simplificación administrativa y cooperación administrativa, dada la complejidad de la puesta en marcha de la ventanilla única y del sistema de cooperación administrativa que requerirá previsiblemente agotar dicho período, se considera conveniente que entren en vigor con anterioridad el resto de disposiciones de la Ley contribuyendo así a

fomentar, durante el período de transposición, la utilización de buenos principios regulatorios.

Por ello, la disposición final quinta contempla, salvo para los capítulos mencionados anteriormente que entrarán en vigor el 27 de diciembre de 2009, la entrada en vigor treinta días después de la publicación.

5. ANÁLISIS JURÍDICO

En la disposición final primera se establece el **carácter básico de la Ley al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.1ª, 13ª y 18ª de la Constitución española**. En dicho artículo se enuncia que el Estado tiene competencia exclusiva en: *“la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”, las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” y “las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas”*.

A continuación se incluye una **tabla en la que se relacionan cada uno de los artículos del anteproyecto de Ley con los artículos de la Directiva de Servicios que en cada caso transponen**.

<u>CAPITULO I.-Disposiciones Generales</u>	
Artículo 1. Objeto	Artículo 1
Artículo 2. Ámbito de aplicación	Artículo 2 y 3.1
Artículo 3. Definiciones	Artículo 4
<u>CAPITULO II.-Libertad de establecimiento de los prestadores</u>	
Artículo 4. Libertad de establecimiento. Apartados 1 y 2	Ninguno
Artículo 4. Libertad de establecimiento. Apartado 3	Artículo 9.3
Artículo 5. Regímenes de autorización	Artículo 9
Artículo 6. Procedimientos de autorización	Artículo 13
Artículo 7. Limitación al número de autorizaciones	Artículo 12
Artículo 8. Eficacia temporal y territorial de la autorización.	Artículo 11 y 10.4
Artículo 9. Principios aplicables a los requisitos de los regímenes de autorización	Artículo 10 y 23.2
Artículo 10. Requisitos prohibidos	Artículo 14
Artículo 11. Requisitos de aplicación excepcional sometidos a evaluación previa	Artículo 15
<u>CAPITULO III.- Libre prestación de servicios</u>	
Artículo 12. Libre prestación de servicios	Artículo 16
Artículo 13. Excepciones a la libre prestación de servicios	Artículo 17
Artículo 14. Medidas excepcionales por motivos de seguridad	Artículo 18
Artículo 15. Procedimiento aplicable para la adopción de medidas restrictivas por motivos de seguridad	Artículo 35
Artículo 16. Restricciones y discriminaciones prohibidas	Artículos 19 y 20
<u>CAPITULO IV.-Simplificación administrativa</u>	
Artículo 17. Simplificación de procedimientos	Artículos 5 y 8
Artículo 18. Ventanilla única	Artículo 6
Artículo 19. Garantías de información a través de la ventanilla única	Artículos 7 y 21

<u>CAPITULO V.-Política de calidad de los servicios</u>	
Artículo 20. Fomento de la calidad de los servicios	Artículos 26 y 37
Artículo 21. Obligaciones de información de los prestadores	Artículo 22
Artículo 22. Obligaciones de los prestadores en materia de reclamaciones	Artículo 27
Artículo 23. Comunicaciones comerciales de las profesiones reguladas	Artículo 24
Artículo 24. Actividades multidisciplinares	Artículo 25
<u>CAPITULO VI.-Cooperación administrativa</u>	
Artículo 25. Acciones de cesación.	Artículo 42
Artículo 26. Obligaciones generales de cooperación	Artículo 28
Artículo 27. Obligaciones de información de los prestadores	Artículo 28.4 y 11.3
Artículo 28. Supervisión de prestadores establecidos en territorio español	Artículos 29, 30 y 35.2.2º párrafo
Artículo 29. Supervisión de prestadores establecidos en otro Estado miembro	Artículo 31
Artículo 30. Mecanismo de alerta	Artículos 29.3 y 32
Artículo 31. Información sobre la honorabilidad del prestador	Artículo 33
Disposición adicional primera. Intercambio electrónico de información	Artículo 34
Disposición adicional segunda. Inclusión de otros trámites en la ventanilla única.	
Disposición adicional tercera. <i>Comité para la mejora regulatoria de las actividades de servicios</i>	
Disposición adicional cuarta. Notificación a la Comisión Europea	Artículo 15.7
Disposición adicional quinta. Régimen de infracciones y sanciones	
Disposición transitoria única. Régimen transitorio	
Disposición derogatoria única. Derogación normativa.	
Disposición final primera. Título competencial	
Disposición final segunda. Habilitación normativa y cumplimiento.	
Disposición final tercera. <i>Adaptación de la normativa vigente.</i>	
Disposición final cuarta. Incorporación de derecho comunitario.	Artículo 44
Disposición final quinta. Entrada en vigor.	
Artículos de la Directiva que no se transponen	Artículo 37 Artículo 38 Artículo 39 Artículo 40 Artículo 45

6. CONSULTAS Y PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

Con el fin de desarrollar los trabajos de transposición de la Directiva de Servicios y de coordinar las acciones de las distintas Administraciones implicadas, en **marzo de 2007** la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) creó un **Grupo de Trabajo interministerial para la Transposición de la Directiva de Servicios** compuesto por el Ministerio de Economía y Hacienda (responsable) y todos los demás ministerios (competentes). Este Grupo elaboró posteriormente el **Programa de Trabajo** para la Transposición de la Directiva de Servicios aprobado en **julio de 2007** por la CDGAE.

En el Programa de Trabajo quedaron recogidas las principales líneas de actuación, así como los **principios que deben inspirar todo el proceso de transposición**.

En concreto, se acordaron los siguientes principios:

- Aplicar un **enfoque ambicioso** para alcanzar ganancias de competitividad en relación con los otros Estados miembros, aprovechando al máximo la fuerza y el impulso reformador que contiene la Directiva de Servicios.
- La **responsabilidad en las tareas de transposición corresponde a cada Administración en el ámbito de sus competencias**. Por tanto, compete a cada Administración garantizar una completa y rigurosa transposición de la Directiva de Servicios en el ámbito de sus competencias.
- Debe existir una **estrecha colaboración entre las Administraciones implicadas**. Esto resulta esencial teniendo en cuenta el marcado carácter horizontal (abarca competencias de todos los ministerios) y vertical (afecta a los tres niveles de la Administración: estatal, autonómico y local) de la Directiva de Servicios.

Por lo que se refiere a las **líneas de actuación**, éstas quedaron estructuradas en tres apartados principales:

- **Incorporación al Derecho interno de la Directiva de Servicios**, que debe realizarse a través de una Ley de transposición de carácter horizontal que incluya los principios generales de la Directiva y aporte un marco jurídico de referencia, objetivo que ha quedado plasmado en el presente anteproyecto de Ley, y a través de la adaptación de las normas sectoriales en vigor. Esta última actuación se estructurará en tres fases:
 - identificación de la normativa potencialmente afectada,
 - evaluación de compatibilidad con la Directiva, y
 - modificación de la normativa sectorial.

- **Puesta en marcha de una ventanilla única.** Exige que los prestadores puedan llevar a cabo todos los procedimientos y trámites necesarios para el acceso y ejercicio de una actividad de servicios a través de un único punto y por vía electrónica.
- **Cooperación administrativa entre Estados miembros.** La Directiva establece obligaciones jurídicamente vinculantes para que los Estados miembros puedan cooperar eficazmente a través de procedimientos electrónicos, con el fin de garantizar la supervisión de los prestadores y sus servicios.

Por otro lado, y con objeto de coordinar las acciones de todos los agentes involucrados en el proceso, se ha puesto en marcha un **entramado institucional** que asegure la participación y colaboración de todas las Administraciones. En este sentido, se han creado e identificado **diversas figuras** (497 agentes involucrados directamente) **a nivel ministerial, autonómico y local** con responsabilidades bien definidas en la transposición de la Directiva:

- **Interlocutores únicos de ministerios,** que forman parte del Grupo de Trabajo interministerial para la Transposición de la Directiva de Servicios. El Grupo se ha reunido ya en 8 ocasiones.
- **Interlocutores únicos de CCAA y la FEMP.** Se han celebrado 4 reuniones conjuntas de interlocutores únicos de ministerios, CCAA y la FEMP, con participación de representantes de la Comisión Europea en alguna de ellas.
- **Coordinadores de áreas de ministerios.** Se han celebrado al menos 12 reuniones sectoriales específicas, con participación de representantes de Ministerios y CCAA.
- **Responsables de áreas de CCAA,** cuya función es impulsar la puesta en práctica y el cumplimiento de la Directiva en el ámbito de su Comunidad Autónoma en su área correspondiente y participar en las reuniones sectoriales que se convoquen para sus áreas.

El **esquema general de coordinación entre todas las Administraciones** que se ha planteado consiste básicamente en un enfoque sectorial reforzado por una coordinación horizontal a través de interlocutores únicos.

- **La coordinación de carácter horizontal** permite dotar de mayor coherencia a todo el proceso de transposición. A través de esta se encauzan las orientaciones generales y los mensajes a transmitir al resto de responsables y se impulsan los trabajos a realizar. También es en estas reuniones con interlocutores únicos donde se aprueban los instrumentos de trabajo y se comunican los avances realizados en temas horizontales como la ventanilla única o la cooperación administrativa.

La coordinación horizontal se ha venido instrumentando por medio del Grupo de Trabajo interministerial para la Transposición de la Directiva de Servicios, en el que participan todos los ministerios, así como a través del establecimiento de una red de interlocutores únicos ministeriales, de CCAA y de la FEMP. Todos estos interlocutores han participado tanto en las reuniones generales con ministerios, CCAA y la FEMP (4 reuniones hasta el momento), como en las Conferencias Generales de Evaluación previstas en tal fase⁶. Todo este esquema puesto en marcha ha permitido impulsar la transposición y ha fomentado la participación e implicación activa de todas las Administraciones.

- Por otro lado, **la coordinación sectorial** es un instrumento fundamental en el proceso de transposición. A través de esta coordinación se establecen criterios homogéneos a la hora de identificar y evaluar la regulación dentro de cada área, con independencia de que se trate de normativa estatal, autonómica o local.

En este sentido, cada ministerio es responsable de impulsar la coordinación convocando con cierta periodicidad reuniones sectoriales de carácter técnico en las que participen los responsables de área de las CCAA⁷.

Asimismo, se ha iniciado una línea de trabajo fundamental con los **Colegios Profesionales**. La actividad profesional constituye un subsector muy importante dentro del sector servicios y, en este sentido, es fundamental contemplar la participación de los Colegios en todo el esquema de coordinación y en las tres líneas de actuación previstas en el Programa de Trabajo: incorporación al Derecho interno de la Directiva de Servicios, ventanilla única y cooperación administrativa. Se ha celebrado una primera reunión con los Colegios en julio de 2008 y ya se ha puesto en marcha una estrategia de trabajo específica, que pasa en primer lugar por la designación de un interlocutor único por parte de cada Colegio Nacional o Consejo General.

También se han venido desarrollando diversas **acciones formativas** con el objeto de dar a conocer la Directiva y las implicaciones del proceso de transposición. En concreto, se han realizado jornadas de formación en 5 CCAA (Andalucía, Aragón, Islas Baleares, Cataluña y Comunidad Valenciana) y en 3 ministerios (Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y Ministerio de Medio Ambiente).

Por último, los Ministerios de Economía y Hacienda, Administraciones Públicas y de Industria, Turismo y Comercio han participado en las reuniones de **coordinación en Bruselas** a las que asisten todos los Estados miembros y la

⁶ Con fecha 28 de abril, se ha celebrado ya la I Conferencia General de Evaluación, con la participación de la Comisión Europea.

⁷ Hasta el momento se han celebrado al menos 12 reuniones sectoriales.

Comisión Europea. Hasta el momento, han tenido lugar 14 reuniones en Bruselas del Grupo de Expertos en la Transposición de la Directiva de Servicios. En tales reuniones se ha ido avanzando en materias como la ventanilla única, la cooperación administrativa y otros temas horizontales como las disposiciones relativas a la calidad de los servicios en la Directiva.

De forma complementaria a todo este marco de coordinación, y como parte del Programa de Trabajo para la transposición de la Directiva de Servicios, **el Ministerio de Economía y Hacienda**, a partir de las aportaciones de un grupo técnico interministerial⁸ constituido en julio de 2007, **ha elaborado el presente anteproyecto** de Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios.

Debe subrayarse de nuevo que este anteproyecto de Ley no reproduce literalmente lo dispuesto en la norma comunitaria sino que, **con objeto de maximizar los efectos económicos de la Directiva e impulsar una dinamización más profunda del sector servicios, promueve una adaptación ambiciosa**, a través de un ámbito de aplicación más amplio y una incorporación de los principios fuerza de la Directiva con menos restricciones.

A continuación se indican los **dictámenes e informes** que deben evacuarse. Además de estos informes, se solicitará la conformidad del Ministerio de Administraciones Públicas, dada la importancia de aspectos relacionados con procedimientos administrativos en el anteproyecto.

Dictámenes e informes facultativos:

Teniendo en cuenta la importancia del anteproyecto y su carácter básico, convendría solicitar, entre otros, los informes de las siguientes Administraciones y órganos:

- a) Audiencia Pública, con especial consideración a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.
- b) Informe de la Comisión Nacional de Competencia (artículo 26 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia).
- c) Informe del Consejo de Consumidores y Usuarios (artículo 22.2 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para Defensa de los Consumidores y Usuarios).
- d) Consejo Económico y Social (artículo 7 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social).

Dictámenes e informes preceptivos:

El anteproyecto debe someterse a los siguientes dictámenes e informes preceptivos:

⁸ Compuesto por expertos de los Ministerios de Economía y Hacienda, Asuntos Exteriores y de Cooperación, Administraciones Públicas, y de Industria, Turismo y Comercio.

- a) Informe de las Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda.
- b) Dictamen del Consejo de Estado, por tratarse de una norma de transposición de una disposición de derecho comunitario europeo, conforme a la previsión del artículo 21.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado. El dictamen del Consejo de Estado deberá solicitarse una vez se hayan emitidos los restantes a que se hace referencia y ultimado la tramitación del expediente, inmediatamente antes que el Consejo de Ministros apruebe el anteproyecto y acuerde su envío a las Cortes.

7. MEDIDAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA NORMA

La implementación de la Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios requiere toda una serie de actuaciones y reformas que, en todo caso, ya se han puesto en marcha en el marco del Programa de Trabajo para la transposición de la Directiva de Servicios al que ya se ha hecho referencia y con el fin de cumplir con el plazo de transposición marcado por la norma comunitaria (28 de diciembre de 2009).

De forma que las tres líneas de actuación del Programa de Trabajo anteriormente expuestas (incorporación al Derecho interno de la Directiva, puesta en marcha de una ventanilla única y articulación de la cooperación administrativa entre estados miembros) constituyen también las líneas de trabajo a seguir con objeto de implementar en nuestro país la Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios. Asimismo, también será operativo en la implementación de la norma todo el esquema de coordinación institucional expuesto más arriba.

En concreto, será particularmente relevante a la hora de implementar la Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios el proceso de adaptaciones de toda la normativa sectorial que ya se ha puesto en marcha en relación con los tres niveles de la Administración. Dicho proceso se ha estructurado en tres fases: identificación, evaluación y modificación de la normativa. A continuación se explica en mayor detalle cómo se han organizado y como se están desarrollando estas tres fases.

A. IDENTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA NORMATIVA ESTATAL Y AUTONÓMICA

(I) Fase de identificación

Dando cumplimiento al Programa de Trabajo, el 17 de abril de 2008 se dio por **finalizada la fase de identificación** de la normativa potencialmente afectada por la Directiva y dio comienzo formalmente la fase de evaluación⁹.

⁹ Esto no obsta para que puedan añadirse nuevos casos que puedan identificarse más adelante o descartarse casos identificados inicialmente. En efecto, la labor de identificación debe continuar a lo largo de la fase de evaluación.

Se han **identificado alrededor de 7.000 casos** (procedimientos y/o normativa potencialmente afectados por la Directiva) que se han clasificado en 22 áreas sectoriales de actividad y que pasarán a ser evaluados. De ellos, alrededor del 15% corresponden a la Administración General del Estado. Desde el punto de vista de las normas estatales afectadas, 80 normas tienen rango de Ley y aproximadamente 370 son Reales Decretos. Además, resultarían afectadas alrededor de 500 leyes autonómicas y cerca de 1700 decretos autonómicos. Por lo que se refiere a las áreas con mayor volumen de casos identificados, cuatro áreas representan casi la mitad de los casos identificados: medio ambiente, agricultura, comercio y salud.

Por otro lado, se ha aprovechado esta fase para **identificar los procedimientos que ya se realizan electrónicamente**, con vistas a instaurar la ventanilla única, **identificar a las autoridades competentes** que deberán incorporarse al sistema de cooperación administrativa e **identificar a todos los agentes de la AGE y CCAA** que deben estar presentes en el proceso de transposición.

(II) Fase de evaluación

El Programa de Trabajo establecía que la fase de evaluación comenzara una vez estuvieran disponibles los cuestionarios de evaluación elaborados por la Comisión Europea y que se utilizarán como informe final de la transposición. Estos cuestionarios están disponibles desde febrero de 2008, y deben rellenarse a través de un sistema electrónico en línea, homogéneo y disponible para todos los Estados miembros y la Comisión Europea, lo que facilitará el sistema de evaluación mutua a partir de 2010.

Ahora bien, conforme se fue conociendo el contenido de estos informes, se observó que se caracterizan por ser informes de resultado sobre la normativa finalmente modificada, por lo que no contribuyen a facilitar el examen del stock actual de normativa. Así, para facilitar dicho examen sectorial de manera ordenada, necesario para determinar qué habrá que modificar y asegurar dicha modificación en tiempo y forma, el Grupo de Trabajo interministerial para la Transposición de la Directiva de Servicios aprobó la creación de **nuevas herramientas** que orienten la fase de evaluación:

- **Manual de evaluación.** El manual que se ha elaborado consiste en una guía orientativa de la evaluación, en la que se detalla paso a paso el examen a que debe someterse la normativa identificada. De este modo se facilita el análisis necesario que ha de conducir a que toda la normativa sea compatible con la Directiva de Servicios. Cada Ministerio y cada Comunidad Autónoma debe realizar el análisis descrito en la guía y debe informar del resultado de este análisis por medio de otro de los instrumentos que se han desarrollado: el cuestionario de evaluación.
- **Cuestionario de evaluación.** Se ha elaborado un cuestionario con el objetivo de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de evaluación y, en

su caso, de modificación de la normativa. El cuestionario está compuesto de una serie de preguntas, la mayor parte de ellas cerradas y pretende dar respuesta a una serie de objetivos esenciales: facilitar la coordinación sectorial y un ejercicio de evaluación consistente; permitir hacer un seguimiento de la fase de modificación normativa, ya que en el cuestionario deben recogerse los cambios normativos que se introduzcan como resultado del proceso de evaluación, y facilitar, al final del periodo de transposición, la cumplimentación de los cuestionarios de evaluación de la Comisión Europea .

Ambos instrumentos, que fueron puestos a disposición de todas las Administraciones siguiendo los **principios de transparencia y modernización administrativa**, han sido adoptados también por las CCAA. Es por ello que, para facilitar el proceso de transposición, la Secretaría General de Política Económica y Economía Internacional ha construido una aplicación informática *on line* denominada **SIENA** (Sistema de Identificación y Evaluación de la Normativa Afectada). Dicha aplicación, accesible mediante contraseñas desde la página Web del Ministerio de Economía y Hacienda para todas las Administraciones, permite a los usuarios autorizados consultar y evaluar todos los casos identificados potencialmente afectados por la Directiva, así como consultar los informes de evaluación.

B. IDENTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA NORMATIVA LOCAL

Con el fin de impulsar la transposición de la Directiva de Servicios en lo que a las EELL se refiere, la Dirección General de Política Económica del MEH y la Dirección General de Cooperación Local del MAP han elaborado una **Estrategia de Actuación para la identificación y evaluación de la normativa y procedimientos de las Entidades Locales**.

Dicha estrategia se adapta a las particularidades del ámbito local y tiene en cuenta las siguientes **consideraciones previas**:

- Un análisis preliminar de la normativa lleva a pensar que la tipología de ordenanzas es muy parecida en los municipios de similar tamaño y circunstancias.
- Algunos municipios, sobre todo los más pequeños y con menos recursos pueden encontrar dificultades a la hora de identificar, de evaluar y de modificar la normativa afectada por la Directiva.

En consecuencia, la estrategia que se propone para facilitar la identificación y evaluación a las Entidades Locales comprende las siguientes **actuaciones**:

- Realización de un estudio para la detección de los ámbitos sectoriales en los que existen Ordenanzas potencialmente afectadas por la Directiva de Servicios. Dicho estudio, que deberá estar finalizado en septiembre, se realizará sobre una muestra de municipios y otras Entidades Locales,

seleccionados por su diferente complejidad de organización y capacidad de gestión.

- Realización de un manual práctico de evaluación específico dirigido a las Entidades Locales, tomando como referencia la información obtenida en el estudio mencionado en el apartado anterior.
- Difusión a partir de noviembre de 2008 del Manual a todas las Entidades Locales, y organización de las jornadas técnicas que se estimen oportunas.

C. IMPACTO DEL ANTEPROYECTO DE LEY

El artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, establece la necesidad de que los anteproyectos elaborados por los Departamentos Ministeriales incorporen una memoria económica con la estimación del coste a que dará lugar.

En este apartado se analiza, por un lado, el impacto económico que se espera de la norma, analizado los principales sectores y agentes afectados y los costes y beneficios que cabe esperar de la norma y, por otro lado, el impacto presupuestario, atendiendo tanto a los elementos que pueden generar costes, como al posible efecto sobre los ingresos públicos

8. IMPACTO ECONÓMICO

El **análisis del impacto económico** del anteproyecto, de sus costes y beneficios, es **una tarea compleja**, por diversas razones.

En primer lugar, por la **dificultad de cuantificar su ámbito sectorial de aplicación**. Así, el anteproyecto afecta a las actividades de servicios, pero contempla múltiples excepciones. En algunos casos, se trata de excepciones de carácter general (por ejemplo, los servicios no económicos de interés general) y, en otros casos, se trata de excepciones parciales (por ejemplo, algunas actividades de servicios con regulación comunitaria específica, que sólo resultan exceptuadas en la medida en que lo previsto en la Directiva de Servicios entre en conflicto con dicha regulación).

En segundo lugar, por la **diversidad de agentes afectados** dentro de cada actividad de servicios. Así, el anteproyecto, tendrá impacto directo sobre los siguientes tipos de agentes.

- Sobre los **prestadores de servicios** incluidos en su ámbito de aplicación. Al establecer principios para la reforma del marco regulatorio de las actividades de servicios, el anteproyecto modificará los requisitos, condiciones y procedimientos a los que se enfrentan los prestadores de servicios. Asimismo, el anteproyecto garantiza que, con carácter general, los prestadores de servicios puedan acreditar el cumplimiento de estos requisitos y condiciones por vía telemática, a través de una ventanilla única. Por otro lado, el anteproyecto establece determinadas obligaciones (por ejemplo, de información a los usuarios) para los prestadores de servicios.
- Sobre los **usuarios de dichos servicios**, ya se trate de empresas o de consumidores. El efecto económico que cabe esperar del anteproyecto es una ampliación de la variedad de servicios disponibles para consumidores y usuarios y una reducción de su coste. Por otro lado, el anteproyecto introduce disposiciones orientadas a garantizar la calidad de los servicios,

dotar de transparencia al mercado y potenciar la capacidad de reclamación de los usuarios.

- Sobre las **Administraciones Públicas** responsables de la regulación y control de las actividades de servicios. Las Administraciones adquieren la responsabilidad de revisar y adaptar la normativa, así como obligaciones en materia de simplificación administrativa, implantación de una ventanilla única electrónica y de cooperación administrativa. En el caso español, el anteproyecto tiene implicaciones para las Administraciones estatal, autonómica y local y también para corporaciones de derecho público, como las organizaciones colegiales.

En tercer lugar, **el impacto económico del anteproyecto de Ley no puede tratarse de forma aislada**. Deben tenerse en cuenta el conjunto de actuaciones previstas para la transposición y aplicación de la Directiva de Servicios en España. Una parte importante de estas actuaciones (en particular, la identificación, evaluación y adaptación de la normativa) está aún pendiente de concreción en el momento de elaborar esta memoria. Con ello, se añaden elementos de indefinición a la hora de realizar la evaluación.

Finalmente, cabe recordar que, dada la importancia del sector servicios, **el anteproyecto tendrá un impacto significativo sobre el conjunto de la economía** española, más allá del impacto directo sobre los colectivos y sectores incluidos en su ámbito de aplicación.

La complejidad del análisis del impacto económico del proyecto ha aconsejado encargar a un **grupo independiente de expertos** del Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (SERVILAB) de la Universidad de Alcalá de Henares, dirigido por el profesor Juan R. Cuadrado Roura, la **elaboración del estudio *Informe económico sobre el sector servicios y la transposición de la directiva europea al caso español*** (en adelante, Informe Económico). Los análisis y conclusiones contenidos en dicho documento se han utilizado para la elaboración de esta memoria.

En los siguientes apartados se realiza, en primer lugar, una caracterización del sector servicios en España, con especial atención a la delimitación del peso de las actividades de servicios incluidas en el ámbito del anteproyecto y a los factores que vienen impulsando el crecimiento de estas actividades. En segundo lugar, se analizan el tipo de restricciones que afectan a las actividades de servicios en nuestro país. Finalmente, se lleva a cabo una aproximación al impacto económico que cabe esperar del anteproyecto de Ley y del programa de revisión y adaptación de normativa que se desarrolla en paralelo.

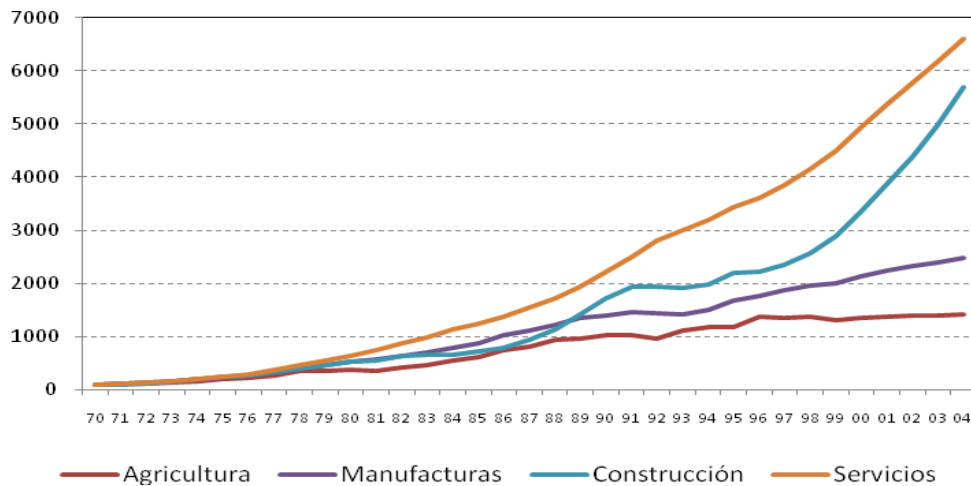
A. CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR SERVICIOS EN ESPAÑA: IMPORTANCIA Y FACTORES QUE IMPULSAN SU CRECIMIENTO

El sector servicios en España representa el 66,7% del Producto Interior Bruto en 2007. A pesar del alto porcentaje que suponen los servicios en

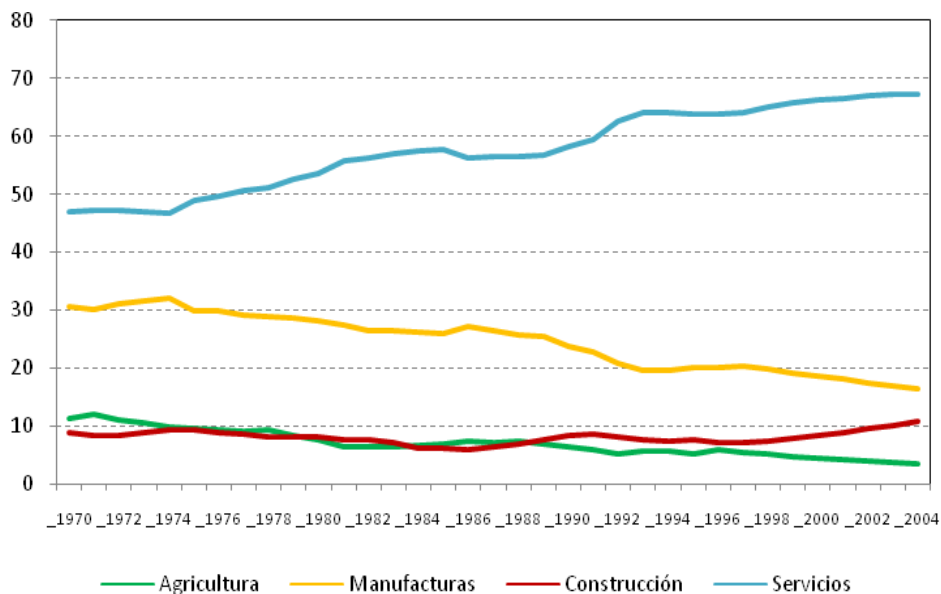
España, estas cifras están todavía ligeramente por debajo de las observadas en algunos países europeos y, principalmente, en Estados Unidos.

Evolución del VAB a precios corrientes en España. Principales sectores económicos, 1970-2004

(1970 = 100)



(% sobre el total)



Fuente: Informe Económico del Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (SERVILAB) de la Universidad de Alcalá a partir de datos de EUKLEMS (2008).

En términos del volumen de ocupados, **el sector servicios supone en 2007 el 66,2% del empleo total** en España, con 13,5 millones de personas, aproximadamente. En España, los servicios han protagonizado el crecimiento de la ocupación en los últimos veinte años, ya que el peso

sobre el total de empleos que supone el sector servicios en la actualidad es aproximadamente el doble del que tenía en 1978. En concreto, desde el año 1990, en España se han creado 6.248.000 de empleos nuevos en los servicios, con un crecimiento medio anual del 2,4% en dicho período. Destacan en particular los servicios a empresas que han generado aproximadamente un millón y medio de empleos, lo que supone una tasa media anual de crecimiento del 6,2% desde 1990.

Peso del sector servicios en España en términos de empleo
(en miles de ocupados)

Ramas de actividad	1990	%	2007	%	Crecimiento Anual 90-07
Agricultura, ganadería y pesca	1.497,5	11,6	925,5	4,6	-1,8
Industria (inc. Energía)	3.083,5	23,9	3.261,8	16,0	0,2
Construcción	1.267,9	9,8	2.697,3	13,3	2,8
SERVICIOS	7.057,1	54,7	13.469,3	66,2	2,4
SERVICIOS DE MERCADO	4.990,0	38,7	8.273,3	40,7	1,9
<i>Comercio y reparación</i>	2.898,5	22,5	3.128,6	15,4	0,3
<i>Hostelería</i>	672,7	5,2	1.450,5	7,1	2,9
<i>Transporte y comunicaciones</i>	739,9	5,7	1.177,1	5,8	1,7
<i>Intermediación financiera</i>	337,2	2,6	500,0	2,5	1,5
<i>Inmobiliarias y servicios empresariales</i>	341,7	2,6	2.017,1	9,9	6,8
SERVICIOS DE NO MERCADO	2.808,0	21,8	5.196,1	25,5	2,3
<i>Administración Pública</i>	737,3	5,7	1.238,4	6,1	1,9
<i>Educación</i>	610,1	4,7	1.112,3	5,5	2,2
<i>Sanidad y servicios sociales</i>	439,0	3,4	1.229,2	6,0	3,9
<i>Otros servicios personales y comunitarios</i>	1.021,6	7,9	1.616,2	8,0	1,7
Total economía	12.906,0	100	20.356,0	100	1,7

Fuente: Informe Económico del Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (SERVILAB) de la Universidad de Alcalá a partir de datos del INE (2008).

Hay que subrayar el peso de **las actividades de servicios que se verán afectadas por el anteproyecto**. Se estima que en conjunto, **suponen el 87% del valor añadido en el sector servicios** en España y, por lo tanto, más del 62% del valor añadido total de nuestra economía. En términos de empleo, el total de actividades afectadas representan más de la mitad del empleo en nuestro país.

El 80% de las empresas activas en España se dedican a actividades de servicios, generando un volumen de negocios que supera el billón de euros. Se trata de un sector en auge ya que este volumen se ha incrementado en un 40% desde el año 2000. Un rasgo destacable de las

empresas de servicios en España es el protagonismo de la pequeña empresa, ya que el 98% de ellas tienen menos de 20 asalariados.

El Informe Económico identifica y analiza cuatro grupos de factores fundamentales que se vinculan a la **expansión de los servicios**. Desde el lado de la oferta, el crecimiento de la productividad. Desde el lado de la demanda, el gasto de las familias en servicios, la demanda externa de servicios y el papel de los servicios como demanda intermedia de otras ramas de la economía.

- La **productividad del sector servicios** en España tiene niveles cercanos a los del conjunto de la economía, aunque inferiores a los de manufacturas y energía.
- El **gasto de las familias** es uno de los principales factores explicativos del proceso de terciarización de la economía. El 40% del gasto medio de los hogares se destina al sector servicios. **Las actividades cubiertas por el anteproyecto suponen más del 24% del gasto medio de las familias.**
- **España es el sexto país que más servicios comerciales exporta del mundo**, con un cuota global del 3,9% **y el octavo país importador**, con una cuota del 3,2%. La parte más importante de las exportaciones corresponde a los servicios turísticos, aunque el mayor crecimiento proviene de los servicios a empresas, que presentan una tasa de crecimiento anual del 11% desde 2000. Por otro lado, los servicios suponen más del 70% de la inversión directa española en el exterior y cerca del 60% de la recibida.
- **Los servicios representan el 38% del total de consumos intermedios en España.** Las causas de la importancia de esta cifra (comunes a lo que ocurre en otros países) son la búsqueda de reducción de costes y aumento de la eficiencia, las presiones competitivas y la tendencia a la especialización que, junto con los avances de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) han favorecido procesos de externalización, outsourcing e interconexión sectorial.

El Informe Económico concluye que **todos los factores analizados deberían seguir actuando hacia una mayor expansión** de las actividades de servicios en España en el futuro.

B. PROBLEMAS DEL MARCO REGULADOR DE LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS EN ESPAÑA

El Informe Económico subraya **el papel estratégico de las actividades de servicios en España**, por su influencia en la eficiencia del conjunto del sistema económico. Los elementos que dotan a los servicios de este carácter estratégico son: su carácter central en los procesos de integración,

globalización económica y presencia creciente en el comercio internacional; su imbricación en la producción industrial y en las propias actividades de servicios; y su vinculación al bienestar de las familias.

Por ello, **debe prestarse especial atención a las ineficiencias de los servicios** y, en particular, a las que puedan venir determinadas por problemas en su marco regulador. El Informe Económico identifica, entre los factores que influyen en la menor competencia y eficiencia en algunos mercados de servicios, las regulaciones y requisitos que se han ido acumulando para acceder y ejercer muchas actividades de servicios.

Desde una perspectiva general (sin entrar a diferenciar entre las regulaciones de las distintas ramas de servicios) puede afirmarse que un marco regulador que imponga requisitos no justificados, discriminatorios o desproporcionados a las actividades de servicios puede generar los siguientes tipos de **problemas a nivel microeconómico**.

- **Segmentación de mercados** debido a la multiplicidad y heterogeneidad de marcos regulatorios, prohibiciones expresas en la normativa de establecimiento en diferentes territorios, y otro tipo de limitaciones cuantitativas o territoriales (límites fijados en función de la población o de una distancia mínima entre prestadores). También existe segmentación de mercados **a nivel comunitario**, dadas las barreras todavía existentes para establecerse o para la prestación transfronteriza de servicios por parte de empresas y profesionales establecidos en otros Estados miembros.
- **Insuficiente competencia en las actividades de servicios**¹⁰. Derivada de las barreras de entrada y de salida legales y administrativas, la estrechez de los mercados (a causa de la segmentación que provoca la regulación), las **asimetrías en la información** y la reducida presión competitiva procedente del comercio exterior.
- **Asignación de recursos ineficiente**. Como consecuencia de la falta de incentivos en un contexto poco competitivo y del desvío de recursos hacia usos no productivos, como la captura de rentas, que posibilita la regulación inadecuada.
- **Escala ineficiente de las empresas**. Como consecuencia de la estrechez de los mercados a nivel interno y a nivel comunitario. Se dificulta así el crecimiento de las empresas. Por otro lado, en determinadas actividades se obliga a tener un número mínimo de

¹⁰ El informe *Radiografía del sector de servicios en España* publicado por el Banco de España apunta a la ampliación de márgenes que se observa en numerosas actividades del sector como posible señal de la falta de competencia. A diferencia de lo ocurrido en las ramas industriales, el deflactor crece sistemáticamente por encima de los costes laborales unitarios en la mayoría de las ramas de servicios. (Esther Gordo, Javier Jareño y Alberto Urtasun, *Radiografía del sector de servicios en España*, en Documentos Ocasionales del Banco de España, nº 0607).

empleados o a adoptar una forma jurídica particular, lo que también puede llevar a los prestadores a adoptar una escala ineficiente.

- **Aprovechamiento insuficiente de las economías de alcance.** Existen restricciones en la regulación al ejercicio conjunto de varias actividades de servicios que en ocasiones no están suficientemente justificadas y que dificultan un aprovechamiento mayor de las economías de alcance o variedad.
- **Retraso en la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a los procesos productivos.** Resultado en buena parte de la falta de competencia en las ramas terciarias que no incentiva su introducción y de las restricciones a su uso (falta de previsión) en la regulación de numerosos sectores.
- **Diferenciación y calidad de los servicios limitada**¹¹. Debido a la falta de competencia, al reducido tamaño de los mercados, y a la reducida propensión a innovar.

Teniendo en cuenta el importante peso de las ramas de servicios en el conjunto de la economía, y su carácter estratégico dentro del sistema productivo, es inmediata la **repercusión de todos estos resultados a nivel macroeconómico**, con los siguientes tipos de impactos.

- **Escaso avance de la productividad.** En la última década, la productividad aparente del trabajo en las actividades de servicios ha crecido sistemáticamente por debajo de la productividad media del conjunto de la economía. Se aprecia, además, un crecimiento de la productividad aparente del trabajo en las actividades de servicios inferior a la registrada para el conjunto de la UE-15. En España, la productividad por ocupado en el sector servicios ha caído un 3,4% entre 1997 y 2006, mientras que en las ramas industriales la productividad en este mismo período ha crecido un 9,4%¹². Ahora bien, lo relevante es que, mientras en España la productividad del trabajo en los servicios ha decrecido entre 1997 y 2006, en la UE-15 ésta ha crecido en los mismos años un 6,8%.

¹¹ De acuerdo con la *Encuesta de Innovación de las Empresas* que elabora EUROSTAT, la propensión a innovar de los sectores de servicios (entendida como el cociente entre el número de empresas innovadoras de cada sector y el número total de empresas del sector) es inferior a la de la industria, tanto en España como en el promedio de la UE. Ahora bien, esta diferencia es más acusada en el caso español ya que sólo el 25% de las empresas de servicios declaran haber introducido alguna innovación durante el período 1998-2000, frente al 40,7% de las europeas.

¹² Si se mide la **productividad aparente del trabajo** con ptetc (puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo), la productividad en el sector servicios crece ligeramente en los años contemplados, pero se mantiene en todo caso el diferencial con la industria y con los servicios en la UE-15.

- **Contribución al diferencial de inflación:** La economía española presenta un diferencial de inflación persistente con los países de la zona euro que en los últimos diez años se ha situado en una media anual de 1,1 punto porcentual. Pues bien, la dinámica de los precios en el sector servicios explica en buena parte el diferencial de inflación entre la economía española y el resto de países de la zona euro¹³. En concreto, la contribución de las actividades de servicios a este diferencial con la UEM ha sido en 2007 del 59%.
- **Pérdida de competitividad:** el diferencial de inflación con las economías de la UEM supone una pérdida de competitividad año tras año (apreciación de nuestro tipo de cambio efectivo real) con respecto a nuestros principales socios comerciales. En este sentido, y en el contexto actual de elevado déficit por cuenta corriente, la reducción de la inflación en el sector terciario como vía para recuperar competitividad exterior resulta prioritaria. Además, las actividades de servicios proveen de importantes inputs a la industria (12% de sus costes) y, por lo tanto, su calidad y precio incide también en la competitividad de este sector.

Estos efectos se traducen en un menor potencial de crecimiento y de creación de empleo del conjunto de la economía.

C. POTENCIAL IMPACTO ECONÓMICO DEL ANTEPROYECTO DE LEY

De acuerdo con el análisis que se efectúa en el Informe Económico, **el anteproyecto**, junto al resto de medidas que configuran el programa de transposición de la Directiva de Servicios, **generará un impacto económico agregado positivo**, cuyo efecto en las principales variables económicas, aunque difícil de cuantificar, tendría los siguientes rasgos:

- El Informe Económico hace un análisis de la literatura existente y concluye que todos los estudios realizados ofrecen resultados muy positivos, derivados de **aumentos de entre el 30% y el 60%. del comercio intracomunitario de servicios.**
- **España ocupa una posición intermedia** en estos estudios, debido a que nuestro país no ha avanzado suficientemente en los procesos de abolición de barreras y eliminación de trámites, lo que, de acuerdo con el

¹³ **Dos factores permiten explicar tal sesgo inflacionario en las actividades terciarias:** pérdidas relativas de productividad con respecto a nuestros socios comunitarios y falta de competencia en los mercados en el sector servicios:

- El primero de los problemas se manifiesta en un crecimiento de la productividad del trabajo en las actividades de servicios inferior a la registrada para el conjunto de la UE-15.
- En segundo lugar, se observa como los precios crecen sistemáticamente por encima de los costes laborales unitarios en la mayoría de las ramas de servicios, lo que refleja una tendencia a la ampliación de márgenes que caracteriza a muchas de estas actividades y que posiblemente evidencia la falta de competencia en estos mercados.

Informe Económico, se asocia a una presencia aún relativamente reducida de servicios comerciables (exceptuados los turísticos).

- Haciendo uso de los estudios existentes, el impacto esperado para España, sólo teniendo en cuenta la creación de comercio entre EEMM, que supondría un aumento del **0,8% en el nivel de la aportación de los servicios al PIB y un aumento del, 0,3% al empleo** (lo que supondría la creación de más de 60.000 nuevos puestos de trabajo). Otro tipo de efectos positivos se producirían por la vía de reducción de los precios de los servicios y aumento de su consumo. El Informe destaca que los cambios que impone el anteproyecto pueden contribuir a la **reducción del componente inflacionista** que siempre han representado bastantes servicios en la economía española, en un plazo no excesivamente extenso.

Impacto de la Directiva. Comparación Europa-España (Cambios porcentuales respecto al escenario de referencia)

Principales efectos macroeconómicos

		TOT. sector servicios	Servicios regulados	Servicios a empresas	Distribución	Construcción	otros servicios	Servicios guber.les	resto de la economía
UE25	Valor Añadido	1,2	7,5	1,1	2,6	1,2	0,7	0,2	0,2
	Empleo	0,5	2,5	0,6	1,9	0,6	0,3	-0,2	-0,2
	Comercio		9,5	1,1	3,3	1,6	0,8		
España	Valor Añadido	0,8	14,0	0,6	1,8	0,4	0,4	0,1	-0,1
	Empleo	0,3	6,2	0,4	1,2	0,1	0,3	0,0	-0,1
	Comercio		23,2	0,6	2,1	1,1	0,6		
Efectos lado demanda									
UE25	Precios		-7,2	0,0	-2,2	-2,3	0,2	0,2	0,1
	Consumos		1,2	0,9	0,6	-0,5	0,8	0,2	0,3
España	Precios		-10,7	0,0	-1,5	-1,8	0,2	0,1	0,2
	Consumos		3,7	0,4	0,1	-1,0	0,4	0,1	0,0
Efectos lado oferta									
		total economía							
UE25	Reanta Trabajo	0,4							
	Retorno capital	1,2							
España	Reanta Trabajo	0,1							
	Retorno capital	0,8							

Fuente: Informe Económico del Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (SERVILAB) de la Universidad de Alcalá a partir de un estudio de Copenhagen Economics (2005).

- Además, cabe esperar **efectos positivos en la productividad, condiciones de trabajo y salarios reales**. El Informe Económico

apunta también a mejoras en la **innovación empresarial** y en la **cualificación** de los empleos creados.

- Finalmente, conviene destacar que los estudios internacionales que incluyen a España y que han sido analizados en el Informe Económico se centran en los efectos positivos inducidos por la eliminación de barreras al comercio intracomunitario de servicios. Sin embargo, **el anteproyecto incide también en las restricciones que existen en nuestro país al acceso y ejercicio de actividades de servicios**, promueve la simplificación de procedimientos administrativos y el uso de medios telemáticos para relacionarse con la Administración. Todo ello debe inducir efectos de aumento de la competencia y de reducción de cargas administrativas para las actividades de servicios, que no han sido cuantificados y que pueden ser particularmente significativos en una economía como la española.

En particular, algunos análisis recientes¹⁴ subrayan el **significativo impacto macroeconómico que puede tener la reducción de cargas** sobre la tasa de crecimiento del PIB. En concreto, se estima que los objetivos de reducción planteados por España (30%) y la UE (25%) podrían aumentar dicha tasa de crecimiento entre 0,22 y 0,27 puntos porcentuales. Es también importante destacar que se estima que por sectores, el impacto es mayor en los servicios, como cabía esperar, aumentando en este caso el crecimiento anual del valor añadido entre 0,3 y 0,4 puntos porcentuales, algo más del doble que en las manufacturas.

En conclusión, es previsible que los principios de mejora regulatoria y simplificación administrativa que introduce el anteproyecto incrementen sustancialmente sus efectos macroeconómicos positivos, tanto por la vía de mejora de la competencia y eficiencia, como por la de reducción de cargas administrativas.

Además de estos efectos agregados, el Informe Económico analiza **efectos sobre los colectivos más directamente afectados**: empresas prestadoras de servicios, consumidores y usuarios, y Administraciones Públicas. Entre sus conclusiones pueden destacarse las siguientes.

- Desde la óptica de las **empresas**, el Informe destaca que el proceso de transposición paralelo en los 27 países de la UE permitirá a las empresas españolas de servicios **acceder con amplios grados de libertad a un mercado de 400 millones** de ciudadanos, así como facilitar su establecimiento permanente en otros países de la UE. La ventanilla única electrónica será un instrumento clave para alcanzar estos objetivos.

¹⁴ Paloma López, Ángel Estrada y Carlos Thomas, *Una primera estimación del impacto económico de una reducción de las cargas administrativas en España*, en Boletín Económico del Banco de España, julio-agosto de 2008

- Para las empresas y profesionales que presten sus servicios en el territorio español, el anteproyecto permitirá que también cuenten con una **ventanilla única** y que se simplifiquen en todo el territorio las gestiones a realizar para establecerse y ejercer la actividad. Hay que contabilizar como beneficios para las empresas el **ahorro de tiempo y de otros costes** que se producirá como consecuencia de la eliminación de regulaciones innecesarias y de la simplificación de los trámites a realizar.
- **Las PYME serán las empresas más beneficiadas** por el proceso. En primer lugar, porque constituyen el grupo más numeroso de empresas dentro del sector servicios (el 98% de las empresas tienen menos de 20 trabajadores). Y, en segundo lugar, porque estas empresas han sido las que han percibido más las dificultades administrativas que ahora existen y, por tanto, la simplificación de los procedimientos y la eliminación de trámites innecesarios, además de la creación de nuevos instrumentos para la tramitación e información simplificará sustancialmente sus tareas. Todo ello puede y debe incentivar, además, la actividad emprendedora, la creación de nuevas empresas y la expansión de las ya existentes para ganar economías de escala.
- Con relación a los **consumidores y usuarios**, el Informe Económico destaca los efectos positivos en términos de ampliación de su capacidad y **opciones de elección**, la mejora que cabe esperar en la **calidad** y eficiencia de los servicios prestados, y las **reducciones de precios**.
- Las **Administraciones Públicas** también deberán asumir una cierta carga derivada de la puesta en práctica del anteproyecto. Sin embargo, este proceso supone también una oportunidad para que todas las Administraciones Públicas puedan **avanzar hacia una Administración más eficiente**, con capacidad liberada que pueda dedicarse a otras actividades, distintas de la tramitación, permitiendo una gestión más eficiente de los recursos. Asimismo, la incorporación a las Administraciones Públicas de sistemas de información y de tramitación informática implica la posibilidad de disminuir los recursos y el tiempo dedicados a estas tareas.

D. CONCLUSIONES

El sector servicios tiene en España un peso elevado y un fuerte dinamismo, tanto en términos de producción, como de empleo. Las actividades cubiertas por el anteproyecto de Ley suponen un porcentaje muy elevado (en torno al 87%) del Valor Añadido generado por el sector.

Más allá de su peso relativo, el sector servicios tiene una **importancia estratégica en el conjunto de la economía**. Los efectos del anteproyecto no se limitarán a las actividades de servicios, por el contrario, incidirán en el conjunto del sistema económico.

Las regulaciones y requisitos no justificados, discriminatorios o desproporcionados generan efectos negativos, como la segmentación de mercados, el insuficiente aprovechamiento de las economías de escala y de alcance, la limitada presión competitiva y los reducidos incentivos a la eficiencia, que se reflejan en tensiones inflacionistas, erosión de la competitividad y, en definitiva, **un menor potencial de crecimiento y creación de empleo.**

Los análisis económicos disponibles apuntan a que **el anteproyecto**, junto con el resto de medidas previstas en el Programa de Trabajo de Transposición, **inducirá mejoras en la producción y el empleo y reducirá las tensiones inflacionistas.**

Los **agentes** más directamente **beneficiados** serán las **empresas**, especialmente las PYME, que verán reducidos sus costes y ampliadas sus posibilidades de mercado; los **consumidores y usuarios de servicios**, que accederán a una gama más amplia de servicios de mejor calidad y a menor precio; y las **Administraciones Públicas**, que cabe esperar que deban asumir algunos costes de ajuste, pero que, a medio plazo se beneficiarán de los recursos liberados por los procesos de simplificación administrativa y la utilización de medios telemáticos.

9. IMPACTO PRESUPUESTARIO

A continuación se analizan desde el punto de vista presupuestario los efectos que puede tener la aplicación del anteproyecto de Ley.

Por lo que se refiere a los **incrementos de coste** que pueden derivarse de la aplicación directa de la norma, éstos se relacionan principalmente con lo establecido en:

- El Capítulo IV, concretamente en los artículos 17.1, 17.3, 18.1, 18.2 y 19.1 y en la disposición adicional primera, que imponen una serie de obligaciones de **simplificación administrativa y de establecimiento de la ventanilla única** que vinculan a todas las Administraciones Públicas, y cuyo cumplimiento previsiblemente les generará coste económico.
- El Capítulo VI, que regula un conjunto de obligaciones de cooperación administrativa que deben asumir las **“autoridades competentes”** y que afectarán a las Administraciones Públicas españolas cuando actúen como tales.

Debe tenerse presente que los gastos derivados de la aplicación de **ambos capítulos del anteproyecto de Ley son obligaciones** impuestas por la Directiva que se transpone.

Es importante señalar que, en gran medida, los elementos de coste identificados corresponden o se solapan con iniciativas ya en marcha y compromisos adquiridos y, por lo tanto se están atendiendo con cargo a las dotaciones presupuestarias ordinarias. De esta manera:

- Los **costes asociados a la implantación de la ventanilla única electrónica** son una concreción de las obligaciones asumidas a través de la Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. De hecho, el Plan de Actuación aprobado por el Consejo de Ministros en diciembre de 2007 para la aplicación de dicha Ley incorpora, entre las medidas previstas, la “Creación de la *ventanilla única interadministrativa para la realización de los trámites relativos al acceso y ejercicio de actividades de servicios*, prevista en la Directiva 2006/123/CE, de 28 de diciembre, (traspuesta parcialmente en la Ley 11/2007) relativa a los servicios en el Mercado Interior” (medida 2 de la línea estratégica 1). La financiación prevista para esta medida es, por lo tanto, una parte de la asociada a la Ley 11/2007.
- Con relación a las **obligaciones de simplificación administrativa** cabe señalar la dificultad de proceder a una estimación de su posible coste, dado que el mismo estará asociado a los objetivos y plazos que se autoimpongan las Administraciones competentes a través de sus planes o programas de simplificación. Por otro lado, la simplificación es necesaria para la informatización de los procedimientos, por lo que, su coste asociado se solapa con el correspondiente a la implementación de la ventanilla única electrónica.
- Las **obligaciones que deben asumir las autoridades competentes** son esencialmente de cooperación con autoridades de otros Estados miembros o con otras autoridades españolas. Para facilitar su cumplimiento la Comisión Europea ha puesto en marcha un sistema, aplicable no sólo a esta Directiva sino a todas las vinculadas con el mercado interior, conocido como sistema IMI (*Internal Market Information*). Este sistema es el “*sistema electrónico de intercambio de información*” al que se hace referencia en la disposición adicional primera del borrador de anteproyecto. El software necesario para la aplicación del sistema IMI está siendo desarrollado por los servicios de la Comisión y será puesto a disposición de las autoridades competentes, sin coste. Por otro lado, el MAP ha sido designado coordinador nacional del sistema IMI (NIMIC), función que ha sido ya incorporada al Real Decreto 1131/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Administraciones Públicas, por lo que no se prevé un coste adicional. Se estima que las obligaciones asociadas a la cooperación administrativa pueden y deben atenderse con los recursos disponibles, dado que lo que el sistema persigue es facilitar la cooperación entre autoridades competentes ya existentes, y no la creación de unidades o puestos específicos para atender nuevas obligaciones. De hecho el sistema IMI funciona ya, en fase piloto, para la

Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

El anteproyecto puede suponer también **ahorros de coste** para las distintas Administraciones Públicas. Así, el principal objetivo del anteproyecto de Ley conduce a una reasignación eficiente del gasto administrativo a medio plazo, que incluso podría reducirse. Desde este punto de vista, los procesos de **racionalización del marco regulatorio, simplificación administrativa y utilización de las tecnologías de información y comunicaciones en la Administración Pública** pueden generar ahorros de coste, por ejemplo, a través de la supresión de procedimientos de autorización o la eliminación de registros. En todo caso, no puede cuantificarse el ahorro esperado de los costes sin conocer las decisiones de adaptación de la normativa reguladora de los servicios que, en el ámbito de su competencia, deben adoptar las distintas Administraciones Públicas.

Finalmente, cabe señalar que los efectos macroeconómicos que cabe esperar del anteproyecto tendrán también repercusión presupuestaria, especialmente en los **ingresos públicos**. Aunque es aventurada una estimación de estos efectos, puede realizarse una aproximación a su orden de magnitud, a partir de los siguientes datos.

- Como se ha señalado al analizar el impacto económico, cabe esperar un incremento del PIB como resultado del proceso de transposición de, al menos, un 0,8%.
- La elasticidad de los ingresos públicos con relación al PIB se puede estimar en 1,17.

A partir de estos datos y tomando como referencia valores de 2007 podrían estimarse el siguiente impacto positivo en los ingresos públicos:

Suma de impuestos y cotizaciones (millones de €)	395.061
Administración General del Estado	157.023
Comunidades Autónomas	81.941
Otras Administraciones	156.097
Incremento del PIB	0,8
Elasticidad	1,17
Incremento de ingresos (%)	0,936
Incremento de ingresos (millones de €)	3.698
Administración General del Estado	1.470
Comunidades Autónomas	767
Otras Administraciones	1.461

10. IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, los anteproyectos de Ley deben ser acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establezcan en el mismo.

El anteproyecto de Ley sobre Libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios atiende a la universalidad del resultado, beneficiando por igual a mujeres y hombres, pues las oportunidades de aprovechamiento de esta norma por ambos son equivalentes.

Ahora bien, dadas las características estructurales del sector servicios cabe esperar que el anteproyecto de Ley tenga un impacto positivo de género, al intervenir en las causas que dificultan un acceso equilibrado a los recursos y al perseguir resultados que facilitarán un mejor impacto de otras disposiciones normativas en el ámbito de aplicación.

A continuación se analiza la situación de participación de mujeres y hombres en el sector servicios y los resultados que cabe esperar de la aplicación del anteproyecto, así como su valoración.

A. SITUACIÓN DE PARTIDA

El anteproyecto de Ley tiene por objetivo la mejora regulatoria en el contexto del sector servicios. El sector servicios es el más importante de la economía española, pues genera el 66,7% del PIB y el 66,2% del empleo.

Esta situación global no refleja, la importancia del empleo femenino en el sector servicios, ya que éste emplea a la mayor parte de la población ocupada femenina (85,25%). Adicionalmente, la representación de la mujer en el sector servicios supera a la del hombre, siendo de 53,33% y 46,66% respectivamente.

Algunas características del empleo en el sector servicios, pueden explicar esta importancia del empleo femenino. Entre ellas, habría que citar la importancia del empleo a tiempo parcial que facilita la conciliación de la vida laboral y familiar y, posiblemente, contribuye a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

Desde el punto de vista de la representación de mujeres y hombres en los distintos sectores de actividades de servicios, la distribución no parece equilibrada, en la medida en que la representación de la mujer está especialmente sesgada hacia determinadas actividades, como las de distribución comercial, hostelería o servicios de limpieza.

Por otro lado, aunque el porcentaje de mujeres en puestos directivos es reducido, también en las actividades de servicios, la diferencia con relación al porcentaje de directivos hombres es menor que en otros sectores de actividad.

Finalmente, los salarios del sector servicios son, en general, inferiores a los de otros sectores de actividad. Dado el elevado porcentaje de mujeres asalariadas en actividades de servicios, este hecho puede incidir, a nivel global, en desigualdades de renta entre mujeres y hombres.

Los siguientes cuadros son ilustrativos de la situación descrita.

PORCENTAJE DE MUJERES OCUPADAS SOBRE LA OCUPACIÓN TOTAL		2007
% Mujeres	TOTAL	41,41
	Dirección de las empresas y de la Administración Pública	31,80
	Técnicas profesionales científicas e intelectuales	53,34
	Técnicas y profesionales de apoyo	44,50
	Empleadas de tipo administrativo	65,89
	Trabajadoras de servicios de restauración, personales, protección y vendedoras	64,27
	Artesanas y trabajadoras cualificadas de industrias manufactureras, construcción y minería (excepto operadoras)	6,02
	Trabajadoras cualificadas en agricultura y pesca	21,83
	Operadoras de instalaciones y maquinaria, montadoras	13,36
	Trabajadoras no cualificadas	56,21
	Fuerzas armadas	10,47

FUENTE: Instituto de la Mujer a partir de datos de la Encuesta de Población Activa, INE.

PORCENTAJE DE DIRECTIVAS SOBRE EL TOTAL DE DIRECTIVAS Y DIRECTIVOS		2007
% Mujeres	DIRECCIÓN DE LAS EMPRESAS Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	31,80
	Dirección de la Administración Pública y de empresas de 10 o más asalariadas/os	22,65
	Poder ejecutivo y legislativo de la Admón. Pública, dirección de organizaciones	45,67
	Dirección de empresas con 10 o más trabajadores	21,30
	Gerencia de empresas con menos de 10 trabajadoras/es	27,19
	De comercio	33,29
	De hostelería	30,97
	De otras empresas	21,75
	Gerencia de empresas sin asalariadas/os	47,33
	De comercio	53,87
	De hostelería	45,60
	De otras empresas	33,08

FUENTE: Instituto de la Mujer a partir de datos de la Encuesta de Población Activa, INE.

B. PREVISIÓN DE RESULTADOS

De acuerdo con lo recogido en el epígrafe dedicado al análisis del impacto económico, se prevé que, como resultado del anteproyecto:

- Aumente el empleo en las actividades de servicios.
- Se incrementen la productividad y salarios reales de los trabajadores de servicios.
- Se facilite la creación de nuevas empresas en las actividades de servicios.

Como resultado, desde una perspectiva de género, cabe esperar que:

- El aumento del empleo en actividades de servicios favorezca la incorporación de la mujer al mercado laboral, contribuyendo a aproximar las tasas de ocupación de mujeres y hombres a nivel agregado.
- El aumento de productividad y salarios reales de los trabajadores de servicios se refleje en un incremento de los salarios reales percibidos mayoritariamente por mujeres, contribuyendo, también a nivel agregado a reducir la desigualdad de rentas salariales entre mujeres y hombres.
- La eliminación de barreras a la creación de nuevas empresas facilite la incorporación de mujeres a la actividad empresarial y directiva en los sectores de servicios.

Es difícil valorar la repercusión que puede tener la norma sobre los roles y estereotipos de género. En principio, contiene elementos positivos, al facilitar el acceso de mujeres y hombres al mercado laboral y a la actividad empresarial, estimándose que puede haber efectos particularmente favorables de incorporación de la mujer. Sin embargo, la propuesta normativa no introduce cambios que afecten de forma directa a la marcada diferenciación de empleo de mujeres y hombres en los distintos subsectores de servicios o entre actividades de servicios y otros sectores económicos.

La conclusión, desde la perspectiva de la contribución a los objetivos de las políticas de igualdad de oportunidades, es que el efecto principal de la propuesta puede ser coadyuvar a la mejora de la presencia laboral de las mujeres en el conjunto de la economía, a través de la expansión de las oportunidades de empleo y creación de empresas en actividades de servicios.

C. VALORACIÓN DEL IMPACTO DE GÉNERO

Se estima que la propuesta contribuye a mejorar la presencia de las mujeres en el mercado laboral y sus condiciones salariales y de trabajo.

Sin embargo, para potenciar estos efectos resultará indispensable el buen funcionamiento de otras medidas, ya incorporadas al ordenamiento jurídico español principalmente a través de la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva entre Mujeres y Hombres, que inciden especialmente en el ámbito laboral, potenciando el derecho al trabajo en igualdad de condiciones. A título de ejemplo, cabe citar las medidas establecidas para la conciliación de la vida laboral y familiar, la potenciación de la igualdad de género a través de la negociación colectiva, o la mejora de la empleabilidad de las mujeres a través de actuaciones de formación.