

*Marta Gómez Alonso\**  
*Iria Álvarez Besteiro\*\**

## PRINCIPALES REFORMAS SECTORIALES: CONSOLIDACIÓN DE LA NUEVA CULTURA REGULATORIA

La transposición de la Directiva de Servicios se ha traducido en la modificación de 50 leyes estatales y 199 leyes autonómicas. La mayor parte de estas modificaciones se dirigen a instaurar una nueva filosofía en la regulación del acceso y ejercicio de actividades de servicios. Las áreas más beneficiadas por las reformas han sido comercio, turismo e industria. Otros sectores que se han visto afectados por la reforma son la comercialización de energía, la formación de conductores, diversas actividades en las áreas de transportes y telecomunicaciones... En este artículo se analizarán estas reformas, salvo las emprendidas en las áreas de comercio y servicios profesionales, que son objeto de estudio en otros artículos de este monográfico.

**Palabras clave:** servicios, derecho comunitario, turismo.

**Clasificación JEL:** H83, L51, L83, L94, L95.

### 1. Introducción

El nuevo modelo de regulación económica que se ha expuesto en el anterior artículo de este monográfico ya ha tenido reflejo en los últimos meses en un número relevante de actividades. Se trata de trasladar esos principios de buena regulación a la normativa concreta que ordena el acceso y ejercicio de actividades tan diversas e importantes para nuestro sistema productivo como el turismo, las actividades industriales, los servicios energéticos o la actividad comercial.

En línea con lo anterior, en este artículo se abordará la aplicación del nuevo modelo de regulación económica propiciado como consecuencia de la

transposición de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de Servicios en el Mercado Interior (DS) a diversos sectores económicos. Para ello, se realizará una descripción de las fases en que se ha estructurado el análisis de la normativa sectorial afectada por la DS (identificación, evaluación y modificación), aportando información sobre los resultados globales de la modificación normativa. Posteriormente, procederemos al análisis de las medidas concretas adoptadas en algunos sectores económicos.

### 2. El análisis previo de la normativa afectada

La transposición de la Directiva de Servicios ha supuesto muchas novedades en el enfoque habitual para la transposición de directivas comunitarias. Este carácter novedoso se justifica por diversas razones. ▷

\* Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.

\*\* Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado.

Subdirección General de Competencia y Regulación Económica. Dirección General de Política Económica. Ministerio de Economía y Hacienda.

En primer lugar, la plena efectividad de la DS no se asegura con la mera aprobación de una norma de Derecho interno que incorpore a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva en cuestión, sino que debe ir acompañada de modificaciones de normativa sectorial de diverso rango sobre una amplia gama de actividades. Ello se debe a que el ámbito de aplicación de la DS y de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (*Ley Paraguas*) no se define de modo positivo, enumerando los servicios afectados, sino de manera negativa, de forma que se considera que todo aquello que no esté amparado por alguna de las excepciones recogidas en el artículo 2 de la *Ley Paraguas* está incluido en su ámbito de aplicación.

En segundo término, el sistema de distribución de competencias en España, con tres niveles de Administración territorial, que ostentan competencias de diverso alcance en relación con las actividades de servicios, exigió la puesta en marcha de sistemas de cooperación interadministrativa que aseguraran tanto la amplitud del proceso de reformas como la coherencia del mismo.

Para facilitar este enfoque sectorial, y también la necesaria coordinación entre las distintas Administraciones con el fin de evitar la aparición de contradicciones interpretativas, ha sido necesario ordenar el proceso de transposición, estructurando los pasos a seguir para lograr una incorporación completa y armoniosa de la Directiva de Servicios a nuestro ordenamiento jurídico. Por ello, se decidió que dicho proceso se articulara en torno a tres fases.

### **2.1. Fase de identificación de la normativa afectada**

Con objeto de analizar los sectores que estaban incluidos en el proceso de transposición, y la responsabilidad administrativa en la tramitación de los cambios normativos, en su caso, cada Administración Pública realizó una labor de iden-

tificación de la normativa afectada, para decidir si la norma en cuestión o alguno de sus aspectos se encontraba incluido dentro del ámbito de aplicación de la DS. Para ordenar el trabajo de identificación, se estructuró el análisis en torno a 22 áreas de actividad, que se exponen en el Cuadro 1.

En línea con el enfoque ambicioso que ha presidido todo el proceso de transposición, las Administraciones Públicas competentes han realizado una identificación amplia de la normativa afectada, incluyendo todo aquello que potencialmente estuviera afectado, aunque esto supusiera la eliminación de casos identificados<sup>1</sup> en la fase de evaluación, tras un análisis más riguroso.

En abril de 2008 se habían identificado alrededor de 7.000 casos, que fueron clasificados en alguna de las 22 áreas de actividad, y que pasarían a la siguiente fase del proceso.

Esta fase aportó información relevante, como el volumen de normativa afectada y la responsabilidad para su eventual modificación: así, de los 7.000 casos identificados, sólo un 13 por 100 correspondía a normativa estatal, siendo los restantes responsabilidad de las comunidades autónomas. No obstante, y dado que en muchas ocasiones la normativa estatal tiene el carácter de básica, limitando las opciones legislativas que pueden desarrollar las comunidades autónomas, se hizo imprescindible que cada ministerio pilotara, en las áreas de su competencia, mecanismos de cooperación para evitar la aparición de contradicciones.

Por lo que se refiere a la Administración local, que también posee potestades normativas si bien de carácter reglamentario, su proceso de identificación se realizó de manera independiente (si bien siguiendo el mismo esquema) tanto debido a la fragmentación municipal en nuestro país (8.115 municipios), como a la heterogeneidad de los mismos –grandes ciudades de más de 500.000 habi-▷

<sup>1</sup> La noción de caso identificado abarca, por una parte, los procedimientos administrativos específicamente asociados al acceso a una determinada actividad de servicios o a su ejercicio, y por otra normativa de carácter horizontal que no incluye procedimientos, pero que queda afectada por la Directiva de Servicios como, por ejemplo, la normativa de protección de los consumidores y usuarios.

## PRINCIPALES REFORMAS SECTORIALES: CONSOLIDACIÓN DE LA NUEVA CULTURA REGULATORIA

CUADRO 1  
ÁREAS DE TRABAJO

Área	Ejemplo de normativa incluida	Área	Ejemplo de normativa incluida
Administración pública	Se refiere al régimen general de licencias que conceden las entidades locales y la normativa horizontal del procedimiento común.	Industria	Empresas instaladoras, calidad industrial, seguridad industrial, instalaciones, talleres de reparación, ITV, aparatos elevadores, propiedad industrial...
Asuntos sociales	Juventud, discapacidad, actividades de tiempo libre, mediación familiar, centros sociales, centros de menores, centros de personas mayores, prestación de ayuda a domicilio, familia, mayores...	Interior	Normativa sobre uso de armas y explosivos en el ámbito de una prestación de servicios, normativa en materia de seguridad que afecte a prestadores de servicios, venta, entrega, instalación y mantenimiento de equipos de seguridad, autoescuelas, espectáculos públicos, en general normativa de orden público que afecte a actividades económicas, servicios de detective privado...
Comercio	Grandes superficies, establecimientos de descuento duro, venta ambulante, venta a domicilio, ventas especiales, venta ocasional, ferias comerciales, obligaciones de registro para actividades comerciales...	Justicia	Sociedades profesionales, abogados y procuradores.
Consumo	Normativa sobre protección a los consumidores (requisitos relativos a utilización de idiomas, a publicidad, a seguros...), servicios de publicidad...	Medio ambiente	Normativa sobre ruido, protección ambiental, uso de cotos privados, caudales fluviales, protección de fauna, flora, espacios naturales, ordenación del territorio, que se ligan al ejercicio de una actividad de servicios. Climatología y meteorología.
Cultura	Reglas sobre prestación de servicios en el área de propiedad intelectual (sociedades de gestión colectiva), museos privados, servicios privados de arqueología...	Salud	Normativa sanitaria establecimiento y libre prestación: piscinas de uso público, sanidad mortuoria, formación de manipuladores de alimentos, publicidad sanitaria, centros de tatuaje, centros de bronceado, formación personal de ambulancias, servicios de limpieza hospitalarios, centros de belleza, requisitos de salud pública impuestos a restaurantes...
Defensa	Entidades de homologación y acreditación de material de defensa.	Suelo y urbanismo	Ejecución de obras, uso de suelo rústico para la prestación de servicios privados (limitación de operadores económicos), construcción de campos de golf...
Deporte	Formación, establecimientos deportivos, gimnasios...	Sociedad de la información y comunicaciones	Sector postal, formación específica del sector de comunicaciones, actividades de comercio electrónico...
Educación	Centros escolares privados, centros de educación infantil, conciertos educativos, comedores escolares, escuelas de música, universidades privadas, centros de FP, centros públicos que ofrezcan servicios en condiciones de mercado.	Transportes	Formación, actividades de alquiler, servicios auxiliares del transporte, servicios de mudanzas, actividades comerciales en puertos y aeropuertos, transporte funerario, fotografía aérea...
Empleo	Prevención de riesgos laborales, registro de cooperativas	Turismo	Campamentos, albergues, hoteles, hostales, congresos, casas rurales, turismo activo, agencias de viajes, establecimientos de restauración, balnearios, guías turísticos...
Energía	Servicios en el área de energía, autorización de instalaciones, gasolineras...	Vivienda y construcción	Laboratorios de control de calidad, servicios de alquiler, servicios de intermediación inmobiliaria, servicios profesionales de intermediación inmobiliaria...
Economía y Hacienda	Normativa genérica sobre colegios profesionales, agentes de aduanas, ciertos juegos promocionales.	Servicios agricultura	Servicios en el ámbito de agricultura, pesca, ganadería, desarrollo rural servicios relacionados con la alimentación (servicios de certificación de denominaciones de origen, indicaciones geográficas, etcétera).

Fuente: Informe final sobre la transposición de la Directiva de Servicios.

tantes junto a pequeños municipios que no llegan a los 100— y al hecho de que en la mayoría de las ocasiones las ordenanzas municipales únicamente ejecutan leyes y reglamentos estatales y, sobre todo,

autonómicos. Por tanto, era preciso que la Administración General del Estado (AGE) y las comunidades autónomas avanzaran algo más en el proceso para acometer la transposición en el ámbito local. ▷

## 2.2. Fase de evaluación

El siguiente paso consistió en evaluar la normativa previamente identificada a la luz de las disposiciones de la Directiva. Así, la DS, que parte del principio de libertad de establecimiento, exige que cualquier régimen de autorización o requisito que supedita el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, se evalúe para garantizar su compatibilidad con los principios recogidos en la DS.

Con objeto de organizar el proceso de evaluación y asegurar la coherencia en el análisis, tanto de los diversos sectores como de las diferentes Administraciones Públicas, se elaboraron tres herramientas que facilitarían la evaluación: el manual de evaluación, el cuestionario de evaluación, y la aplicación informática SIENA<sup>2</sup> (Sistema de Identificación y Evaluación de la Normativa Afectada). Este último instrumento resultó de gran utilidad, ya que permitía a los distintos ministerios y comunidades autónomas tanto realizar su propia tarea de evaluación, como obtener información sobre el enfoque aplicado por cada Administración Pública, contribuyendo a articular una cooperación más estrecha durante todo el proceso.

El resultado de la evaluación se plasmó posteriormente en las modificaciones normativas, proceso de modificación de gran envergadura que se ha traducido en la reforma de 50 leyes, 118 reales decretos y 21 ordenes ministeriales en el ámbito de la Administración General del Estado, y alrededor de 199 leyes, 546 decretos y 174 órdenes en el autonómico, todo ello sin tener en cuenta la normativa municipal.

## 3. Las modificaciones legislativas estatales

En las materias de competencia estatal, las modificaciones legislativas sectoriales se han plasmado en tres leyes:

<sup>2</sup> Tenían acceso a SIENA todos los ministerios, las CCAA y ciudades con estatuto de autonomía, la FEMP y algunos grandes ayuntamientos.

1. Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (*Ley Ómnibus*).

Este texto legal contiene la mayor parte de las modificaciones de normativa estatal, al haber adaptado a la nueva cultura regulatoria 48 leyes sobre materias muy diversas, con el fin de crear un entorno regulatorio más favorable y transparente para el desarrollo de la actividad económica.

Debe resaltarse el vehículo empleado para cristalizar estas modificaciones legislativas: una única ley modificativa de 48 textos legales. La razón de escoger la tramitación de una ley única con esta finalidad es doble: por un lado, dotar de coherencia al proceso global de adecuación del marco regulador de las actividades de servicios a la *Ley Paraguas*, para evitar las posibles contradicciones que podrían haber surgido con una tramitación múltiple; por otra parte, la inclusión de las principales modificaciones normativas en una sola ley contribuye a una mayor visibilidad de las implicaciones legislativas de la Directiva de Servicios en cada sector.

Con carácter general, la mejora del entorno regulatorio se consigue a través de las siguientes medidas:

a) Se generaliza la introducción de las nuevas formas de control de la actividad, a través de la sustitución de la tradicional figura de la autorización administrativa previa que era, hasta hace poco, la regla general para el acceso a numerosas actividades, por comunicaciones de inicio de actividad o declaraciones responsables que efectúa el prestador a la Administración y que, asimismo, permiten el inicio o ejercicio de una actividad económica.

b) Se eliminan requisitos y otros obstáculos existentes en la regulación, que restringen innecesaria o desproporcionadamente la puesta en marcha de actividades de servicios e impiden o retrasan los nuevos proyectos emprendedores y la creación de empleo. ▷

c) Se incorporan modificaciones de importante calado para los prestadores de servicios, como son: prever validez nacional de habilitaciones para el ejercicio de la actividad (en sustitución de sistemas donde se exigía una nueva autorización por provincia o comunidad autónoma); simplificación de procedimientos administrativos, ampliación del ámbito del silencio administrativo positivo...

Debe destacarse que las modificaciones contenidas en la *Ley Ómnibus* no se limitan a las actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la DS. Plasmando el enfoque ambicioso que ha presidido todo el proceso de transposición, se introducen principios de buena regulación en sectores que inicialmente no están afectados por la DS, con el fin de crear un entorno regulatorio más favorable y transparente para el desarrollo de la actividad económica. Así ha ocurrido, por ejemplo, con la normativa sobre colegios profesionales, la prevención de riesgos laborales, algunos aspectos de los servicios sanitarios, etcétera.

2. Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista<sup>3</sup>.

3. Ley 6/2010, de 24 de marzo, de modificación del Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero: el objetivo es adaptar el texto de la Ley a las exigencias de dinamización de la economía y a los principios de la *Ley Paraguas*, mediante las siguientes medidas:

a) Simplificación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental y reducción de plazos para la tramitación del mismo.

b) Se suprimen autorizaciones administrativas en la materia, sustituyéndolas por comunicaciones o declaraciones responsables.

A continuación, analizaremos los cambios de algunos de los sectores que se han beneficiado de las reformas. Debido al alcance del proceso de modificaciones normativas, vamos a centrarnos en

las reformas más relevantes, teniendo en cuenta el peso económico de las actividades afectadas así como las áreas que más se han visto beneficiadas por el proceso de transposición.

En este sentido, debe resaltarse que las áreas en las que se han concentrado los cambios regulatorios son turismo, comercio e industria, sectores en los que puede hablarse verdaderamente de una nueva orientación en la regulación, caracterizada por una simplificación de los requisitos y trámites que los profesionales y empresas deben cumplimentar para el desarrollo de su actividad económica, y una correlativa mayor responsabilidad por parte de los prestadores que, normalmente, serán controlados por la Administración una vez que ya se haya iniciado la actividad. Precisamente para garantizar este cambio de planteamiento en las relaciones entre Administración Pública y ciudadanos, revisten también especial importancia las reformas operadas en la normativa básica reguladora de la actividad administrativa.

### 3.1. Área de Administración Pública

Las modificaciones en el área de Administración Pública revisten especial importancia, puesto que implican la reforma de leyes generales que contienen los principios que informan la actuación de los poderes públicos y, por tanto, suponen el marco al que van a tener que ajustarse cuando intervengan en la actividad de los particulares, independientemente del sector económico concreto sobre el que se proyecte su supervisión.

En este sentido, se modifican dos leyes:

– La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), incorporando los principios que inspirarán la intervención administrativa, generalizando el silencio positivo en los procedimientos y regulando con carácter básico las figuras de la comunicación previa y la declaración responsable<sup>4</sup>. ▷

<sup>3</sup> Esta modificación es objeto de análisis detallado en otro artículo de este monográfico.

<sup>4</sup> Esta modificación es objeto de análisis en otro artículo de este monográfico.

– La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

El establecimiento del principio general de libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios y la eliminación, en consecuencia, de los regímenes de autorización previos no compatibles con la DS tiene una fuerte implicación en el ámbito de la Administración local, ya que una de las técnicas tradicionales de intervención, por parte de las corporaciones locales en la actividad de los ciudadanos, es a través del sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo municipal, previstos en el artículo 84.1.b) de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local que, en el caso de las actividades de servicios, se materializa a través de la licencia municipal de apertura de establecimientos mercantiles e industriales.

Por ello, se modifica este artículo, dedicado a las formas de intervención municipal en la actividad de los ciudadanos, introduciendo las siguientes novedades:

a) Cuando se trate del acceso y ejercicio de actividades de servicios, el eventual sometimiento de los prestadores a la obligación de obtener licencia local deberá ajustarse a lo previsto en la *Ley Paraguas*.

b) Puesto que el mantenimiento de un régimen de autorización debe garantizar que se cumplan las condiciones previstas en la *Ley Paraguas*, lo cual motiva una reducción del número y supuestos en que se aplicará la licencia previa, se añaden otras formas de intervención de las entidades locales en la actividad ciudadana: la comunicación previa, la declaración responsable y el sometimiento a control posterior al inicio de la actividad.

c) Se declara que la actividad de intervención deberá ajustarse, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad.

La modificación legislativa se ha visto acompañada de la reforma de un Reglamento de 1955, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, a través del Real Decreto 2009/2009, de 23 de diciembre. Este Reglamento de carácter

supletorio (sólo se aplica en aquellas comunidades autónomas que no han aprobado su correspondiente normativa en la materia) preveía, con carácter general, la necesidad de solicitar licencia de apertura para implantar cualquier establecimiento industrial o mercantil. Resulta evidente que esta previsión general de licencia de apertura contraría los principios de la *Ley Paraguas* y también la modificación operada en la LRBRL. En consecuencia, se sustituye por un reenvío a lo previsto en el nuevo artículo 84 de dicha Ley.

Esta modificación ha comportado la reforma de varias leyes autonómicas reguladoras del régimen local –que desarrollan la legislación básica estatal– y tiene importantes efectos sobre la actividad administrativa desarrollada por los ayuntamientos, por lo que está implicando modificaciones de ordenanzas municipales en las que se sustituye la licencia previa de apertura por otros mecanismos menos invasivos como la declaración responsable.

### 3.2. Área de turismo

El sector turístico, competencia exclusiva de las CCAA, constituye un buen ejemplo tanto de la implantación del nuevo modelo de regulación como del éxito de los mecanismos de cooperación interadministrativa, que han coadyuvado a implantar una reforma coherente con la colaboración entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y las CCAA.

Las reformas en este sector han sido ambiciosas y profundas, resultando una eliminación sustancial de barreras y trámites administrativos, en un sector que aporta más del 10 por 100 del producto interior bruto y empleó al 11,3 por 100 de los ocupados a nivel nacional en 2009. Esencialmente, se eliminan todas las autorizaciones previas para los establecimientos turísticos, sustituyéndose por procedimientos de declaración responsable o comunicación previa, pasando las inscripciones en los registros a efectuarse de oficio ▷

en todo caso. Conviene señalar que, al tratarse de una competencia exclusiva de las comunidades autónomas, los cambios se han producido a través de la modificación de normas autonómicas y la derogación completa de la normativa que existía en el ámbito estatal y que se aplicaba con carácter supletorio, principalmente en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

En establecimientos hoteleros se sustituye de forma general la autorización previa y clasificación por una declaración responsable en la que los prestadores se autoclasifican<sup>5</sup>.

Para las agencias de viaje y centrales de reservas se sustituye el régimen de autorización del título-licencia y las autorizaciones para la apertura de sucursales por uno de declaración responsable o comunicación previa. Además, se suprimen las condiciones de capital mínimo desembolsado, la constitución necesariamente como persona jurídica y la exclusividad de la actividad.

En materia de bares, restaurantes y cafeterías, así como en la mayoría de actividades de turismo activo que no impliquen uso del dominio público, también se sustituye el régimen de autorización por uno de declaración responsable, y algunas comunidades autónomas liberalizan las actividades, de manera que dejan de ser objeto de regulación turística.

En lo que respecta a guías turísticos, se han realizado modificaciones tendentes, por un lado, a suprimir barreras y trámites para los supuestos de establecimiento y, por otro, a especificar que el régimen de libre prestación se rige exclusivamente por la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, sin otros requisitos adicionales.

<sup>5</sup> En establecimientos hoteleros especializados –albergues, balnearios, centros de esquí, hoteles rurales– se mantiene en varios casos el procedimiento de autorización, por razones de protección del medio ambiente. Asimismo, en *campings* y en diversos tipos de alojamientos al aire libre, se exige, en función de la clasificación del uso del suelo, una autorización previa justificada por impacto medioambiental.

### 3.3. Servicios industriales

Las reformas más destacables en el área de servicios industriales afectan a las actividades de instaladores y mantenedores de instalaciones industriales<sup>6</sup> y benefician principalmente a las pymes, para las que el cumplimiento de la anterior normativa resultaba especialmente gravoso.

El acceso a estas actividades estaba sometido a numerosos controles previos con restricciones en el ámbito territorial de actuación de los prestadores y en su duración. El nuevo modelo que se adopta consiste en presentar una declaración responsable<sup>7</sup> (en sustitución del anterior régimen de autorización), en la que el titular declara que cumple los requisitos exigidos por la normativa, que dispone de la documentación que así lo acredita, que se compromete a mantenerlos durante la vigencia de la actividad y que se responsabiliza de que la actividad se efectúa de acuerdo con las normas y requisitos que establece la normativa. La declaración habilita, desde el momento de su presentación, por tiempo indefinido para el ejercicio de la actividad en todo el territorio nacional, eximiendo al prestador de la gravosa exigencia de acreditar documentalmente el cumplimiento de requisitos, sin perjuicio de las actuaciones de comprobación y control por las autoridades competentes. Además, se eliminan requisitos excesivamente restrictivos y onerosos que se venían exigiendo en los reglamentos de seguridad, como la exigencia de local, de determinada composición y tipo de contratación de la plantilla y de constituirse en persona jurídica.

Asimismo, se adoptan medidas en el ámbito de los organismos de control y de los agentes que ▷

<sup>6</sup> Esta reforma afecta a las siguientes actividades: instaladores y conservadores de aparatos de elevación y manutención, instaladores, conservadores y reparadores frigoristas, instaladores y reparadores de productos petrolíferos líquidos, instaladores y mantenedores de equipos de protección contra incendios, instaladores de gas, de líneas de alta tensión y de líneas de baja tensión e instaladores y reparadores de equipos a presión.

<sup>7</sup> Este régimen es aplicable, tanto a prestadores que deseen establecerse como a prestadores que operen en España en régimen de libre prestación de servicios.

intervienen en la calidad industrial<sup>8</sup>, permitiendo el ejercicio de la actividad a personas físicas y jurídicas y suprimiendo el requisito de acreditación de la solvencia financiera.

Por otra parte, se adopta un nuevo modelo de Registro Integrado Industrial basado en una incorporación de oficio de los datos de los prestadores y de otros agentes a partir de la autorización o declaración responsable, sin que sea necesaria respuesta, confirmación o inscripción efectiva en el Registro Integrado Industrial para poder ejercer la actividad, y en una mayor cooperación administrativa, de modo que sea una herramienta útil para el seguimiento de sus actuaciones por cualquier autoridad autonómica.

Otros cambios reseñables son la supresión del Documento de Calificación Empresarial y del régimen de autorización que se aplicaba a los agentes de la propiedad industrial.

### 3.4. Otras modificaciones sectoriales

Las reformas del *sector energético* (del sector eléctrico y del sector de hidrocarburos) suponen un avance trascendental en la liberalización de las actividades de comercialización en materia energética, que facilitará la entrada de nuevos competidores y simplificará el ejercicio de la actividad de las empresas ya establecidas (cerca de 400 empresas distribuidoras y comercializadoras de energía eléctrica, 170 productos petrolíferos y gaseosos al por mayor, a las que es preciso añadir las comercializadoras al por menor).

En particular, se han sustituido autorizaciones fundamentalmente vinculadas a la actividad de comercialización<sup>9</sup> por comunicaciones previas al

inicio de la actividad y se han sustituido los registros donde se debían inscribir los agentes afectados por la reforma por listados publicados en Internet realizados a partir de las comunicaciones previas.

Asimismo, se ha producido una depuración de los requisitos exigidos a las anteriores categorías de agentes para operar en el mercado, eliminando todos aquellos que imponían la obligación de aportar diversa documentación demostrativa del cumplimiento de requisitos en el momento de efectuar la declaración responsable (sin perjuicio de la facultad de las autoridades competentes de comprobación y control posterior) y sustituyéndose algunos requisitos por otros menos restrictivos que garantizan, igualmente, el objetivo de que los agentes tengan una adecuada capacidad legal, técnica y financiera<sup>10</sup>.

Con estas medidas, la empresa que desee iniciar actividades como comercializador o, en su caso, operador al por mayor, se evita el doble trámite previo de solicitar la autorización y la inscripción en el registro y el deber de acreditar documentalmente el cumplimiento de requisitos y, por otra parte, se elimina el régimen de autorización que para los consumidores que deseen adquirir energía directamente en el mercado de producción para su propio consumo, suponía el deber de inscripción en el Registro de Consumidores Directos en Mercado.

En el ámbito de las *autoescuelas*, se elimina la doble autorización de apertura y funcionamiento de las autoescuelas, mediante la supresión de la necesidad de obtener la autorización de funcionamiento, pasando a tener la autorización de apertura validez en todo el territorio nacional. Además, ▷

<sup>8</sup> Son agentes de la calidad industrial las entidades de certificación, laboratorios de ensayos, entidades auditoras y de inspección y los laboratorios de calibración industrial.

<sup>9</sup> Comercializadores de electricidad y consumidores directos en el mercado de electricidad -antes denominados consumidores cualificados-, operadores al por mayor de productos petrolíferos, operadores al por mayor de GLP (gas licuado del petróleo), comercializadores al por menor de GLP a granel y comercializadores y consumidores directos en el mercado de gas natural.

<sup>10</sup> A modo de ejemplo, se elimina para todos los agentes la exigencia que discriminaba en detrimento de las empresas establecidas en otros Estados miembros, según la cual, para acreditar capacidad legal, las empresas debían revestir forma de sociedad mercantil de nacionalidad española o de otro Estado miembro con establecimiento permanente en España. Para acreditar la capacidad financiera y técnica respectivamente, se suprime de forma generalizada la necesidad de que se disponga de un programa financiero en el que se detallen los recursos propios y ajenos y una memoria explicativa de los medios técnicos y personales con los que se cuenta para el desarrollo de la actividad.

se revisan los requisitos que se exigían a las autoescuelas, especialmente aquellos que imponían al prestador restricciones territoriales, requisitos de infraestructura demasiado elevados y la necesidad de ejercer la actividad en exclusiva, eliminando un número importante de ellos, por haberse estimado injustificados o desproporcionados<sup>11</sup>.

En la regulación de las *sociedades profesionales*<sup>12</sup>, se ha reducido el porcentaje obligatorio de participación de los socios profesionales en el capital de la sociedad y en los órganos de administración de 3/4 partes al 51 por 100, al estimarse que la elevada calidad y profesionalidad quedan igualmente salvaguardadas con este requisito menos restrictivo.

Se prevé que esta medida favorezca la creación de sociedades profesionales, al facilitar la captación de recursos propios incrementando la base de inversores potenciales, y tendrá un impacto favorable en el conjunto de la economía, teniendo en cuenta que el segmento de los servicios profesionales en España integra a más de un millón de profesionales y que la tendencia general a operar en el mercado mediante personas jurídicas de tipo societario, permiten niveles de calidad, eficacia y eficiencia difícilmente asequibles para las personas físicas.

En el área de *medio ambiente*, debe destacarse como cuestión previa que es un sector sujeto a una regulación exhaustiva por parte de la UE, por lo

que el margen de maniobra era estrecho. Pese a ello, se realizó una identificación amplia y, como consecuencia de la misma, se ha producido una mejora sustancial en la regulación de actividades vinculadas al medio ambiente, destacando la incorporación de una mayor competencia en la regulación de actividades sujetas a autorización que afectan a las costas, parques nacionales, montes, patrimonio natural y biodiversidad, así como la mejora de la regulación de actividades de gestión de residuos, donde se reducen las autorizaciones, trámites y notificaciones a realizar por el prestador. En concreto, para las actividades de gestión de residuos, se elimina la doble autorización al prestador y a las instalaciones, se establece la renovación automática de la autorización y se suprimen las restricciones en el ámbito territorial de actuación del prestador, creándose al efecto un Registro único para todo el territorio nacional que puede ser consultado por cualquier autoridad competente.

Por lo que se refiere a la normativa *sanitaria*, debe señalarse que los servicios sanitarios son una de las excepciones recogidas en el ámbito de aplicación de la DS y en la *Ley Paraguas*, si bien esta exclusión está limitada a lo que podríamos llamar servicios «estrictamente sanitarios»<sup>13</sup>. No obstante, la normativa sanitaria está presente en numerosos sectores y ámbitos de las relaciones económicas. La transposición de la Directiva de Servicios se ha centrado, en este campo, en eliminar todos aquellos trámites impuestos por las autoridades sanitarias que restringían injustificadamente el acceso o el ejercicio de actividades de servicios en muy diversos ámbitos, salvaguardando en todo caso la protección de la salud pública. En concreto, se han limitado las autorizaciones impuestas por las autoridades sanitarias a las estrictamente imprescindibles, se han suprimido obstáculos a ▷

<sup>11</sup> Entre los requisitos eliminados se encuentran el requisito de que todas las secciones deban estar situadas en la misma provincia, requisitos exigidos a las dependencias con las que, como mínimo, debían constar los locales y al material mínimo, la exigencia de que la escuela que imparta la formación para obtener el permiso de conducción de la clase B deba contar con dos vehículos, la prohibición de que la escuela no pueda disponer de menos vehículos que de profesores, la exclusividad de la actividad de las escuelas, la limitación para profesores y directores de poder ejercer como máximo en dos escuelas, o el requisito de existencia de un porcentaje mínimo de alumnos aprobados para entender que los profesores cumplen con su obligación reglamentaria de impartir una «enseñanza eficaz».

<sup>12</sup> La sociedad profesional se constituye para el ejercicio en común de alguna actividad profesional de carácter colegiado a través de un ente dotado de personalidad jurídica. La sociedad responde con todo su patrimonio de las deudas contraídas y la responsabilidad de los socios se determina según la forma social adoptada, pero de las deudas sociales que deriven de los actos profesionales propiamente dichos responderán solidariamente la sociedad y el profesional que haya actuado.

<sup>13</sup> Los servicios sanitarios, incluidos los servicios farmacéuticos, realizados o no en establecimientos sanitarios e independientemente de su modo de organización y de financiación a escala estatal y de su carácter público o privado, prestados por profesionales de la salud a sus pacientes, con objeto de evaluar, mantener o restaurar su estado de salud, cuando estas actividades estén reservadas a profesiones sanitarias reguladas.

la libre prestación de servicios por parte de prestadores de otros Estados miembros y se ha introducido una mayor transparencia y claridad en los requisitos exigidos por la normativa sanitaria en diversos ámbitos<sup>14</sup>.

En el ámbito de la *instalación y mantenimiento de equipos de telecomunicación* se sustituye el régimen de autorización que suponía el procedimiento de inscripción en el Registro de empresas instaladoras de telecomunicación, por la obligación de presentar una declaración responsable.

El número de inscripciones en el Registro de empresas instaladoras de telecomunicación, tras el *boom* experimentado en 2001 y 2002 gracias a la liberalización del sector, se ha mantenido estable, en torno a 400. Se estima, por tanto, que 400 empresas se beneficiarán anualmente de la eliminación de este trámite administrativo.

La actividad de *arrendamiento de vehículos sin conductor* deja de estar sometida a regulación específica por la normativa de transportes, sujeta tan sólo a obligaciones de carácter fiscal, social, laboral o de seguridad ciudadana o vial. Por ello, los requisitos exigidos por la normativa de transporte, como la exigencia de un local dedicado en exclusiva a esta actividad y de un número mínimo de vehículos, entre otros, quedan suprimidos.

<sup>14</sup> En lo que respecta a los cambios más destacables en la normativa estatal, la autorización para acceder a la actividad de distribución y venta de productos sanitarios o el régimen de autorización que implicaba la inscripción en el Registro General Sanitario de Alimentos para acceder a actividades de elaboración, distribución y comercio de productos alimenticios destinados a ser consumidos en lugar distinto al establecimiento, se han sustituido por sistemas de declaración responsable. Asimismo, desaparece el certificado de manipulador de alimentos que se venía exigiendo a personas dedicadas a la elaboración y manipulación de comidas para venta directa al consumidor, pasando el control a realizarse directamente sobre las actuaciones de los manipuladores en los propios establecimientos, siendo los operadores económicos los que en las visitas de control oficial habrán de acreditar que los manipuladores de las empresas, en función de las labores encomendadas, han sido debidamente formados.

Por otro lado, se introduce una mayor claridad sobre los requisitos que debe reunir un medicamento de uso humano para ser objeto de publicidad y se mejora el acceso de profesionales en el ámbito de la salud de otros Estados miembros, debidamente reconocidos, a la docencia universitaria y a plazas vinculadas a hospitales.

En el ámbito autonómico, se eliminan autorizaciones y restricciones en diversos ámbitos, como en la regulación de desfibriladores externos, centros de bronceado, establecimientos de tatuaje, condiciones sanitarias del sacrificio de animales, o piscinas de uso colectivo.

Además los prestadores dejan de estar obligados a realizar el visado de las autorizaciones cada dos años, que acredite el cumplimiento de los requisitos.

Esta reforma va a producir una reducción de costes para cerca de 1.300 empresas ya autorizadas. La eliminación del visado de las autorizaciones implica una reducción de la carga burocrática tanto de estas empresas<sup>15</sup> como de las comunidades autónomas, que son las competentes tanto para el otorgamiento de las autorizaciones como para la realización del visado.

Finalmente, en el área de *vivienda* destaca la reforma operada en relación con las entidades y laboratorios de ensayos para el control de la calidad de la edificación, donde se sustituye la necesidad de obtener una acreditación administrativa, por la obligación de efectuar una declaración responsable, sin perjuicio de la posibilidad de que ambos tipos de entidades obtengan por vía voluntaria acreditaciones de ENAC (Entidad Nacional de Acreditación).

Si bien el impacto de la reforma será mayor para el caso de los laboratorios de control, cuya regulación primera data de 1974 frente a la situación preexistente para las entidades, que no tenían un régimen de acreditación consolidado ni una regulación homogénea por parte de las autonomías, la reforma obliga a una simplificación administrativa considerable, con las consiguientes mejoras en la competitividad del sector.

#### 4. Conclusiones

Como resultado del proceso de transposición, se estima la eliminación de 116 autorizaciones estatales, del orden de 633 autonómicas, y la eliminación de 594 requisitos injustificados o desproporcionados. Más concretamente, el 20,43 por ▷

<sup>15</sup> Teniendo en cuenta que existen tasas por visado de las autorizaciones, estimando que la media de la cuantía de la tasa sea de 50 euros, el ahorro para el conjunto de empresas sería de 65.000 euros cada dos años.

100 de los regímenes de autorización suprimidos corresponden a actividades de distribución comercial; el 26,43 por 100 al sector turismo; y el 26,72 por 100 de las autorizaciones eliminadas a nivel estatal corresponden a servicios industriales. Es importante destacar que esta cuantificación de la reducción de barreras es preliminar, dado que aún se está completando la adecuación de la normativa estatal, autonómica y local al nuevo marco normativo.

Las reformas analizadas suponen una nueva manera de regular los servicios, más eficiente y menos discriminatoria. Los marcos reguladores discriminatorios tienen efectos perversos a nivel microeconómico (segmentación de mercados, asignación ineficiente de recursos, aprovechamiento insuficiente de las economías de alcance...), que se traducen en un impacto negativo sobre las principales variables macroeconómicas (carencias de competitividad, elevado déficit por

cuenta corriente, diferencial de inflación con la zona euro, lento avance de la productividad...).

En este contexto, el nuevo modelo de regulación instaurado en actividades estratégicamente capitales para la economía y el gasto de las familias, como son el turismo, el comercio y la industria, tendrá un impacto positivo en el conjunto de la economía que será más apreciable en el medio y largo plazo.

En concreto, el nuevo marco regulatorio originará nuevas oportunidades de negocio para emprendedores y una mayor competencia en el sector, que se traducirá en menores tasas de inflación, un crecimiento positivo de la productividad y del empleo por el lado de la oferta, y un impulso del consumo y la inversión por el lado de la demanda, gracias al incremento en el poder adquisitivo y la rentabilidad del capital por la mayor eficiencia empresarial.

## Anexo 1

### Número de autorizaciones y requisitos suprimidos por área y Administración

Nº de autorizaciones suprimidas por área y Administración																							
Administración	Administración Pública	Asuntos sociales	Comercio	Consumo	Cultura	Defensa	Deporte	Economía y Hacienda	Educación	Empleo	Energía	Industria	Interior	Justicia	Medio ambiente	Salud	Servicios de agricultura	Sociedad de la información	Suelo y urbanismo	Transportes	Turismo	Vivienda y construcción	Totales
<b>Administración General del Estado</b>			6		1	1		4		1	16	31	4		11	9	9	4		4	13	2	116
Andalucía			11		2			1			1			0	0	12				1	15		43
Aragón			4										1		2		2				7		16
Cantabria		1	16													9					5	2	33
Castilla y León		1	9					2							7	6	1			1	12	2	41
Castilla-La Mancha			12					2								5	1				6		26
Cataluña		2	8					2					3		3	16	7				5		46
Ciudad de Melilla			2																				2
Comunidad de Madrid		10	13	3	1			2							1	4	2				32	1	69
Comunidad Foral de Navarra			9					3							8						11	2	35
Comunidad Valenciana			9				1					5	1			7	9				9	2	43
Extremadura			7		3			2								3					8		23
Galicia			5		2			1								1	7				7	1	72
Islas Baleares		1	6										8		2		1			1	17		36
Islas Canarias		1	6		1			2							2	6	3				10		31
La Rioja		3	10					2								8					10	2	35
Pais Vasco		1	7		1			1			2	4			5	6	1		1		11	2	42
Principado de Asturias		1	7																		14	2	24
Región de Murcia			6				1	1								2					6		16
<b>Totales</b>	<b>0</b>	<b>21</b>	<b>153</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>25</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>19</b>	<b>88</b>	<b>19</b>	<b>0</b>	<b>33</b>	<b>102</b>	<b>43</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>198</b>	<b>18</b>	<b>749</b>

Nº de requisitos suprimidos por área y Administración																							
Administración	Administración Pública	Asuntos sociales	Comercio	Consumo	Cultura	Defensa	Deporte	Economía y Hacienda	Educación	Empleo	Energía	Industria	Interior	Justicia	Medio ambiente	Salud	Servicios de agricultura	Sociedad de la información	Suelo y urbanismo	Transportes	Turismo	Vivienda y construcción	Totales
<b>Administración General del Estado</b>			16		4	3		2	1	1	23	97	25	4	10	2	2	3		11	7	6	217
Andalucía			8		1					2	1				2	1					5		20
Aragón			4		2								1								8		15
Cantabria		3	1													3					6		13
Castilla y León		5	11		1								2		5	11	1				4		40
Castilla-La Mancha		4	2								1					7	0				6		20
Cataluña	1		3													1	37				3		45
Ciudad de Melilla			1																				1
Comunidad de Madrid		1	4												8		1			3	22		39
Comunidad Foral de Navarra		1	3										1								3		8
Comunidad Valenciana		31	7				1				2	5	3		1	1	2				12		65
Extremadura		2	2		1											1					5		11
Galicia			4																		8		12
Islas Baleares	2	2	2												1						11		18
Islas Canarias		2	2												1		2				3		10
La Rioja			5					2							1		2				1		11
Pais Vasco		2	5									2				3	7				3		22
Principado de Asturias			1													6					2		9
Región de Murcia		4	1												2	7					4		18
<b>Totales</b>	<b>3</b>	<b>57</b>	<b>82</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>27</b>	<b>104</b>	<b>32</b>	<b>4</b>	<b>31</b>	<b>43</b>	<b>54</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>14</b>	<b>113</b>	<b>6</b>	<b>594</b>

Fuente: Informe final sobre la transposición de la Directiva de Servicios.

## NOTA METODOLÓGICA SOBRE LA CONTABILIZACIÓN GLOBAL DE AUTORIZACIONES Y REQUISITOS SUPRIMIDOS

Los datos provienen de la información proporcionada por ministerios y CCAA que ha sido incluida en el anexo.

### I. PARA EL RECuento DE AUTORIZACIONES SUPRIMIDAS

Se han contabilizado el número de autorizaciones siguiendo la definición de la *Ley Paraguas* (cualquier acto expreso o tácito de la autoridad), por lo que se tienen en cuenta, por ejemplo, la eliminación de inscripciones obligatorias en registros que pasen a ser de oficio, las autorizaciones de acceso y todas aquellas que pudieran exigirse en el desarrollo de la misma actividad.

Cuando, además de una autorización, era necesario inscribirse en un registro con carácter previo al ejercicio de la actividad, la eliminación de ambos se ha contabilizado como eliminación de dos autorizaciones. Ahora bien, si la inscripción en el registro, aún siendo obligatoria, podía realizarse una vez iniciada la actividad, se ha contabilizado la eliminación de una autorización y la eliminación de un requisito.

En las áreas donde existe normativa estatal básica y normativa autonómica de desarrollo (salud, comercio, industria, medio ambiente, servicios de agricultura, vivienda y construcción, juego, interior) las autorizaciones se recuentan conforme a la norma que produce efectos directos en cada comunidad autónoma. En consecuencia, cuando existe normativa autonómica se ha atendido a ésta, mientras que para las comunidades que carezcan de normativa propia, donde se aplica la norma básica de forma directa (caso especialmente frecuente en Ceuta y Melilla, que carecen de competencias legislativas), se ha atendido a las autorizaciones suprimidas en la normativa estatal.

En el caso de inscripción en Registros de ventas especiales, se ha considerado una autorización suprimida por cada modalidad de venta especial.

### II. PARA EL RECuento DE REQUISITOS SUPRIMIDOS

Al igual que en el recuento de autorizaciones, para la contabilización de requisitos únicamente se considera la norma que produzca efectos directos en cada comunidad autónoma.

En el caso de establecimiento, se han tenido en cuenta todos los requisitos eliminados que se imponían al prestador para acceder a una actividad de servicios o ejercerla, atendiendo al artículo 9 de la *Ley Paraguas*, y a los requisitos evaluables y prohibidos. No se ha contabilizado la eliminación del silencio desestimatorio.

En el caso de la validez territorial de la habilitación, no se ha contabilizado la concreción de la eficacia nacional. Sin embargo, sí se ha contabilizado la eliminación de los requisitos antes exigidos a prestadores de otras comunidades autónomas, de manera que se ha considerado un requisito suprimido por cada autorización/declaración responsable/comunicación subsistentes que pasen a no ser exigidas a los prestadores establecidos en otras comunidades autónomas (reconocimiento de la validez nacional de la autorización, declaración responsable o comunicación).

El reconocimiento de la duración indefinida de la autorización se ha considerado un requisito suprimido.

La reducción de documentación a aportar, la no exigencia de documentos originales o copias compulsadas y las restantes medidas de simplificación administrativa que aligeren las cargas impuestas directamente a los prestadores se han considerado como requisitos suprimidos cuando se mantenga la autorización. Cuando se elimine la autorización y, como consecuencia, se eliminen diversos requisitos, éstos se han excluido del cuadro de eliminación de requisitos porque se ha contabilizado sólo la autorización eliminada.

Cuando se haya eliminado un régimen de autorización, la supresión de tasas por tramitación de la licencia no se ha considerado requisito suprimido.

En el caso de libre prestación para los establecidos en otros Estados miembros, la eliminación de las autorizaciones a estos prestadores se ha considerado eliminación de requisitos.

