

A comunicación previa aplicada ao réxime de licenzas: o exemplo de Vigo

Resumo: No presente estudo preténdese abordar unha análise dos labores de transposición da Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeo e do Consello de 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado interior, no Estado español, para aprofundar na especial problemática que se produce no ámbito local, e concretamente nos municipios como entidades competentes en materia de outorgamento de licenzas de actividade no caso das actividades de carácter inocuo. Para amosar a devandita problemática e unha posible solución analízanse os traballos de transposición levados a cabo polo Concello de Vigo e, en concreto, a fórmula elixida de utilización da figura da comunicación previa para o acceso ás actividades de servizos inocuas.

Palabras clave: Directiva de Servizos; Licenzas de Actividade; Concello; Comunicación previa.

Abstract: In the present study aims to address an analysis of the work of transposition of the Directive 2006/123/EC of the European Parliament and the Council of 12 December 2006 on services in the internal market in the Spanish state, to deepen in the specific problem that occurs at the local level, specifically in the municipalities as entities responsible for licensing activity in the case of the activities of a safe. To show this problem and possible solutions are discussed for implementation work carried out by the city of Vigo, in particular, the formula chosen to use the figure of advance notice for access to service activities harmless.

Key words: Services Directive; Licensing activities; City council; Advanced notice.

Índice: 1. Introducción. 2. Directiva 123/2006, de Servizos en el Mercado Interior. 3. Transposición en el ámbito estatal. 3.1. Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servizos y su ejercicio. 3.2. Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de Modificación de Diversas Leyes para su Adaptación a la Ley sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servizos y su ejercicio. 3.3. Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. 4. Transposición en el ámbito de la comunidad autónoma de Galicia. 5. Transposición en el ámbito local: el ejemplo de Vigo. 5.1. Cuestiones generales. 5.2. Actuaciones genéricas de transposición. 5.3. Nuevo régimen para el ejercicio de actividades inocuas. 5.3.1. Génesis. 5.3.2. Régimen de comunicación previa. 5.3.3. Licencias sujetas a procedimiento simplificado. 5.3.4. Ejercicio de actividades vinculadas a la ejecución de obras. 5.3.5. Cuestiones pendientes. 5.3.5.a) De ámbito local. 5.3.5.b) De ámbito autonómico. 6. Conclusiones para una reflexión. 6.1. Reformas organizativas. 6.2. Reformas normativas. 6.3. Ventanilla única de servizos: una asignatura pendiente. 6.4. Un proceso en evolución. 7. Bibliografía



*1 Introducción

No presente artigo preténdese analizar, en liñas xerais dado que a extensión do mesmo non permite afondar nas múltiples cuestións que se formulan, un exemplo de transposición, no ámbito local, da Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeo e do Consello, relativa aos servizos no mercado interior, concretamente no Concello de Vigo, transposición que se circunscribirá, sen prexuízo de esbozar outras cuestións, ao novo réxime de comunicación previa para o acceso ás actividades inocuas e o seu exercicio.

Así, tras analizar o marco normativo, desde o inicio da propia DIRSE pasando polos labores de transposición do Estado español ata a situación na Comunidade Autónoma de Galicia, expóranse as distintas actuacións municipais levadas a cabo dentro das obrigas de transposición que lle competen, con especial incidencia no novo réxime de comunicación previa, todo iso desde a posición da administración local respecto ás Directivas comunitarias.

2 A Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeo e do Consello de 12 de decembre de 2006, relativa aos Servizos no Mercado Interior

O Tratado da Comunidade Europea consagra, xa desde 1957, tanto a liberdade de establecemento, actual artigo 43, como a liberdade de circulación de servizos, actual artigo 49. En aplicación dos devanditos preceptos o Tribunal de Xustiza Europeo veu eliminando trabas

| * RELACIÓN DE ABREVIATURAS | |
|----------------------------|--|
| AAVV | Autores varios |
| AXE | Administración Xeral do Estado |
| AAPP | Administracións Públicas |
| BOE | Boletín Oficial do Estado |
| CCAA | Comunidades Autónomas |
| COSITAL | Colexio de Secretarios, Interventores e Tesoureiros de Administración Local |
| CUNAL | Revista de Estudos Locais |
| DIRSE | Directiva de Servizos |
| DOUE | Diario Oficial Unión Europea |
| EELL | Entidades Locais |
| FEMP | Federación Española de Municipios e Provincias |
| FEGAMP | Federación Galega de Municipios e Provincias |
| IMI | Sistema de Información do Mercado Interior |
| LAE | Lei de Acceso Electrónico dos cidadáns aos Servizos Públicos |
| LES | Lei de Economía Sostible |
| LLAASE | Lei de Libre Acceso ás Actividades de Servizos e o seu Exercicio |
| LRBRL | Lei Reguladora das Bases Réxime Local |
| LRX-PAC | Lei de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo Común |
| RIIG | Razón imperiosa de interese xeral |
| TCE | Tratado Constitutivo da Comunidade Europea |
| TXCE | Tribunal de Xustiza das Comunidades Europeas |
| TS | Tribunal Supremo |
| TUE | Tratado da Unión Europea |
| UE | Unión Europea |

ao libre establecemento e libre prestación de servizos, a consecuencia dos procedementos de infracción abertos por incumprimento do establecido nas devanditas normas, pretendendo articular un sistema de garantías para a materialización das devanditas liberdades¹, ao tempo que foi dotando de contido as devanditas liberdades nun encomiable labor interpretativo, se ben algúns autores como JIMÉNEZ ASENSIO sosteñen que a devandita xurisprudencia se configura como de grande importancia posto que supón a aplicación directa, e por tanto o recoñecemento do efecto directo das previsións do TCE, das liberdades comunitarias sen necesidade de que deban ser desenvolvidas por norma comunitaria derivada para anoar ás mesmas tales efectos². Non obstante a efectos de garantir as devanditas liberdades procedeuse á aprobación da DIRSE segundo texto aprobado polo Parlamento Europeo e o Consello e publicado no DOUE o 27 de decembro de 2006, entrando en vigor ao día seguinte.

Non cabe dúbida de que a principal revolución producida no panorama administrativo pola DIRSE é a que se deriva do cambio de réxime para o acceso ao exercicio de actividades de servizos³ fronte ao tradicional réximen da autorización como técnica estrela de control preventivo, que permite o exercicio dun dereito ou facultade que xa pertence ao administrado⁴. Cámbiase o réxime de control “ex ante” por un réxime de control “ex post”, xeralízase o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio, configurando o réxime de autorización previa como unha excepción suxeita ao cumprimento dunha serie de requisitos de proporcionalidade, necesidade e non discriminación e ao correspondente proceso de avaliación.

Non obstante, as novidades introducidas pola DIRSE van máis alá do cambio de modelo de intervención para o acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio, podendo concretar outras tres cuestións nucleares: portelo único de servizos, calidade dos servizos e cooperación administrativa.

- Portelo único de servizos (PUDS): configúrase como un portelo único virtual a través do cal debe proporcionarse a consumidores e prestadores de servizos toda a infor-

1 Sobre ambas liberdades poden verse BORRAJO INIESTA, I. “Las libertades de establecimiento y de servicios en el Tratado de Roma” no Tomo II do Tratado de Derecho Comunitario Europeo, Ed. Civitas, Madrid, 1986. Directores GARCÍA DE ENTERRÍA, E., GONZALEZ CAMPOS, J. e MUÑOZ MACHADO, S.; PELLICER ZAMORA, R. C. “Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios en la Unión Europea”, en ILLESCAS, R. e MOREIRO, C. J. Derecho Comunitario Económico, Vol. I, Las Libertades Fundamentales, Madrid, Colex, 2001.

2 JIMENEZ ASENSIO, R. “La incorporación de la Directiva de Servicios al Derecho Interno”. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati, 2010.

3 Sobre o cambio que se produce no ámbito do dereito administrativo e a europeización do dereito público e especialmente o dereito administrativo, mediante a DIRSE e a facultade do dereito comunitario para provocar o cambio en figuras con tanto arraigamento no noso dereito como a autorización, pode consultarse VELASCO CABALLERO, F., JENS-PETER SCHNEIDER (Coords.): “La unión administrativa europea”, Marcial Pons, Madrid, 2008.

4 O concepto de autorización construíuse dogmaticamente desde dúas perspectivas diferentes. Por unha parte, MAYER puxo o acento sobre a descrición do mecanismo sobre o que a autorización actúa, como acto administrativo que levanta a prohibición preventivamente establecida pola norma de policía, previa comprobación de que o exercicio da actividade non ten que producir no caso concreto perturbación ningunha sobre a boa orde da cousa pública. Doutra parte, RANELLETTI situou o centro de gravidade da autorización na preexistencia no suxeito dun dereito subxectivo, cuxo libre exercicio permite a autorización removendo os límites establecidos ao devandito exercicio. Cfr. PARADA VAZQUEZ, R. “Derecho administrativo I”, Marcial Pons, Madrid, 1994. Sobre a técnica da autorización pode verse tamén GARCÍA DE ENTERRÍA, E. e FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. “Curso de Derecho Administrativo II”, 4ª edición, Civitas, 1997, no que apunta xa a problemática do concepto clásico de autorización e a súa crise actual, no que tras sinalar que “A intervención da Administración por vía de consentimento do exercicio da actividade configúrase sempre como requisito necesario do devandito exercicio que, doutro xeito, ou ben non podería despregarse validamente, ou ben se vería privado de efectos xurídicos.” apuntaba xa que “A crise do esquema tradicional fíxose especialmente aguda a partir do momento no que, superando o ámbito propio da orde pública, na súa triple dimensión, comprensiva da tranquilidade, seguridade e salubridade cidadás, en función deo cal foi pensado o devandito esquema, a autorización viuse transplantada ao complexo campo das actividades económicas, no que se lle fai xogar sistematicamente un papel que non se reduce xa ao simple control negativo do exercicio de dereitos, senón que se estende á regulación mesma do mercado, co propósito decidido de orientar e canalizar positivamente a actividade autorizada no sentido duns obxectivos previamente programados ou polo menos, implicitamente definidos nas normas aplicables.”



mación para acceder ou exercer unha actividade de servizos en calquera Estado membro⁵.

- Calidade dos servizos: Mediante este obxectivo refórzanse os dereitos e a protección dos consumidores, xa que as restricións á libre circulación de servizos afectan non só aos prestadores senón tamén aos destinatarios, mediante múltiples obstáculos que entorpecen a utilización dos servizos polos aqueles.
- Cooperación administrativa: Para asegurar un control máis eficiente dos prestadores e os servizos, puxéronse en marcha mecanismos de cooperación reforzada entre todas as Administracións Públicas de todos os Estados membros, entre os que destaca o sistema de información do mercado interior (sistema IMI)

3 Transposición no ámbito estatal

O lexislador español optou por un sistema de transposición que non suscitou a aprobación de todos os interlocutores afectados no devandito labor, pois se ben, parece ter optado por unha transposición horizontal e vertical mediante a aprobación de dúas normas, importantes sectores, como o do comercio, quedaron fóra do ámbito de aplicación das devanditas normas requirindo a aprobación dunha norma específica, ao tempo que o atraso na súa aprobación xerou un panorama de inseguridade xurídica nos distintos ámbitos territoriais e profesionais. Non obstante, a continuación abordaremos principalmente as dúas normas de transposición Lei 17/2009⁶, de 23 de novembro, sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio e a Lei 25/2009⁷, de 22 de decembro, de modificación de diversas Leis para a súa adaptación á Lei sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio, xa coñecidas respectivamente como “Lei Paraugas” e “Lei Ómnibus”⁸ e a recente Lei 2/2011⁹, de 4 de marzo, de Economía Sostible, a través de cuxa regulación se introducen, tamén a modo ómnibus, substanciais novidades derivadas da DIRSE.

3.1 A Lei 17/2009, de 23 de novembro, sobre o Libre Acceso ás Actividades de Servizos e o seu exercicio

Respecto á técnica lexislativa utilizada para a elaboración desta norma e que lle valeu a xa coñecida denominación de “Lei Paraugas”, foi a dunha norma de carácter horizontal, na que se limita en grande medida a reproducir, con algunhas adaptacións, o contido da propia DIRSE, a modo de “paraugas” que permitise dar cobertura aos labores de transposición do Estado español na ordenación de todo o sector polo seu carácter aberto, por atopár-

5 O cumprimento dos obxectivos fixados no PUDS está directamente relacionado co desenvolvemento e implantación da Lei 11/2007, de 22 de xuño, de acceso electrónico dos cidadáns aos Servizos Públicos e a materialización dos dereitos recollidos no seu artigo 6, como concreción do dereito xenérico dos cidadáns a relacionarse coas AAPP por medios electrónicos.

6 B.O.E. Nº 283, de 24 de novembro de 2009.

7 B.O.E. Nº 308, de 23 de decembro de 2011.

8 O Consello de Estado no seu Ditame 99/2009, aprobado o 18 de marzo de 2009, sobre o Anteproxecto de Lei sobre Libre Acceso e Exercicio das Actividades de Servizos xa sinalaba respecto á forma de transposición *“Agora ben, aínda cando o método de transposición polo que se optou non resulta en si mesmo obxectable, non se pode deixar de sinalar que esta peculiar forma de incorporación do dereito comunitario ao noso ordenamento pode provocar certas distorsións, tanto desde a perspectiva da transposición mesma da Directiva, como desde a da súa incidencia no noso Dereito interno. Ante todo ten que terse en conta que a disposición proxectada é unha disposición con escasa virtualidade normativa e que non despreza plenamente os seus efectos, pois as disposicións incompatibles con algunha das súas previsións manterán a súa vixencia ata que sexan adaptadas a elas ou derogadas (...)”*. Para continuar en clara referencia á necesidade de ditar unha norma específica de transposición, como logo sería a Lei 25/2009, *“Consecuencia de todo iso é que este anteproxecto unicamente supón, segundo quedou apuntado, un primeiro paso no proceso de transposición ao noso ordenamento da Directiva de Servizos, que deberá ir seguido dunha secuencia de modificacións normativas coas que se garanta a eliminación efectiva dos obstáculos e restricións ao libre establecemento e á libre circulación de servizo”*.

9 B.O.E. Nº 55, de 5 de marzo de 2011.

monos ante unha lei de principios e bases regulatorias. Entrando no contido da LLAASE, debemos deternos na Exposición de Motivos cando nos sinala a súa finalidade de reducir trabas á liberdade de empresa no que afecta ao acceso e exercicio ás actividades de servizo e, así mesmo, proporcionar *“un medio máis favorable e transparente aos axentes económicos que incentive a creación de empresas”*. Como obxectivo adicional fíxase a simplificación de procedementos e o fomento dun “nivel elevado de calidade nos servizos”, mediante a promoción “dun marco regulatorio transparente, predecible e favorable para a actividade económica, impulsando a modernización das Administracións públicas (...) e garantindo unha mellor protección dos dereitos dos consumidores e usuarios de servizos.”

3.2 A Lei 25/2009, de 22 de decembro, de Modificación de Diversas Leis para a súa Adaptación á Lei sobre o Libre Acceso ás Actividades de Servizos e o seu exercicio

Como xa se indicou, no modelo de transposición da DIRSE ao ordenamento español o lexislador optara por un dobre nivel, neste caso a coñecida como “Lei ómnibus”, denominación que obedece ao seu heteroxéneo contido, ao uso das “Leis de Acompañamento”, no sentido de que a grande cantidade de modificacións¹⁰ que regula teñen como único denominador común o seu obxecto, a adaptación á DIRSE, é dicir, cun enfoque sectorial no que se abordan as diversas leis afectadas polo contido da DIRSE e a LLAASE. Como xa se indicou ese enfoque sectorial non inclúe a totalidade das leis afectadas, como é o caso da Lei de Ordenación do Comercio Minorista¹¹, polo que non se comprende a necesidade de empregar esta técnica tan criticada.

Sen afondar no contido da lei, que non é obxecto do presente estudo, apuntar aquelas normas cuxa modificación tivo maior impacto no ámbito da administración pública:

- a) Lei 30/1992, de 26 de novembro, de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo Común. Convén sinalar ao obxecto que nos interesa a introdución dun novo artigo 71 bis, no que se regulan especificamente as figuras da declaración responsable e a comunicación previa.
- b) Lei 11/2007, de 22 de xuño, de acceso electrónico aos servizos públicos.
- c) Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases do Réxime Local. Á marxe doutro contido é de importante transcendencia a modificación do artigo 84, ampliando os medios de intervención das entidades locais ao sometemento a comunicación previa ou declaración responsable, así como sometemento a control posterior ao inicio da actividade, a efectos de verificar o cumprimento da normativa reguladora na mesma.

3.3 A Lei 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostible

A LES, ditada non como norma específica de transposición e seguindo a referida técnica “ómnibus”, constitúe, segundo a súa propia exposición de motivos unha importante para

¹⁰ Modifícanse 48 leis estatais nas seguintes áreas: administración pública (3), consumo (1), servizos profesionais (3), emprego (4), servizos industriais e construción (6), enerxía (3), transporte e comunicacións (8), medioambiente e agricultura (12), sanidade (3), propiedade intelectual (1), outras (4).

¹¹ A devandita modificación levouse a cabo pola Lei 1/2010, de 1 de marzo, de reforma da Lei 7/1996, de 15 de xaneiro, de Ordenación do Comercio Minorista, BOE número 53, de 3 de marzo. Na súa Exposición de Motivos xustifica a reforma de forma independente e separada das demais normas con rango de lei, entre outros motivos, pola extraordinaria importancia do sector de que se trata, máis acusada se cabe na actual coxuntura económica e pola complexidade da distribución competencial na materia, o que motiva que se trate de alcanzar o máximo consenso posible tanto coas Comunidades Autónomas como cos operadores comerciais.



a “Estratexia para unha Economía Sostible”, ao abordar, dun modo transversal e con alcance estrutural, moitos dos cambios requiridos para a consecución dunha economía máis competitiva e innovadora. Dentro do devandito obxectivo ocupouse tamén de seguir co proceso de adaptación do ordenamento xurídico español á normativa comunitaria en materia de servizos, promulgando unha serie de normas que veñen completar a modificación que a Lei 25/2009 iniciara. Así as modificacións de maior calado para as AAPP atopámolas no Título II “Competitividade”, Capítulo I “Simplificación administrativa”:

- a) Sección I.- Da ampliación do ámbito do silencio positivo.
- b) Sección II. Dos supostos de licenzas locais de actividade.

Modificación da Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases do Réxime Local.

4 Transposición no ámbito da Comunidade Autónoma de Galicia

Dada a complexidade dos labores de transposición como consecuencia da nosa estrutura territorial e a distribución constitucional de competencias, é conveniente lembrar o importante peso que o sector servizos ten nas competencias autonómicas¹². Corresponde ás CCAA realizar modificacións: a) en materias nas que as CCAA asumiron competencias normativas; b) en materias nas que o Estado dita normativa básica e c) en materias nas que a competencia é exclusiva do Estado pero que están incorporadas ao ordenamento xurídico autonómico mediante unha norma autonómica tal e como se sinala no “Informe sobre a transposición da Directiva de Servizos” de 29 de abril de 2010 no seu apartado V.2.3.2. Relativo ás Comunidades Autónomas, dispoñible a través do Ministerio de Economía e Facenda.

A transposición na Comunidade Autónoma de Galicia realizouse fundamentalmente a través de dúas normas: por unha parte a Lei 7/2009¹³, de 22 de decembro, de modificación da Lei 10/1988, de 20 de xullo, de ordenación do comercio interior de Galicia, específica do sector comercial; e unha norma omnibus, a Lei 1/2010¹⁴, de 11 de febreiro, de modificación de diversas leis de Galicia para a súa adaptación á Directiva 2006/123/CE, transposición que se completará coa Lei 13/2010, de 17 de decembro, Comercio Interior de Galicia.

Sen prexuízo de abordar posteriormente a normativa autonómica en materia de licenzas urbanísticas, no ámbito das licenzas comerciais tras unha primeira modificación efectuada na normativa reguladora das actividades comerciais pola Lei 1/2010¹⁵, de 1 de marzo, de Reforma da Lei 7/1996, de 15 de xaneiro, de Ordenación do Comercio Minorista, que, a pesar de recoller na súa exposición de motivos a afirmación de que con esa modificación da regulación comercial minorista se pretendía a adaptación á DIRSE, na realidade se limitaba timidamente a indicar no seu artigo 6 que :

¹² VIDA FERNÁNDEZ, J. en “La ordenación de las actividades de servicios. Comentarios a la Ley 17/2009”, lémbraunos como o Tribunal Constitucional na súa STC 95/2001 sinalaba respecto desta cuestión (F.2) “(...) este Tribunal recoñeceu a competencia autonómica para adoptar as disposicións necesarias en complemento do dereito comunitario europeo e para executar e aplicar no seu ámbito territorial normativa comunitaria sempre que, racione materiae, as Comunidades Autónomas ostenten esa competencia e non superen o linde establecido pola normativa comunitaria e a estatal básica ou de coordinación (STC 79/1992, de 28 de maio, [RTC 1992, 79], FF 3 e 6)”.

¹³ D.O.G. Nº 251, de 28 de decembro de 2009.

¹⁴ D.O.G. Nº 36, de 23 de febreiro de 2010. Contra a devandita norma foi interposto recurso de inconstitucionalidade nº 8260-2010, promovido polo Presidente do Goberno en relación con diversos preceptos da Lei 1/2010.

¹⁵ D.O.G. Nº 249, de 29 de decembro de 2010. Para unha maior análise desta cuestión vid PÉREZ GONZÁLEZ, C. en “Comentarios sobre la transposición de la Directiva de Servicios en la Comunidad Autónoma de Galicia, en la apertura de establecimientos comerciales”. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 6, quincena do 30 de marzo ao 14 de abril. Edit. La Ley.

“Con carácter xeral, a instalación de establecementos comerciais non estará suxeita a réxime de autorización comercial”

Menos dun ano despois, a Lei 13/2010, de 17 de decembro, de Comercio Interior de Galicia, leva a cabo xa unha revisión en profundidade do acceso ás actividades de servizos e, se ben non responde plenamente ás directrices recollidas na DIRSE, no seu artigo 28 establece unha referencia ao sistema de control posterior que habilita ás entidades locais galegas para a súa implantación. Deste modo, sinala nos seus apartados 3 e 4:

3. *En todo caso, as actividades comerciais non suxeitas ao trámite de incidencia, efecto ou impacto ambientais, nin ao informe da consellería titular da competencia en sanidade, estarán exentas da obtención da licenza municipal de apertura ou actividade, abondando para o inicio da mesma a presentación dunha comunicación previa ou declaración responsable.*
4. *Suxéitanse unicamente ao deber de presentar unha comunicación previa, asinada pola persoa transmitente e a adquirente, os cambios de titularidade das licenzas de actividade ou apertura de establecementos e actividades comerciais.*

Non se entende por que esa ampla limitación respecto ás actividades suxeitas ao trámite de incidencia, efecto ou impacto ambiental así como con informes de sanidade, pois nada impediría a suxeición das devanditas actividades a un control anterior no relativo aos devanditos extremos en tanto que unha vez obtida a correspondente autorización sectorial a apertura da mesma podería someterse a un medio de intervención posterior. Por iso debemos ser moi críticos coa transposición autonómica, tanto pola forma, como polo propio contido material da mesma que situou aos concellos galegos nunha especie de limbo xurídico para determinar o réxime aplicable as actividades inocuas, producindo como resultado a convivencia das autorizacións, baixo forma de licenza, con comunicacións previas e declaracións responsables de distinto alcance, cuestión que non é fútil pois o efecto é xusto o contrario ao pretendido pola DIRSE, dificultando o cumprimento da obriga de contar con procedementos regulados, claros e inequívocos, obxectivos e transparentes, proporcionados ao obxectivo do interese xeral e previamente coñecidos.

5 Transposición no ámbito local: o exemplo de Vigo

O ámbito local aparece como o derradeiro chanzo nesta materia debido, por unha parte, á necesidade de coñecer a normativa de transposición tanto estatal como autonómica, e por outra, dada a escaseza de medios materiais e persoais con que contan os municipios españois para levar a cabo a súa propia tarefa de transposición¹⁶.

5.1 Cuestións xerais

Debemos lembrar, con carácter previo á análise da cuestión, que as EELL se ben gozan de potestade normativa, a devandita potestade ten carácter limitado respecto á dos poderes públicos autonómicos e estatais, pois é só regulamentaria¹⁷, o que as sitúa en clara po-

¹⁶ A este respecto resulta de grande interese a consulta do número extraordinario, xa citado, da Revista de Estudios Locales, xullo-agosto 2009, dedicado monograficamente á “Transposición de la Directiva de Servicios”.

¹⁷ O Tribunal Constitucional na súa Sentenza 214/1989, de 21 de decembro, sobre a Lei 7/1985 establece no seu fundamento xurídico sexto: *“... no concerner á organización municipal, a orde constitucional de distribución de competencias fúndase no recoñecemento de tres ámbitos normativos correspondentes á lexislación básica do Estado (Art. 149.1.18 da Constitución), a lexislación de desenvolvemento das Comunidades Autónomas segundo os respectivos Estatutos e a potestade regulamentaria dos Municipios, inherentes esta última á autonomía que a Constitución garante no seu Art. 140”*.



sición de dependencia respecto ao exercicio da devandita posición, sen prexuízo de que resulta indubidable a atribución legal ás EELL de potestade regulamentaria e de autoorganización atribuída ex art.4.1.a) LRBRL, todo iso intrinsecamente relacionado co réxime da autonomía local na configuración que do mesmo levou a cabo o Tribunal Constitucional nas súas sentenzas de 2 de febreiro de 1981 e de 27 de febreiro de 1981.

En relación coa súa posición respecto á DIRSE e as súas obrigas de transposición, debemos diferenciar dous tipos de normas locais. Por unha parte, aquelas que desenvolven ou complementan a normativa estatal ou autonómica, en cuxo caso haberá que estar ao disposto pola devandita normativa en virtude do principio de xerarquía normativa¹⁸, sendo precisamente este ámbito o máis afectado polo atraso das autoridades estatais e autonómicas na adaptación. Pero en paralelo podemos detectar a existencia dunha normativa autónoma, que desde a autonomía local, regula distintas cuestións de servizos afectados, como pode ser a venda ambulante, introducindo requisitos e procedementos específicos no termo municipal, que innovan o ordenamento xurídico e respecto das cales as EELL manteñen íntegra a súa obriga de transposición.

Polo que respecta á transposición no ámbito local, dáse a mesma dualidade que a anteriormente sinalada no ámbito estatal e autonómico, é dicir, ordenanza ómnibus e ordenanza paraugas. Coa técnica da ordenanza paraugas realízase unha transposición horizontal, incorporando os preceptos da Directiva a modo de grandes principios ou mandatos xerais que terá que sumar detalladamente a normativa municipal. Sobre a necesidade ou non de realizar esa incorporación dos principios comunitarios á normativa municipal, podemos falar do “efecto directo” das Directivas, resultando necesario citar as Sentenzas do Tribunal Constitucional de 8 de marzo e de 22 de abril de 1993, segundo as cales, non existe unha competencia específica de transposición das Directivas Europeas, polo que a execución do Dereito comunitario corresponderá a quen ostente a competencia da actividade ou norma afectada pola Directiva, tal e como sinala a propia Directiva cando remite ao dereito interno as cuestións de competencia. Así mesmo a Sentenza do Tribunal de Xusticia da UE de 2 de xuño de 2005 (*Koppensteiner GmbH*) pon de manifesto que cando unha norma comunitaria establece previsións que son incondicionais e suficientemente precisas para conferir un dereito a favor dun particular que este pode invocar fronte una institución pública, o órgano xurisdiccional competente debe inaplicar as normas nacionais que impidan o cumprimento do disposto nunha determinada Directiva, en relación co posible efecto directo das Directivas¹⁹, pero no caso que nos ocupa parece oportuno contar con normativa propia de transposición para posibilitar os dereitos concretos que deben materializarse. Non obstante, non son poucas as EELL que optaron polo sistema de ordenanza ómnibus, tras a revisión de toda a normativa local²⁰.

18 O noso sistema xurídico de fontes do Dereito parte da necesaria existencia dunha xerarquía entre os diversos instrumentos normativos, xerarquía que plasma o noso texto constitucional no seu artigo 9. O propio artigo 1.2 do Código Civil recolle as consecuencias para a infracción do devandito principio, establecendo que “Carecerán de validez as disposicións que contradigan outras de rango superior”, tras enumerar no parágrafo anterior as fontes do ordenamento xurídico español, “a lei, o costume e os principios xerais do dereito”, do que se infire a nulidade daquelas formas regulamentarias locais que vulneren unha norma de superior xerarquía. EMBID IRUJO, A. “Ordenanzas y reglamentos municipales” “Tratado de Derecho Municipal I” AAVV, dirixido por MUÑOZ MACHADO, S.

19 O artigo 189.3 do Tratado da Comunidade Económica Europea límitase a dicir: “A Directiva vincula aos Estados membros destinatarios en canto ao resultado a alcanzar, deixando ás instancias nacionais a competencia en canto á forma e aos medios.” Sobre o efecto directo das Directivas podemos consultar a xurisprudencia comunitaria: Asunto 6/64: Costa/ENEL, Recompilación 1964, 1251, natureza xurídica do Dereito comunitario, aplicabilidade directa e primacía do Dereito comunitario; Asunto 41/74: van Duyn, Recompilación 1974, 1337, efecto directo das directivas. ALONSO GARCÍA, R. “Las sentencias básicas del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, Civitas, Madrid 2006.

20 Esta liña foi a opción escollida polo Concello de Madrid coa aprobación da Ordenanza pola que se adaptan ao ámbito da cidade de Madrid as previsións contidas na normativa estatal e autonómica de transposición da Directiva 2006/123/CE, do Parlamento Europeo e do Consello, de 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado interior.

Nesa mesma liña pronúnciase o Manual práctico de avaliación para as Entidades Locais elaborado polo Ministerio de Economía e Facenda e o Ministerio de Política Territorial en colaboración coa FEMP e COSITAL, coa finalidade de axudar ás Entidades Locais a adaptar a súa normativa á Directiva de Servizos, cando sinala:

“Nesta tarefa na que as Autoridades españolas se ven inmersas para levar a cabo a aplicación do anteproxecto de lei, as Entidades Locais teñen un papel especialmente relevante posto que elas son as autoridades competentes en grande parte da normativa afectada. De feito, a Lei de Bases do Réxime Local ao atribuír no seu artigo 4 apartado 1a) o exercicio da potestade regulamentaria ás Entidades Locais, convérteas nos suxeitos obrigados a modificar as súas propias normas para adaptalas ao Dereito comunitario.”

Sen prexuízo da existencia de numerosos sectores afectados pola DIRSE no ámbito local, serán as licenzas de actividade e as autorizacións para a utilización do dominio público local as que deberán ser obxecto de revisión íntegra nos seus procedementos para determinar, á luz do novo marco regulatorio, os cambios que haberán de efectuarse. Todo iso sen prexuízo da repercusión que terá tanto no ámbito fiscal como urbanístico, a pesar de tratarse de materias inicialmente excluídas pola propia normativa comunitaria.

Non cabe dúbida de que o sector das licenzas de actividade constitúe o sector afectado pola excelencia dentro do ámbito local, dado o volume de expedientes existentes na materia, de ahí que os principais cambios normativos existentes no ámbito local se concentrasen nesta materia. A tal efecto, debemos distinguir entre as licenzas de actividade inocuas e as licenzas de actividade clasificadas.

No suposto das licenzas de actividade inocuas, cuxa configuración se leva a cabo basicamente por exclusión ao tratarse de actividades que potencialmente non van presentar efectos significativos sobre o medio ambiente ou sobre terceiros, non parece existir dúbida sobre a aplicación do cambio de modelo, no sentido de que, dada a súa escasa ou nula incidencia ambiental, non existe xustificación para manter un réxime de autorización previa, debendo suxeitarse ao réxime de comunicación previa ou declaración responsable²¹. Non obstante, e pese á aparente unanimidade doutrinal sobre a devandita conclusión, hai que precisar que as distintas interpretacións formuladas polas EELL levan a que cada concello aplique o sistema que teña por conveniente, e así no momento actual atopámonos con que en función do lugar onde se queira exercer a actividade o prestador terá que tramitar un tipo de expediente ou outro, é dicir, que se creou un escenario de inseguridade xurídica²².

Dentro das licenzas de actividades clasificadas atopámonos con aquelas que reciben a consideración de molestas, insalubres, nocivas e perigosas²³, debemos lembrar que se-

21 CHOLBI CACHÁ, F.A., formúlase a necesidade de fixar, no caso de declaracións responsables ou comunicacións previas, dun prazo breve transcorrido o cal o interesado podería dar comezo ao exercicio da actividade, prazo durante o cal a Administración podería pronunciarse desfavorablemente sobre a comunicación ou declaración presentada en relación coa actividade ou requirir ao interesado para que procedese a emendar a documentación defectuosamente presentada, tras o cal se podería iniciar o exercicio da actividade. Vid. CHOLBI CACHÁ, F.A. “El régimen de la comunicación previa, las licencias de urbanismo y su procedimiento de otorgamiento”, LA LEY, Madrid, 2010. Con esa formulación atopámonos ante unha especie de comunicación ou declaración con efectos diferidos, debendo preguntarnos se dilatar no tempo os seus efectos non contradi o espírito e letra da DIRSE.

22 A existencia no noso Estado de máis de 8.000 municipios, cada un decidindo o seu réxime de transposición, moitos deles mantendo a autorización previa, faría conveniente, ao meu xuízo, a adopción de medidas que unifiquen o criterio, evitando a creación dun clima de inseguridade xurídica.

23 Segundo a tradicional distinción establecida polo Decreto 2414/1961, de 30 de novembro, polo que se aproba o Regulamento de actividades molestas, insalubres, nocivas e perigosas, materia hoxe na súa maioría regulada polas CCAA.



gundo o propio RAMINP se trataría daquelas actividades que *“produzan incomodidades, alteren as condicións normais de salubridade e hixiene do medio ambiente e ocasionen danos ás riquezas pública ou privada ou impliquen riscos graves para as persoas ou os bens”* se ben haberá que acudir á lexislación que en cada caso ditasen as CCAA24. Non cabe dúbida respecto a este tipo de actividades sobre a incidencia ambiental que as mesmas teñen, por tanto a posible concorrencia dunha RIIG, se ben a devandita incidencia se graduará en función da gravidade. Unha vez fixada a devandita premisa, haberá que determinar se para o exercicio das actividades denominadas *“molestas”* será suficiente a declaración ambiental e posteriormente a comunicación previa ou declaración responsable do prestador, pois o principio de control posterior se revela nese caso como suficientemente eficaz para a consecución dos obxectivos perseguidos ou se, dada a concorrencia dunha RIIG, protección do medio ambiente, se xustifica o mantemento do réxime autorizador²⁵. Poderíamos dicir que a política de policía administrativa ou de intervención en xeral deben adaptarse aos principios e filosofía dimanante do novo marco normativo, especialmente respecto daquelas actividades que carecen ou teñen escasa incidencia ambiental, que constitúen terreo aboado ao réxime de control posterior. Na mesma liña, o xa citado novo artigo 84 bis LRBRL, na redacción dada pola LES, establece que en caso de existencia de licenzas ou autorizacións concorrentes entre unha Entidade local e algunha outra Administración, a Entidade local deberá motivar expresamente na xustificación da necesidade da autorización ou licenza o interese xeral concreto que se pretende protexer e que este non se atopa xa cuberto mediante outra autorización xa existente, por tanto, se o único interese a protexer é o medio ambiente, nada impide nestes casos suprimir o control anterior. Cuestión distinta é se se invocan cuestións de seguridade pública ou orde pública, cualificadas tamén como RIIG, distintas á xa mencionada que poderían xustificar o seu mantemento.

5.2 Actuacións xenéricas de transposición

A integración do Concello de Vigo no grupo de traballo²⁶ constituído no seo do Ministerio de Política Territorial²⁷ en xullo de 2009 para o pulo da adaptación da normativa local á Directiva de Servizos, determinou o inicio das actuacións municipais de transposición. Por Resolución da Alcaldía de data 21 de xullo de 2009 procedeuse a constituir, na organización municipal, unha Comisión Técnica de Adaptación da normativa local á Directiva de Servizos, coa finalidade de proceder á identificación, avaliación e modificación da normativa municipal que permita a súa adaptación á DIRSE. A devandita Comisión, de composición xurídica transversal, procedeu ao inicio das súas tarefas e tras un traballo exhaustivo por parte dos seus compoñentes realizouse unha primeira análise cuxos resultados foron postos en coñecemento da Xunta de Goberno Local en sesión de data 24 de agosto de 2009 para a súa comunicación ao Ministerio de Política Territorial.

24 CANO MURCIA, A. na súa obra *“El nuevo régimen jurídico de las licencias de apertura”*, LA LEY, Madrid, 2010 defende que no caso de actividades cualificadas xenéricamente como medioambientais, debería existir unha acción preventiva, suxeita a control a priori, e unha acción inspectora, suxeita a control a posteriori, como consecuencia da previa presentación da comunicación ou declaración responsable.

25 A Disposición Adicional Oitava da Lei 1/2010, relativa aos proxectos que deban someterse a avaliación de impacto ambiental establece unha regulación do réxime de declaración responsable ou comunicación para o acceso a unha actividade ou o seu exercicio suxeita ao RDL 1/2008, de 11 de xaneiro, de impacto ambiental de proxectos ou a normativa autonómica de desenvolvemento ao dicir que *“a declaración responsable ou a comunicación non poderán presentarse ata ter levado a cabo a devandita avaliación de impacto ambiental e, en todo caso, deberá dispoñerse da documentación que así o acredite”*.

26 O devandito grupo estaba formado por interlocutores únicos dos distintos Departamentos Ministeriais, de cada unha das Comunidades Autónomas e da FEMP, así como un grupo representativo de 28 municipios de grande poboación.

27 Considerando a Presidencia da Unión Europea polo Estado español durante o primeiro semestre do ano 2010 decidiuse que serían os devanditos concellos os que serían obxecto de estudo para determinar o cumprimento dos labores de transposición no ámbito local.

Como continuación destes traballos de adaptación realizouse unha proposta de dous proxectos normativos e como consecuencia da mesma o Pleno do Concello de Vigo adoptou, en sesión ordinaria de data 30 de novembro do ano 2011, acordo de aprobación de senllas ordenanzas en cumprimento do mandato de traspoñer a DIRSE no seu ámbito territorial.

As ordenanzas obxecto de aprobación seguían, por unha parte, o modelo da lei paraugas²⁸, "*Ordenanza municipal reguladora do libre acceso ás actividades de servizos e ao seu exercicio no concello de Vigo*²⁹", constituíndo así unha norma horizontal na que quedaban recollidos os principios previstos na norma comunitaria que debían guiar a regulación municipal das actividades de servizos, non só no momento da súa entrada en vigor, senón tamén no futuro e, polo tanto, nas propostas regulatorias que no sucesivo puidesen impulsarse. Todo iso, sen prexuízo de que, tras a aprobación da referida ordenanza, unha vez públicas e en vigor as adaptacións legislativas efectuadas polo Estado e a Comunidade Autónoma, non fose necesaria a realización de modificacións normativas específicas. É dicir, o Concello de Vigo optou, por evidentes razóns de prudencia e seguridade xurídica, por agardar á promulgación da correspondente normativa, tanto estatal como autonómica, en base ao principio de xerarquía. Así mesmo na devandita sesión plenaria foi obxecto de aprobación a "*Ordenanza específica de adaptación básica da tramitación de licenzas urbanísticas e medioambientais*"³⁰, na que se procede a unha regulación parcial dos procedementos regulados polo ámbito normativo do Plan Xeral de Ordenación de Vigo, establecendo unha serie de medidas de simplificación administrativa.

Entre outras actuacións e dentro do ámbito plural que constitúe o obxecto da DIRSE o Concello acordou a súa integración no Portelo Único da Directiva de Servizos (PUDS), así como no sistema IMI ou a integración no Comité para a mellora da regulación das actividades de servizos³¹.

5.3 Novo réxime para o exercicio de actividades inocuas

Como consecuencia da nova regulación autonómica en materia de actividades comerciais o Concello de Vigo, dentro dun proxecto máis ambicioso, comezou o proceso para a aplicación dun novo réxime en materia de actividades inocuas.

5.3.1 Xénese

Máis alá da substitución do control anterior polo control posterior, a DIRSE, así como a normativa de transposición tanto estatal, como autonómica e local, conteñen un manda-

28 Naquel momento aínda proxecto de lei que incluía na súa disposición final cuarta unha advertencia sobre o incumprimento das obrigas de transposición ao establecer que "*As Administracións Públicas que, no exercicio das súas competencias, incumprisen o disposto nesta lei ou no Dereito comunitario afectado, dando lugar a que o Reino de España sexa sancionado polas institucións europeas asumirán, na parte que lles sexa imputable, as responsabilidades que de tal incumprimento se tivesen derivado. A Administración do Estado poderá compensar a devandita débeda contraída pola administración responsable coa Facenda Pública estatal coas cantidades que deba transferir a aquela, de acordo co procedemento regulado na Lei 50/1988, de 30 de decembro, de Medidas Fiscais, Administrativas e de Orde Social*".

29 B.O.P. nº 46, de 9 de marzo de 2010.

30 B.O.P. nº 77, de 26 de abril de 2010.

31 A creación do devandito Comité vén establecida pola Disposición Adicional Terceira da Lei 17/2009 que dispón: "*Para facilitar a participación das Administracións Públicas no proceso de transposición ao ordenamento interno da Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeo e do Consello, de 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado interior e no marco do establecido no artigo 5, apartados 1 e 7, da Lei 30/1992, de 26 de novembro, de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo Común, créase un comité de cooperación multilateral, do que formarán parte a Administración Xeral do Estado, as Comunidades e Cidades Autónomas e representantes da Administración Local. Este Comité terá como obxecto facilitar a cooperación para a mellora da regulación das actividades de servizos e, en particular, o seguimento e a coordinación das actuacións que se leven a cabo nas diferentes administracións para a correcta transposición da directiva*".



to de simplificación administrativa e para iso as Administracións Públicas deberán revisar os procedementos e trámites aplicables ao establecemento e a prestación de servizos co obxecto de impulsar a devandita simplificación.

Dentro da devandita liña de simplificación o Concello de Vigo en setembro de 2010 procedeu á aprobación dun “Programa de Mellora de Procesos” de intervención limitada a aqueles servizos máis sensibles ás demandas cidadás e que permitan obter con carácter inmediato un elevado nivel de calidade na prestación de servizos. No devandito sentido, e a efectos de proceder a unha significativa redución de cargas administrativas, deberán eliminarse aquelas obrigas innecesarias ou repetitivas, proceder a eliminar ou simplificar os trámites duplicados, simplificación documental, substitución do réxime de autorización por comunicación previo ou outros.

Dos devanditos ámbitos de intervención abordaremos o relativo ao exercicio de actividades inocuas e actividades de escasa incidencia ambiental, postos en relación coas condicións necesarias para o exercicio das actividades no termo municipal. A devandita iniciativa representa unha importante redución de cargas administrativas³² desde a óptica da substitución do control anterior a control posterior, se ben combinada coa defensa do interese xeral, que supón unha oportunidade para os emprendedores, especialmente para o sector pemes.

5.3.2 Réxime de comunicación previa

Como consecuencia de PMP constituíuse no seo da Xerencia Municipal de Urbanismo³³ un grupo de traballo sectorial coa finalidade específica de adaptación dos procedementos de tramitación de licenzas de actividade á normativa europea e ao establecemento de medidas urxentes tendentes á simplificación administrativa que redunden nun incentivo á actividade económica e empresarial.

Tras levar a cabo unha análise doutras experiencias municipais e da propia sistemática de traballo por resolucións do Delegado de Urbanismo e Vivenda³⁴ procedeuse á aprobación, tomando como base a proposta formulada polo grupo de traballo, do réxime de comunicación previa, tanto para o exercicio de actividades inocuas, relacionadas no catálogo anexo, cambio de titularidade das licenzas de actividade ou apertura de establecementos e actividades comerciais, así como actividades e instalacións eventuais e desmontables. Fixábase nas referidas resolucións municipais, en atención ao significativo cambio que se introducía, a publicación das devanditas resolucións no Boletín Oficial da Provincia e na sede electrónica do Concello co obxecto de acadar o obxecto de máxima información e transparencia.

Para o mandato recollido en toda a normativa citada de asegurar a efectividade dos principios de libre establecemento dos prestadores de servizos e libre prestación de servizos, é clave a aplicación do principio de proporcionalidade, principio positivizado no artigo 5.c) LLAASE seguindo fielmente a regulación da DIRSE de tal modo que a elección de l medio de intervención na actividade dos administrados en materia de servizos ten que garantir *“que o devandito réxime sexa o instrumento máis axeitado para garantir a consecución do obxectivo que se persegue porque non existen outras medidas menos restritivas que per-*

32 O método simplificado de medición de cargas administrativas e da súa redución aprobado polo Ministerio de Administracións Públicas como sistema compartido das Administracións Públicas e baseado no Modelo de Custos Estándar (MCE), cuantifica o establecemento de resposta inmediata nun procedemento no importe de 200 €.

33 A xestión urbanística no Concello de Vigo realízase a través do Organismo Autónomo Municipal “Xerencia Municipal de Urbanismo”, creado por acordo plenario de data 29 de xullo de 1996. (Estatutos publicados no BOP nº 193, de 6/10/2010).

34 Boletín Oficial da Provincia nº 130, de 7 de xullo de 2011.

mitan obter o mesmo resultado, en particular cando un control a posteriori se producise demasiado tarde para ser realmente eficaz". Conscientes no ámbito municipal da obriga da administración de elixir o medio menos gravoso para o prestador de servizos e postas en valor as vantaxes e desvantaxes que ofrecían as técnicas de "declaración responsable" e "comunicación previa" decidiuse no seo da organización municipal que a elección da técnica da comunicación previa respondía mellor a conxugar o devandito principio e a protección do interese xeral, dada a posibilidade de exixir a presentación de canta documentación se considere necesaria para acreditar estar en posesión dos requisitos legalmente previstos.

En relación co devandito proceso a primeira pregunta que se debe responder é por que se optou polo sistema de "comunicación previa" fronte ao sistema de declaración responsable, e a resposta á devandita cuestión é a consideración, ao noso xuízo, da comunicación previa como un³⁵ medio de intervención máis garantista para o interese xeral. Partindo da óptica da implantación dun cambio de modelo radical fronte ao anterior, así como da necesidade de conxugar o respecto ás liberdades de establecemento e prestación de servizos coa defensa do interese xeral, tras un estudo en profundidade da definición que de ambas figuras leva a cabo no artigo 71 bis³⁶, esa foi a conclusión á que se chegou para a súa posta en funcionamento, partindo da posibilidade de combinar as devanditas figuras.

A declaración responsable³⁷ configúrase como documento subscrito por un interesado no que manifesta, baixo a súa responsabilidade, que cumpre cos requisitos establecidos na normativa vixente para acceder ao recoñecemento dun dereito ou facultade ou para o seu exercicio, que dispón da documentación que así o acredita e que se compromete a manter o seu cumprimento durante o periodo de tempo inherente ao devandito recoñecemento ou exercicio. Non obstante, a comunicación previa³⁸ é aquel documento mediante o que os interesados poñen en coñecemento da Administración Pública competente os seus datos identificativos e demais requisitos exhibibles para o exercicio dun dereito ou o inicio dunha actividade, de acordo co establecido no artigo 70.1 LRJ-PAC³⁹.

Aínda que a diferenza puidese parecer de matiz, non o é, pois a declaración responsable só habilita á administración para exixir a presentación da mesma situando os termos da relación do cidadán con aquela en termos de confianza absoluta no cidadán, pois non será ata que a administración proceda ao seu requirimento o momento no cal poderá comprobar o cumprimento dos requisitos necesarios para o acceso á actividade; en cambio a comunicación previa habilita á administración á exixencia fronte ao administrado de comunicar os "demais requisitos exhibibles para o exercicio dun dereito ou o inicio dunha

35 LOZANA CUTANDA, B. "Ley ómnibus: silencio administrativo, declaración responsable y comunicación previa", Diario La Ley, nº 7339, xa conclúe que se ben a propia Lei 25/2009 aplica as novas figuras en diversos sectores optando por unha delas en substitución da autorización previa, nalgúns supostos exixense conxuntamente a comunicación previa acompañada dunha declaración responsable. Non obstante, outros autores como BAUZÁ MARTORELL, J. en "Declaración responsable y comunicación previa. Consideraciones críticas del procedimiento administrativo a raíz de la Ley Ómnibus", Diario La Ley, nº 7419, opina que o lexislador reserva a comunicación previa aos procedementos iniciados a instancia de parte e neles límitase ao inicio do procedemento.

36 O artigo 3.9 LLAASE contén así mesmo unha definición da técnica de "declaración responsable".

37 Artigo 71 bis apartado 1 LRX-PAC.

38 Artigo 71 bis apartado 2 LRX-PAC.

39 Art. 70.1 Lei 30/1992 As solicitudes que se formulen deberán conter:

- A) Nome e apelidos do interesado e, no seu caso, da persoa que o represente, así como a identificación do medio preferente ou do lugar que se sinala a efectos de notificacións.
- B) Feitos, razóns e petición en que se concrete, con toda claridade, a solicitude.
- C) Lugar e data.
- D) Sinatura do solicitante ou acreditación da autenticidade da súa vontade expresada por calquera medio.
- E) Órgano, centro ou unidade administrativa á que se dirixe.



actividade”, é dicir, que acompañando á comunicación previa se pode exigir a presentación dunha serie de documentación complementaria sobre as condicións determinadas legal e regulamentariamente para o acceso ao exercicio da actividade⁴⁰.

A presentación da comunicación realízase en modelo normalizado accesible e público a través da páxina web⁴¹, e ao mesmo tempo incorpórase unha declaración responsable comprensiva de distintos compromisos relativos entre outros ao cumprimento das condicións relativas a instalacións eléctricas, maquinaria, instalacións de climatización, así como os requisitos exigibles en materia de accesibilidade, medidas hixiénico-sanitarias, tratamento de residuos, ao tempo que compromisos de carácter xenérico sobre a dispoñibilidade de licenza de primeira ocupación, autorizacións sectoriais ou cumprimento íntegro da normativa municipal e a presentación da documentación íntegra, así como a reprodución do preceptuado no artigo 71 bis, apartado 4⁴².

O feito de incluír as devanditas declaracións permite que no momento de presentación da documentación se realice unha verificación formal sobre a integridade da documentación presentada, de tal modo que de non verificarse positivamente a devandita integridade non sexa aconsellable a presentación da mesma pois da combinación das declaracións anteriormente referidas atopámonos cunha falsidade na presentación da mesma xa que a súa presentación exige a manifestación de acompañar toda a documentación preceptiva.

Así mesmo en función da actividade a desenvolver deberá achegarse a documentación complementaria que no mesmo se sinala.

A determinación daquelas actividades que poderían ser obxecto de control posterior mediante a presentación de comunicación previa contense no propio modelo normalizado para o seu xeral coñecemento, e concretáanse nas seguintes:

1. Comercio alimentario
 - 1ª. Establecementos de produtos alimenticios non perecedoiros e envasados ata 400 m².
2. Outras actividades de servizos:
 - 2.a) Almacéns cunha carga de lume de ata 40.000 Mjoules ata 300 m² (agás produtos químicos, farmacéuticos, combustibles, lubricantes, fertilizantes, praguicidas, herbicidas, pinturas, vernices, ceras ou pneumáticos).
 - 2.b) Establecementos comerciais (Tendas de roupa ou boutiques, mercería, obxectos de agasalho, bixería ou similares) cunha superficie de ata 400 m².
 - 2.c) Talleres de reparación de reloxos, xoias, calzados, chaves, pequena maquinaria, electrodomésticos e similares, cunha superficie de ata 200 m², sen maquinaria específica.
 - 2.d) Oficinas bancarias cunha superficie de ata 200 m².
 - 2.e) Oficinas administrativas cunha superficie de ata 200 m².

40 Os modelos aprobados e accesibles na páxina web recollen para cada un deles a documentación complementaria exixible.

41 O apartado 5 do artigo 71 bis impón ás Administracións Públicas a obriga de manter permanentemente publicados e actualizados modelos de declaración responsable e de comunicación previa, os cales se facilitarán de forma clara e inequívoca e que, en todo caso, se poderán presentar a distancia e por vía electrónica.

42 A inexactitude, falsidade ou omisión, de carácter esencial, en calquera dato, manifestación ou documento que se acompañe ou incorpore a unha declaración responsable ou unha comunicación previa ou a non presentación ante a Administración competente da declaración responsable ou comunicación previa, determinará a imposibilidade de continuar co exercicio do dereito ou actividade afectada desde o momento en que se teña constancia de tales feitos, sen prexuízo das responsabilidades penais, civís ou administrativas a que houbese lugar.

- 2.f) Axencias de viaxes, inmobiliarias, aseguradoras, cunha superficie de ata 200 m².
- 2.g) Academias non reguladas, agás as de música, cante ou baile, cunha superficie de ata 200 m².
- 2.h) Estudos fotográficos cunha superficie de ata 200 m² e sen revelado.
- 2.i) Servizo de copistería, cunha superficie de ata 200 m², sen imprenta.
- 2.j) Cambios de uso entre calquera das actividades anteriormente indicadas.

A determinación das actividades incluídas no catálogo lévase a cabo en función de diversos parámetros que son o resultado da incidencia de diversa normativa sectorial na materia, así como do propio plan municipal. Non obstante, a maior limitación que nos atopamos vén dada, unha vez máis, pola normativa autonómica na materia que non foi obxecto de modificación para a súa adaptación á DIRSE. O Decreto 133/2008⁴³, de 12 de xuño, polo que se regula a avaliación de incidencia ambiental no seu Anexo III, no que se recollen as actividades excluídas do procedemento de avaliación de incidencia ambiental⁴⁴, establece no seu apartado 3 que tan só serán excluídas aquelas actividades de comercio “polo miúdo”, agás os vehículos de motor, motocicletas e ciclomotores; reparación de efectos persoais e aparatos domésticos, sempre que a potencia mecánica instalada non supere os 15 kW e a súa superficie non supere os 400 m². É dicir, a “sensu contrario”, todas aquelas cuxa potencia mecánica instalada supere os 15 kw, ou cuxa superficie supere os 400 m², si estarán suxeitas a procedemento de avaliación ambiental e por tanto excluídas, de conformidade co disposto no artigo 28.4 da Lei 13/2006, da aplicación do control anterior.

En canto ao redeseño do procedemento efectuado, o seguinte esquema é significativo da simplificación administrativa efectuada:

| PROCEDEMENTO ANTERIOR | PROCEDEMENTO ACTUAL |
|--------------------------------------|---|
| Solicitude licenza actividade | Presentación comunicación previa |
| Informe técnico | Inicio de actividade |
| Informe xurídico | |
| Proposta resolución | |
| Ditame Consello XMU | |
| Resolución de outorgamento | |
| Prazo medio de resolución: 1-3 meses | Prazo: Inmediato (sen prexuízo da suspensión derivada das comprobacións) |

Tamén hai que salientar que foi obxecto de normalización a comunicación previa para a transmisión das licenzas de actividade, cuxa presentación baixo a fórmula de comunicación xa viña establecida polo RSCL, pero que se suxeita a resolución administrativa.

43 DOG nº 126, de 1 de xullo de 2008. Debemos lembrar que tal e como sinala a Exposición de Motivos os graos de intervención nas actividades con repercusión medioambiental artículáanse en avaliación de impacto ambiental, de efectos ambientais e de incidencia ambiental.

44 Non obstante, a posible incidencia ambiental da actividade non debería constituir por si mesma un obstáculo ao exercicio da actividade mediante medios de intervención “ex post”, pois a devandita posibilidade xa se prevía na propia Lei 1/2010, de 1 de marzo, de reforma da Lei 7/1996, de 15 de xaneiro, de Ordenación do Comercio Minorista, ao dispoñer na súa Disposición Adicional Oitava “Proxectos que deban someterse a avaliación de impacto ambiental” que “*Cando, de acordo con esta lei, se exixa unha declaración responsable ou unha comunicación para o acceso a unha actividade ou o seu exercicio e unha avaliación de impacto ambiental, conforme ao texto refundido da Lei de Impacto Ambiental de proxectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de xaneiro, ou á normativa autonómica de desenvolvemento, a declaración responsable ou a comunicación non poderá presentarse ata rer levado a cabo a devandita avaliación de impacto ambiental e, en todo caso, deberá dispoñerse da documentación que así o acredite*”, é dicir permite a conxugación da protección do medio ambiente co libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio.



5.3.3. Licenzas suxeitas a procedemento simplificado

Xunto á implantación do sistema de comunicación previa o proxecto municipal incluía medidas específicas de simplificación administrativa en materia de servizos, medidas que significativamente se concretan no que se denominou “Licenzas suxeitas a procedemento simplificado”.

Así, coa presentación da solicitude de licenza suxeita a procedemento simplificado, e tras a verificación formal sobre a integridade da documentación adxunta á mesma, faise entrega ao cidadán dun xustificante da devandita presentación. Este xustificante contén a esencia mesma do procedemento, ao sinalar expresamente que a presentación da solicitude de licenzas suxeitas ao procedemento simplificado permite á persoa titular da mesma o inicio da actividade solicitada transcorrido o prazo dun mes sen recibir notificación en sentido contrario por parte da Xerencia de Urbanismo, segundo o disposto no artigo 42 da LRJ-PAC, sen prexuízo de conter así mesmo a advertencia de que en ningún caso poderán levarse a cabo actividades que non se axusten aos parámetros e características solicitadas, nin que contraveñan as normas ou usos establecidos na lexislación e normativa urbanística aplicable.

Así pois o núcleo fundamental do procedemento radica na celeridade na tramitación do procedemento así como na certeza para o cidadán de que se transcorrido un mes non recibiu comunicación municipal pode contar co recoñecemento do dereito solicitado.

En canto á *relación de actividades de servizos consideradas inocuas, suxeitas ao procedemento simplificado*, son as seguintes:

- 1.a) Almacéns con carga de lume ata 125.000 Mjoules e superficie ata 500 m² (agás produtos químicos, farmacéuticos, combustibles, lubricantes, fertilizantes, praguicidas, herbicidas, pinturas, vernices, ceras ou pneumáticos).
- 1.b) Cristalería, talleres de encadernación e afíns, con superficie ata 400 m² e potencia mecánica inferior a 10 V.
- 1.c) Talleres de reparación de reloxos, xoias, calzados, chaves, pequena maquinaria, electrodomésticos e similares con superficie ata 400 m² e potencia mecánica inferior a 10 CV.
- 1.d) Talleres de confección, calzado, marroquinería e similares, con superficie ata 400 m² e potencia mecánica inferior a 10 CV.
- 1.e) Oficinas bancarias e administrativas con superficie entre 200-1000 m².
- 1.f) Axencias de viaxes, inmobiliarias, aseguradoras e afíns, con superficie entre 200-1000 m².
- 1.g) Academias non reguladas, agás as de música, cante ou baile, cunha superficie entre 200 e 1000 m².
- 1.h) Estudos fotográficos, sen revelado, con superficie de 200 ata 1000 m².
- 1.i) Locutorios telefónicos, con superficie de ata 400 m².
- 1.j) Servizo de copistería, sen servizo de imprenta, con superficie de ata 400 m².
- 1.k) Cambios de uso entre calquera das actividades anteriormente indicadas.

5.3.4. Exercicio de actividades vinculadas á execución de obras

Non pode escaparse a problemática que subxace respecto a aquelas actividades para cuxa posta en funcionamento sexa necesaria a realización de obras, pois o artigo 22 RSCL⁴⁵, na redacción dada ao mesmo polo Real Decreto 2009/2009, de 23 de decembro, mantén intacta a prohibición de conceder o permiso de obras sen o outorgamento da licenza de apertura, se fose procedente.

Conscientes da devandita problemática e en tanto en canto a normativa autonómica non ofrezca os instrumentos normativos que permitan resolver a devandita cuestión, os modelos aprobados conteñen a dobre posibilidade:

- a) Que fosen necesarias as obras necesarias para o acondicionamento do local, en cuxo caso será necesaria a referencia explícita ao devandito expediente.
- b) Que non fosen necesarias obras de acondicionamento, en cuxo caso se subscribirá a declaración responsable nos termos anteriormente indicados.

Non obstante, fórmase o difícil encaixe do sistema de control posterior nos casos de necesidade de obras xa que o RSCL fai referencia expresa ao outorgamento da licenza de apertura, se ben considerando o último inciso do devandito precepto “se for procedente” permitiríanos combinar ambas figuras, a reservas da posible responsabilidade patrimonial que se derivaría nun hipotético caso de realización de obras de acondicionamento por entender que a actividade se suxeita ao réxime de comunicación previa, se finalmente non se dese a devandita circunstancia.

Como sinalamos esta, como outras cuestións, haberán de ser obxecto de solución na normativa municipal reguladora do control posterior, podendo implantar nos expedientes de licenza de obras vinculados a establecementos de características determinadas a emisión de informe sobre a tramitación da actividade, de tal modo que se garantisen os intereses do cidadán á vez que se salvagarda o procedemento.

5.3.5. Cuestións pendentes

- a) De ámbito local

A aplicación do novo réxime abre multitude de interrogantes ante un sistema imperfecto que require unha regulación específica, toda vez que non debemos esquecer que a LRPAC se remite á lexislación sectorial que no noso caso non ofrece maior cobertura que a sinalada. Por iso, ante aqueles temas que no proceso de posta en marcha e funcionamento do novo sistema para o acceso e exercicio de actividades inocuas se formularon e se seguen formulando, cómpre a aprobación dunha ordenanza reguladora que ofrezca respostas á problemática derivada da aplicación dalgunha das novas técnicas de intervención, como pode ser a presentación da documentación, efectos, réxime sancionador, plan de inspección, entre outros.

Unha vez aprobados os modelos e iniciado o novo sistema, procedeuse a unha revisión da normativa municipal concluíndo a necesidade de dotarse dunha nova norma, fase na que agora se está traballando co obxecto de proporcionar á administración municipal e aos

⁴⁵ Todo iso sen prexuízo das dúbidas que formulou sempre la competencia do Estado para derrogar determinadas normas do Regulamento de Servizos, especialmente en conexión coa doutrina do Tribunal Constitucional afirmada na sentenza de 21 de marzo de 1997 sobre a constitucionalidade do Texto Refundido da Lei de réxime de solo e ordenación urbana de 1992, o Estado non ten, naquelas materias sobre as que perdeu a súa competencia a favor das CCAA, nin sequera a posibilidade de derrogar as normas ditas antes da constitución destas. Non debemos esquecer que esta materia nas CCAA foi obxecto de regulación en normas con rango de lei.



cidadáns as ferramentas necesarias para garantir o correcto funcionamento en materia de acceso ás actividades inocuas de servizos.

Entre aquelas cuestións de maior relevancia que se formulan como consecuencia da aplicación do novo modelo de intervención podemos apuntar entre outras:

- _ Obriga de ditar un acto administrativo
- _ Posición dos terceiros⁴⁶ fronte ao exercicio destas actividades
- _ Necesidade de establecer control posterior obrigatorio ou control posterior aleatorio⁴⁷
- _ Necesidade de adaptación das ordenanzas fiscais

b) De ámbito autonómico

A lexislación autonómica en materia de urbanismo constitúe a día de hoxe un importante obstáculo para a correcta transposición da DIRSE sen que existan razóns, considerando ademais a existencia de distintas normativas autonómicas que previamente á propia Directiva xa recollían o control posterior como medio de intervención⁴⁸, que xustifiquen a devandita resistencia.

A Lei 9/2002, de 30 de decembro, de Ordenación Urbanística e Protección do Medio Rural de Galicia, no seu Título VI "Intervención na edificación e uso do solo e disciplina urbanística", Capítulo II "Intervención na edificación e uso do solo", Sección I "Licenzas", artigos 194 e seguintes, suxeita a previa licenza municipal, sen prexuízo das autorizacións que fosen procedentes, os actos de edificación e uso do solo e do subsolo. En canto ao procedemento, tras establecer que a competencia para o seu outorgamento corresponderá aos municipios segundo o procedemento previsto na lexislación de réxime local, sinala que para o outorgamento da licenza solicitada serán preceptivos os informes técnicos e xurídicos sobre a súa conformidade coa legalidade urbanística.

A devandita regulación haberá de completarse co Decreto 28/1999 de 21 de xaneiro, polo que se aproba o Regulamento de disciplina urbanística para o desenvolvemento e aplicación da Lei do Solo de Galicia, que no seu artigo 10 suxeita a previa licenza, sen prexuízo das autorizacións, licenzas ou concesións que foren procedentes de acordo coa lexislación específica aplicable, entre outros, os seguintes actos:

"9. A utilización do solo para o desenvolvemento de actividades mercantís, industriais, profesionais, de servizos ou outras análogas.

11. A modificación do uso dos edificios e instalacións en xeral."

46 Non podemos deixar de lembrar que a aparición dos novos medios de intervención como actos xurídicos privados con eficacia xurídico-pública sitúa aos terceiros nunha difícil posición, tanto pola súa non participación nos devanditos actos, como polos medios de reacción que puidesen ter fronte aos efectos dos devanditos actos, dada a dificultade para inserilos no actual réxime de recursos administrativos e contencioso-administrativos. A este respecto pode consultarse RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. "De la intervención administrativa previa al control a posteriori: la reforma del procedimiento administrativo común a consecuencia de la directiva de servicios", Revista Aranzadi Doctrinal, nº 2/2010.

47 VIDA FERNÁNDEZ, J. "Cooperación administrativa para el control efectivo de los prestadores de servicios", AAVV "La ordenación de las actividades de servicios: comentarios a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre", Dir. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. Aranzadi, Madrid, 2010, sostén que os mecanismos de control non desaparecen senón que simplemente se transforman, e que as novas técnicas de intervención deben garantir un control efectivo e eficiente que, sen prexuízo de non obstaculizar o libre desenvolvemento das actividades de servizos, deben garantir a súa suxeición á normativa e principios exixibles.

48 Decreto lexislativo 1/2005, de 26 de xullo, polo que se aproba o texto refundido da lei de urbanismo de Cataluña. Lei 15/2001, de 14 de decembro, do solo e ordenación territorial de Extremadura, entre outros.

Actos que evidentemente están directamente vinculados ao acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio, requiríndose por tanto a adaptación desta normativa á situación actual. Falta de adaptación que resulta mesmo máis chamativa pola ausencia de modificación desta normativa cando a LOUGA foi obxecto de modificación pola Lei 2/2010⁴⁹, de 25 de marzo, de medidas urxentes de modificación da Lei 9/2002, de 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia, na cal se abordaban outro tipo de cuestións.

Evidentemente a suxeición ao principio de xerarquía normativa por parte das Entidades Locais supón un grave obstáculo para poder adoptar, no seo da administración municipal, decisións sobre o novo modelo de intervención na materia, ao que hai que engadir o xa indicado respecto ao Decreto 133/2008, polo que procedería que desde unha institución como a FEGAMP ou outras de similar índole, se reivindicase a adecuación definitiva da normativa autonómica a tal fin.

6 Conclusións para unha reflexión

Como se puxo de manifesto a entrada en vigor da DIRSE supuxo unha auténtica revolución administrativa, pero a pesar de ter transcorridos xa máis de dous anos desde que expirou o prazo de transposición aínda son moitas as tarefas que es cómpre abordar para completar as obrigas de transposición.

6.1 Reformas organizativas

Un dos principais desafíos que formula a DIRSE é evitar que a supresión dos controis previos produza como resultado o descoido dos intereses públicos ou a desprotección dos dereitos dos usuarios dos servizos. Para iso, cómpre realizar fondas reestruturacións organizativas no seo das AAPP con funcións executivas de control. Reformas que pasan cabalmente por situar efectivos, ata o de agora destinados ás tarefas de comprobación documental e realización de controis ex post: a policía administrativa, non debe desaparecer, senón adaptarse nun sentido máis favorecedor do crecemento económico.

A posta en marcha deste novo sistema polos seus efectos e complexidade no cambio de modelo exixiu a implicación e proactividade por parte do persoal implicado na mesma, requirindo especial dedicación polas responsables de licenzas, sen prexuízo de que o funcionamento do mesmo require que absolutamente todos os servizos implicados colaboren na consecución dos obxectivos fixados que requiren conxugar os intereses dos prestadores de servizos co interese público.

6.2 Reformas normativas

Dada a distribución constitucional de competencias resulta fundamental o papel das Comunidades Autónomas que ante a atomización municipal deben converterse nunha ferramenta que ofrezca solucións homoxéneas e integrais fronte ao actual panorama no que o prestador de servizos non pode ter garantías de acceso e exercicio nun mesmo ámbito autonómico, reivindicando que as devanditas administracións leven a cabo labores de homoxeneización e normalización do acceso ás actividades de servizos no ámbito local.

49 D.O.G. Nº 61, de 25 de marzo de 2010.



Procede pois que por parte das distintas entidades implicadas na consecución dos obxectivos da DIRSE, tanto as Administracións públicas, no ámbito estatal, autonómico e local, así como Colexios Profesionais, Cámaras de Comercio e demais entidades afectadas, sigan dando cumprimento aos compromisos adoptados a tal fin. Nesa liña insírese a aprobación do Real Decreto-lei 8/2011, de 1 de xullo, de medidas de apoio aos debedores hipotecarios, de control do gasto público e cancelación de débedas con empresas e autónomos contraídas polas entidades locais, de fomento da actividade empresarial e pulo da rehabilitación e da simplificación administrativa, en vigor desde o pasado 7 de xullo de 2011 no que o Goberno, en relación coa obriga imposta polo artigo 40 da LES e a nova redacción do artigo 84 bis LRRL procedeu a avaliar, no seu ámbito competencial, a concorrencia dos motivos que xustifican a opción polo sentido desestimatorio do silencio, así como a existencia de referencia a licenzas locais de actividade na lexislación estatal⁵⁰. Deste modo, a actividade dos cidadáns poderá desenvolverse nos ámbitos afectados, sen que o eventual atraso na actuación administrativa se configure como un obstáculo e, á vez, garantindo que a tutela do interese público nos aspectos fixados pola Lei de Economía Sostible, se mantén inalterada.

6.3 O portelo electrónico: unha asignatura pendente

Como se sinalou anteriormente o portelo electrónico está directamente relacionado co principio de simplificación administrativa⁵¹, na medida en que facilitará aos prestadores o inicio de actividades mediante a realización de trámites vía telemática, ao tempo que podería facilitar prácticas disuasorias para os prestadores que desexen desenvolver as súas actividades noutros Estados membros, sen prexuízo de que o establecemento do portelo único non modificará en caso ningún a competencia da autoridade responsable do trámite ou procedemento.

Así mesmo a devandita cuestión está en conexión coa implantación definitiva e integral da administración electrónica, pois a dispoñibilidade de medios persoais e materiais para chegar ao obxectivo da tramitación telemática resulta fundamental para o funcionamento da PUDS⁵². Así grazas ao PUDS, e sen prexuízo doutras vantaxes derivadas da súa utilización, elimínanse as barreiras territoriais e poténciase a igualdade entre os cidadáns da UE.

6.4 Un proceso en evolución

Transcorrido xa case un ano desde a posta en marcha do novo sistema procedé facer unha lectura positiva sobre a súa implantación, lectura positiva grazas ao labor realizado polo

50 Tras o proceso de avaliación levado a cabo por parte dos diferentes Departamentos Ministeriais, co citado Real Decreto-lei cúmprese o mandato de proceder a modificar os preceptos de múltiples leis, propiciando que en máis dun cento de procedementos a Administración se vexa agora sometida ao réxime do silencio positivo e que desaparezan as mencións ás licenzas locais nos seguintes textos normativos: Real Decreto-Lei 4/2001, de 16 de febreiro, de Réxime de intervención administrativa aplicable á valorización enerxética de fariñas de orixe animal procedentes da transformación de despoños e cadáveres de animais; o Texto Refundido da Lei de Augas, aprobado polo Real Decreto Lexislativo 1/2001, de 20 de xullo; a Lei 37/2003, de 17 de novembro, do Ruido; a Lei 16/2002, de 1 de xullo, de Prevención e control integrados da contaminación; a Lei 26/2007, de 23 de outubro, de Responsabilidade medioambiental; a Lei 34/2007, de 15 de novembro, de Calidade do aire e protección da atmosfera e a Lei 42/2007, de 13 de decembro, do Patrimonio natural e da biodiversidade.

51 MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. "De la simplificación de la Administración Pública", Revista de Administración Pública, nº 147, setembro-décembro, Madrid 1998, Páx. 27. O devandito autor abordaba xa a cuestión desde o punto de vista da procedementalización da actuación da Administración, relacionando directamente a mesma como exigencia constitucional que ten a súa orixe no principio de legalidade.

52 GAMERO CASADO, E. "Los municipios y la ventanilla única de la directiva de servicios" no monográfico da Revista de Estudios Locales xa citado [Op. Cit.], lémbraos que a implantación do procedemento administrativo electrónico integral require da intervención sobre toda a lexislación sectorial que regula procedementos administrativos especiais, adaptando a súa estrutura á xestión electrónica para o cal será necesario levar a cabo unha tarefa de redeseño funcional dos procedementos administrativos con criterios de simplificación administrativa. Ambas as dúas cuestións encaixan perfectamente cos obxectivos sinalados de eliminación de obstáculos para facilitar o libre acceso ás actividades de servizos.

persoal municipal, sen prexuízo de que en todo momento se procedese coas cautelas procedementais e xurídico-administrativas que se consideraron convenientes.

O enfoque adaptado foi en todo momento o de considerar este proceso como un proceso vivo en contínuo evolución e suxeito a aquelas modificacións que por razóns de distinta orde se puidesen estimar convenientes, así como a imperfección do sistema existente con anterioridade. Non se nos pode escapar que a suxeición das actividades a un sistema de control anterior non é un sistema perfecto, como o puxo de manifesto a acción de protección da legalidade urbanística, e por tanto a experiencia nese campo pode servir de guía para o camiño iniciado. Agora será a ordenanza reguladora dos medios de intervención a que nos dará as pautas para continuar o proceso iniciado.

7 Bibliografía

- AAVV "La ordenación de las actividades de servicios: comentarios a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre", Dir. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. Aranzadi, Madrid, 2010.
- VIDA FERNÁNDEZ, J. "Cuestiones generales sobre la incorporación de la Ley 17/2009 al ordenamiento jurídico: significado, ámbito de aplicación y encaje competencial"
- VIDA FERNÁNDEZ, J. "Cooperación administrativa para el control efectivo de los prestadores de servicios"
- AAVV "La transposición de la Directiva de Servicios", Revista de Estudios Locales, ARANZADI, número extraordinario julio-agosto 2009.
- GAMERO CASADO, E. "Los municipios y la ventanilla única de la directiva de servicios"
- AAVV "Tratado de Derecho Municipal I" dirigido por MUÑOZ MACHADO, S., ARANZADI, Madrid, 1988.
- EMBID IRUJO, A. "Ordenanzas y Reglamentos municipales"
- BAUZÁ MARTORELL, J. en "Declaración responsable y comunicación previa. Consideraciones críticas del procedimiento administrativo a raíz de la Ley Ómnibus". Diario La Ley, nº 7419.
- BORRAJO INIESTA, I. "Las libertades de establecimiento y de servicios en el Tratado de Roma" Tomo II do Tratado de Derecho Comunitario Europeo, Ed. Civitas, Madrid, 1986. Directores E. GARCÍA DE ENTERRÍA, J. GONZALEZ CAMPOS e S. MUÑOZ MACHADO.
- CHOLBI CACHÁ, F.A. "El régimen de la comunicación previa, las licencias de urbanismo y su procedimiento de otorgamiento", LA LEY, Madrid, 2010.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. e FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. "Curso de Derecho Administrativo II", 11ª edición, Civitas, 2008.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. La incorporación de la Directiva de Servicios al derecho interno", Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 2010.
- LOZANA CUTANDA, B. "Ley ómnibus: silencio administrativo, declaración responsable y comunicación previa", Diario La Ley, nº 7339.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. "De la simplificación de la Administración Pública", núm 147, setembro-desembro, Madrid, 1998.
- PARADA VÁZQUEZ, R. "Derecho Administrativo I", Marcial Pons, Madrid, 1994.
- PELLICER ZAMORA, R.C. "Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios en la Unión Europea", en R. ILLESCAS e CARLOS J. MOREIRO, Derecho Comunitario Económico, Vol. I, Las Libertades Fundamentales, Madrid, Colex, 2001
- PÉREZ GONZÁLEZ, C. "Comentarios sobre la transposición de la Directiva de Servicios en la Comunidad Autónoma de Galicia, en la apertura de establecimientos comerciales". El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 6, quincena do 30 de marzo ao 14 de abril. Edit. La Ley.



PELLICER ZAMORA, R.C. "Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios en la Unión Europea", en R. ILLESCAS y CARLOS J. MOREIRO, Derecho Comunitario Económico, Vol. I, Las Libertades Fundamentales, Madrid, Colex, 2001

VELASCO CABALLERO, F. SCHNEIDER, JENS-PETER, Coords: "La unión administrativa europea", Marcial Pons, Madrid, 2008.

URRUTIA LIBARONA, I. "Marco jurídico del libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio en la Comunidad Autónoma del País Vasco", Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2010.