

La transposición de la Directiva de Servicios en las entidades locales¹

Ricardo RIVERO ORTEGA

*Profesor Titular de Derecho Administrativo, Catedrático (acreditado)
Universidad de Salamanca*

RESUMEN

Se exponen en este artículo las principales repercusiones sobre los entes locales de la transposición de la Directiva 123/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los Servicios en el Mercado Interior. Tanto las principales reformas normativas aprobadas por el Estado (Leyes de Libre Acceso, Ómnibus y Comercio) como las modificaciones pendientes de las ordenanzas locales son objeto de análisis, pero igualmente se pone de manifiesto la incidencia sobre la organización de la Administración municipal y sus procedimientos del cambio de cultura administrativa que plantea la norma europea.

Palabras clave: mercado interior; gobiernos locales; directiva de servicios; mejora regulatoria; transposición del Derecho de la Unión Europea; organización administrativa; descarga burocrática; simplificación administrativa.

ABSTRACT

This essay puts forth the main impacts of the Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market on local governments. Our focus is on the analysis of the most important national statutory reforms (Acts on Free Access, omnibus and trade) and the future reform of municipal by-laws needed for the implementation of the European norm. It also examines the impact of the overall changes in the administrative mentality carried out by the new standards determined at European level on the municipal Administration and the municipal proceedings.

Key words: internal market; local governments; Directive on services; regulations improvement; implementation of EU-Law; administrative organization; bureaucratic renewal; administrative simplification.

¹ Este trabajo se realiza en el marco del Proyecto de investigación DER 2008-01755/JURI, «La financiación de la segunda descentralización».

SUMARIO: I. LA DIFÍCIL TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN UN ESTADO MULTIDESCENTRALIZADO (EN CRISIS) Y EL PAPEL DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LA REALIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA.—II. REFORMAS NORMATIVAS: IMPACTO DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS SOBRE EL RÉGIMEN LOCAL Y LAS ORDENANZAS MUNICIPALES.—III. REFORMAS ORGANIZATIVAS: CAMBIOS EN EL APARATO DE CONTROL (PREVIO-POSTERIOR; ¿PÚBLICO-PRIVADO?) Y NECESIDADES DE MAYOR COORDINACIÓN.—IV. REFORMAS PROCEDIMENTALES: DESCARGA BUROCRÁTICA, AGILIZACIÓN, ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y ¿SILENCIO POSITIVO?—V. CONCLUSIONES: BALANCE PROVISIONAL DEL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS POR LAS ENTIDADES LOCALES ESPAÑOLAS; DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. LA DIFÍCIL TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN UN ESTADO MULTIDESCENTRALIZADO (EN CRISIS) Y EL PAPEL DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LA REALIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Trasponer la Directiva de Servicios en España supone un desafío de primer orden, no muy distinto del que en la segunda mitad de los años ochenta pudo representar la incorporación del acervo comunitario, salvando las distancias². La complejidad de este proceso es tanta como la que viene planteando la incorporación de la normativa ambiental comunitaria a nuestro Derecho, y mayor probablemente —a pesar de todos los problemas que ha producido y sigue produciendo— que la derivada del cumplimiento (y el incumplimiento) de las Directivas europeas de contratos públicos³.

El 28 de diciembre de 2009 se habían aprobado dos leyes del Estado (una de ellas reformando otras 47), pero continuaban pendientes la modificación de la Ley de Comercio (publicada después como Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista) y las reformas reglamentarias anticipadas por un Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de junio de 2009⁴, que incluía una mención al venerable Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales

² Quien más tempranamente advirtió del trascendental cambio representado por esta Directiva fue T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Un nuevo Derecho administrativo para el mercado interior», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 22, 2006. Más recientemente, enfatizan los efectos de la Directiva de Servicios, desde perspectivas distintas a la del administrativista, J. MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, como experto en Derecho internacional público y de la Unión Europea, en su Recensión a nuestro libro R. RIVERO ORTEGA (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Madrid, Cívitas, 2009, publicada en la *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 20, 2010. Y desde el Derecho constitucional, R. JIMÉNEZ ASENSIO, *La incorporación de la Directiva de Servicios al Derecho interno*, Oñati, IVAP, 2010.

³ Vid. A. GARCÍA URETA (ed.), *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*, Oñati, IVAP, 1998. J. M.^a GIMENO FELIU, *La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación española*, Madrid, Cívitas, 2006.

⁴ Vid. R. RIVERO ORTEGA, «Reformas administrativas para 2010: La difícil transposición de la Directiva de Servicios en España», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 34, 2009.

de 1955, luego reformado mediante Real Decreto 2009/2009, de 23 de diciembre (*BOE* de 29 de diciembre).

La mayoría de las Comunidades Autónomas se habían limitado a aprobar sus propios textos de Ley Ómnibus, en una o varias normas (caso Navarro), o recurriendo a la figura del Decreto-Ley (casos de Andalucía y Castilla y León). Este protagonismo constitucionalmente necesario de las Comunidades Autónomas constituye una diferencia muy significativa respecto de la relativamente simple (desde el punto de vista del sistema de fuentes) utilización del Decreto-Legislativo en 1986. Hoy la transposición resulta mucho más compleja, porque entonces no fue precisa la movilización de todos los poderes normativos autonómicos para recibir el acervo (*aquis communautaire*)⁵.

En 1986 el recorrido funcional y normativo de las Comunidades Autónomas era aún escaso (con diferencias acentuadas entre las Autonomías de vía lenta y las de vía rápida), y tampoco disponíamos de una jurisprudencia constitucional consolidada sobre la incidencia de los repartos competenciales sobre la ejecución del Derecho comunitario. Y si los poderes autonómicos comenzaron más tarde a preocuparse de transponer (en algunos casos, anticipándose al Estado) las normas europeas, los municipios y diputaciones provinciales no participarían activamente de la integración hasta la segunda mitad de los años noventa⁶.

Todavía hoy, la implicación de los entes locales en los procesos de la Unión Europea resulta escasa, toda vez que son las Comunidades Autónomas las que asumen un mayor protagonismo en el Comité de las Regiones, desde su creación por el Tratado de Maastricht y su constitución en 1994, con algunos nombramientos de alcaldes y alcaldesas, pero mucha mayor presencia de responsables autonómicos⁷. A pesar de la importancia práctica de la red de gobiernos locales en la construcción de una verdadera unión administrativa europea, y en contra del protagonismo que debieran tener en la cooperación concreta, los municipios quedan una vez más en el último lugar⁸.

Con la Directiva de Servicios ha sucedido algo similar: las entidades locales apenas han sido partícipes de este proceso casi hasta su última fase, si bien es cierto que la Federación Española de Municipios y Provincias aparece convocada en las reuniones de los grupos de trabajo organizados por el Ministerio de Economía desde 2007. Probablemente el reparto de papeles entre el Estado y las Autonomías en las materias de régimen local (competencia exclusiva autonómica, si bien en el marco de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas) puede explicar en parte esta circunstancia. Sea

⁵ Vid. *Noticias de la Unión Europea*, núm. 12, 1986 (con trabajos de F. GARRIDO FALLA, S. MUÑOZ MACHADO, F. Díez MORENO, F. GONZÁLEZ-NAVARRO, A. JIMÉNEZ-BLANCO, y otros especialistas).

⁶ Vid. L. VANDELLI, *El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las Regiones*, Madrid, INAP, 1992.

⁷ Vid. A. MANGAS MARTÍN, «El nombramiento de los miembros del Comité de las Regiones: el caso español», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 117, 1994.

⁸ Puede recordarse el *Informe del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea*, 2002.

por lo que fuere, no es hasta el año 2009 cuando comienza a convocarse a reuniones informativas a los grandes municipios, para advertir de las exigencias de la ventanilla única o la adaptación de las ordenanzas municipales⁹.

El Manual para la Evaluación de las entidades locales, editado en febrero de 2009 por el Ministerio de Economía y Hacienda en colaboración con la FEMP, tuvo que suplir la relativa desinformación existente en el nivel local, notable desconocimiento que se produce en nuestro país pese a las advertencias del Comité de las Regiones en su Dictamen publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 18 de febrero de 2005, observaciones que vaticinaban el considerable protagonismo de autoridades locales y regionales en el cumplimiento de las exigencias de la Directiva (Recomendación 28: «...La Directiva se dirige a los Estados miembros, pero afecta sobre todo a los entes regionales y locales, a los que corresponderá la aplicación práctica preferente en las tareas administrativas»).

Además, en otra recomendación digna de ser recordada, señalaba que «...la aplicación de la Directiva a nivel regional y local irá también acompañada de un gasto adicional de personal no previsible y muy especialmente de carácter financiero. Esto rige en particular para la cooperación transfronteriza, el intercambio electrónico de información, el establecimiento y la coordinación de las ventanillas únicas, el examen de la compatibilidad de las normativas jurídicas vigentes con los objetivos de la Directiva...» (Recomendación 32).

Tales consideraciones, enfatizando el impacto de la nueva norma sobre el reparto de competencias y el procedimiento administrativo de los Estados miembros, especialmente los de estructura federal, contrastan con el relativo desconcierto en muchos entes locales ante la desaparición de procedimientos y tasas asociadas a los mismos, perplejidad que se delata elocuentemente al verbalizarse en foros sobre el impacto de la Directiva de Servicios. Una norma que sin duda presenta numerosas oportunidades, pero también plantea riesgos si no se acomete correctamente su aplicación. Porque sus efectos pueden ser positivos desde el punto de vista de la mejora económica, o materialmente desreguladores y negativos para consumidores y usuarios¹⁰.

⁹ Vid. V. MERINO ESTRADA, «La transposición de la Directiva Bolkestein y los municipios españoles», *Revista de Estudios Locales*, núm. 117, febrero 2009.

¹⁰ La polémica sobre las consecuencias de la transposición de la Directiva de Servicios incluye tanto a decididos partidarios como a quienes trivializan sus consecuencias reales y quienes se oponen a sus principios invocando las implicaciones desreguladoras que comporta, Vid. S. MUÑOZ MACHADO, «Ilusiones y conflictos derivados de la Directiva de Servicios», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 21, 2009. H. VILLAREJO GALENDE (dir.), *La Directiva de Servicios y su impacto sobre el comercio europeo*, Granada, Comares, 2009. M.^a A. SALVADOR ARMENDÁRIZ, «La Directiva de Servicios: ¿Una ocasión para repensar la libertad de empresa?», en R. RIVERO ORTEGA (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas*, cit. T. DE LA QUADRA-SALCEDO, «La Directiva de Servicios y la libertad de empresa», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 7, octubre 2009. L. PAREJO ALFONSO, «La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkestein», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 6, junio 2009. J. C. LAGUNA DE PAZ, «El estruendo del parto de los montes», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 5, junio 2009.

En cualquier caso, el papel de las entidades locales en la realización de muchas de las exigencias previstas en la Directiva de Servicios es verdaderamente crucial, por varias razones. Son ellas las llamadas a intervenir por su proximidad a la localización física de las actividades de servicios, así como por su imprescindible protagonismo en la protección de los consumidores y usuarios, mediante el aparato inspector, que debe desplegarse para el seguimiento de las actividades que se inicien sin pasar por el tamiz del control previo administrativo¹¹.

La incidencia de la Directiva de Servicios sobre las entidades locales no se agota pues en reformas normativas estatales y autonómicas que también estudiaremos aquí (Ley de Bases de Régimen Local, Ley de Procedimiento Administrativo, Ley de Acceso electrónico y normativa sectorial), exigiendo igualmente la reforma de las ordenanzas, sino que también incluye necesidades organizativas y procedimentales que pueden producir cambios considerables en el diseño de las Administraciones locales de nuestro país¹². Se ha llegado a vaticinar un cambio en el modelo de Administración, a partir de figuras como las declaraciones responsables y las comunicaciones previas, nuevo modelo que a juicio de algunos analistas se apoyará en las entidades privadas colaboradoras para el ejercicio de las funciones controladoras¹³.

Pero la transformación organizativa y procedimental, como aquí expondré, no sólo viene requerida por la Directiva de Servicios. Sobre todo se convierte en una necesidad como consecuencia de la profunda crisis económica que ha sufrido y sigue sufriendo nuestro país en tiempos coincidentes con la transposición de la norma europea. El déficit público, los graves problemas de financiación de los entes locales, el desempleo y la quiebra de empresas obligan a hacer de la necesidad virtud, replanteándose la sostenibilidad del Estado autonómico en sus últimas tendencias, la eficiencia en el gasto público y el papel de los gobiernos locales como generadores de bienestar.

Nuestro Estado multidescentralizado en crisis económica necesita urgentemente acometer reformas para cumplir con la Directiva de Servicios, pero también y sobre todo para recuperar el crecimiento. Reformas que se enfrentan a la complejidad derivada de las consecuencias que sobre el sistema de fuentes producen la última reforma de los Estatutos de Autonomía, la tramitación de leyes autonómicas de régimen local (como el Proyecto andaluz) y el anuncio realizado en el mes de febrero de 2010 de presentar una vez más un Anteproyecto de Ley Básica de la Autonomía municipal.

¹¹ Vid. R. RIVERO ORTEGA, «Antecedentes, principios generales y repercusiones administrativas de la transposición de la Directiva de Servicios», *Revista de Estudios Locales*, núm. 122, septiembre 2009.

¹² Una primera aproximación panorámica de las múltiples reformas a emprender puede encontrarse en el número monográfico de la *Revista de Estudios Locales* de septiembre de 2009.

¹³ Vid. S. MUÑOZ MACHADO, «Las regulaciones por silencio: cambio de paradigma en la intervención administrativa de los mercados», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 9, 2010. A. NOGUEIRA, «Entidades colaboradoras con la Administración, libre prestación de servicios y régimen de control preventivo de actividades», *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, núm. 16, 2009.

Estamos pues en un momento crucial para los entes locales, que pueden o bien encontrar en el nuevo modelo administrativo la ocasión para reforzarse como instancia más próxima a los prestadores y usuarios, o en cambio perder capacidades decisorias. De la forma de acometer los desafíos que presenta la Directiva de Servicios dependerá en buena medida el éxito o fracaso de estas estrategias¹⁴.

II. REFORMAS NORMATIVAS: IMPACTO DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS SOBRE EL RÉGIMEN LOCAL Y LAS ORDENANZAS MUNICIPALES

Por supuesto, la mayor parte de las decisiones relevantes de la transposición, comenzando por las reformas normativas, no corresponden a los entes locales, pero no puede olvidarse que los municipios también se convierten en ejecutores del Derecho de la Unión Europea en todo caso, una vez transcurre el plazo máximo de transposición, como también debe ponerse de manifiesto la posibilidad a su alcance de aplicar directamente la Directiva o garantizar su vigencia vía normas locales, si consideran que otras normas internas (estatales o autonómicas) no la han incorporado correctamente¹⁵.

Aunque en un estudio de reducidas dimensiones no cabe la presentación panorámica de todas las leyes autonómicas de transposición publicadas hasta la fecha, sí conviene al menos analizar las principales reformas legales aprobadas por el Estado, para comprobar hasta qué punto son suficientes para cumplir las previsiones de la Directiva. Y este análisis nos obliga a pronunciarnos en primer lugar en torno a la controvertida opción de aprobar una ley llamada «horizontal», o «paraguas», la Ley de Libre Acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

La mayoría de las opiniones doctrinales expresadas sobre este texto son críticas, considerando que no comporta una verdadera transposición, al limitarse a reproducir las previsiones de la Directiva, sin añadir apenas nada¹⁶. Ciertamente, en este mismo sentido se expresó el Consejo de Estado, y puede criticarse el consumo de mucho tiempo valioso hasta la promulgación de esta norma, que es sólo un primer paso. Pero también cabe reparar en la necesidad de disponer de alguna norma básica que articulara soluciones administrativas horizontales uniformes, prestando cobertura a todo el proceso. Una

¹⁴ V. MERINO ha asociado el Gobierno estratégico local con las oportunidades abiertas por la Directiva de Servicios de «competencia sostenible entre ciudades», en una certera descripción del escenario competitivo y en red propio del siglo XXI, *Vid.* V. MERINO ESTRADA, «Directiva de Servicios y Gobiernos locales: La competencia sostenible entre ciudades», *Revista de Estudios Locales*, núm. 122, septiembre 2009.

¹⁵ *Vid.* Á. M. MORENO MOLINA, «La Administración pública de los Estados miembros como Administración comunitaria. Referencia a la situación española», en L. PAREJO ALFONSO, T. DE LA QUADRA SALCEDO, Á. M. MORENO MOLINA y A. ESTELLA DE NORIEGA, *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, 2000, p. 184.

¹⁶ *Vid.* L. PAREJO ALFONSO, «La desregulación de los servicios...», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, cit.

vez descartada la opción de llevar a cabo una reforma más amplia de la Ley 30/1992, la Ley horizontal resulta en parte útil y tiene cierta razón de ser¹⁷.

Considero que la Ley de Libre Acceso cumple su función, a pesar de las muchas críticas plausibles sobre su texto: precisa con más detalle el ámbito de aplicación de la Directiva, aunque se pronuncia sobre cuestiones que pueden ser después revisadas en la evaluación recíproca o en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Todo el Capítulo VI, sobre cooperación interadministrativa, resuelve a nivel interno y con carácter básico la misma cuestión que a nivel europeo permite alcanzar la Directiva de Servicios. Y la muy polémica Disposición final cuarta, sobre compensación de deudas en caso de incumplimiento, avanza lo que será un procedimiento, aún insuficientemente perfilado, de responsabilidad concurrente cuando la falta de transposición adecuada produzca daños a prestadores europeos.

Tras la Ley de Libre Acceso, el Estado llevó a cabo sus reformas legales sectoriales mediante la llamada Ley «Ómnibus», Ley de Modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, norma que incluye medidas horizontales y sectoriales, unas resultantes de las exigencias de la Directiva, y otras reformas estructurales no requeridas por ella, como precisó el Consejo de Estado en su Dictamen sobre esta Ley. Es sobre todo en las llamadas medidas «horizontales», en las que debemos detenernos por su particular impacto sobre los entes locales. En general, todas las Administraciones públicas se ven afectadas en su organización y procedimientos como consecuencia de la reforma de las Leyes 30/1992 y 11/2007, pero particularmente los entes locales por los mayores cambios en su legislación básica¹⁸.

Y es que el Título I comienza introduciendo cambios mínimos pero significativos en la Ley de Bases de Régimen Local y en la Ley 30/1992. Se añade un nuevo apartado 4 al art. 70 bis para contemplar la realización de trámites a través de la ventilla única electrónica, con la excepción (claro está) de la inspección del lugar o el equipo que se utiliza en la prestación del servicio. Evidentemente, los trámites a los que se refiere la Directiva y ahora la Ley Ómnibus son los de naturaleza documental (expedientes administrativos), no así los que incluyen una actividad material con desplazamiento físico (visitas). Todos estos trámites podrán hacerse por vía electrónica, circunstancia que deberá ser contemplada también en las leyes que sobre Administración electrónica han aprobado o están aprobando varias Comunidades Autónomas (casos de Castilla y León o Cataluña, por citar los más recientes).

A las previsiones sobre tramitación electrónica vía ventanilla única se añaden las relativas a los formularios necesarios para el acceso a una actividad y su ejercicio, que deben ponerse a disposición de los prestadores. Estos formularios incluyen tanto las solicitudes

¹⁷ R. RIVERO ORTEGA, «La transposición de la Directiva de Servicios en España», en R. RIVERO ORTEGA (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Madrid, Cívitas, 2009.

¹⁸ Vid. R. RIVERO ORTEGA, «Aprovechando que el Pisuerga pasa por Valladolid: Análisis de la Ley Ómnibus», en *Libro Marrón del Círculo de Empresarios*, 2009.

de autorización como los modelos de declaraciones responsables y comunicaciones previas (previstos en el apartado quinto del nuevo art. 71 bis de la Ley 30/1992, incorporado también por la Ley Ómnibus), modelos que no en todo caso podrán ser impuestos a los empresarios, pero pueden servir para despejar muchas de las dudas abiertas por el insuficiente régimen jurídico de estas figuras (así, por ejemplo, el régimen de responsabilidades, pudiendo contemplar los formularios tanto las exigencias legales de seguros como previsiones sobre la exención de la responsabilidad administrativa).

El impulso a la ventanilla única, que ha asumido el Estado tanto en sus aspectos normativos como ejecutivos, podría incluir también el acceso a la información y los formularios necesarios para el acceso a la actividad y su ejercicio, así como (parece entenderse) la notificación del resultado de los procedimientos («conocer las resoluciones y resto de comunicaciones de las autoridades competentes en relación con sus solicitudes»). Así mismo, obliga a un esfuerzo de coordinación con fines documentales (formularios armonizados) y por supuesto para la interoperabilidad. La muy reciente aprobación del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración electrónica, es un paso relevante en la buena dirección, pero debe repararse en su Disposición adicional primera (sobre el Desarrollo del Esquema), porque será en las normas técnicas allí previstas en las que se despejen las cuestiones claves de los documentos y expedientes electrónicos.

Por otro lado, y volviendo al terreno municipal, no está de más recordar aquí las dificultades de implantación de la Administración electrónica a las que se enfrentan los entes locales españoles, algunas de las cuales pueden quizás ser corregidas gracias a las previsiones del Real Decreto-Ley 13/2003, de 26 de octubre, regulador del Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad local (continuación del Plan-E para 2010), que permite invertir los recursos que el Gobierno de España transfiere a los municipios en el cumplimiento de las previsiones de la Ley 11/2007. Aunque la organización de la ventanilla única electrónica sigue su propia vía, obviamente ha de enmarcarse en la política de modernización tecnológica a nivel local, acelerada por las exigencias europeas y sus conexiones con la recuperación económica. Quizás estas ayudas permitan intentar salir del nefasto bucle de la falta de modernización por falta de recursos, y la falta de recursos por la incapacidad de atraer inversiones (por carecer de tecnología a la altura de las exigencias actuales)¹⁹.

Dadas estas circunstancias, la apelación a que las entidades locales impulsen la coordinación para la normalización de los formularios resulta un tanto ilusoria, pues tal coordinación difícilmente será espontánea, debiendo situarse tal vez en niveles superiores para producirse eficazmente. Así, a salvo del papel que podrían desarrollar las asociaciones y federaciones de municipios y provincias, convendría tener presente por su competencia en materia de régimen local y en muchos de los sectores regulados a los po-

¹⁹ Vid. E. GAMERO CASADO, «Los municipios y la ventanilla única», *Revista de Derecho Local*, número monográfico, 122, septiembre 2009.

deres autonómicos, que podrían y quizás deberían facilitar tal coordinación para que el formulario, que no es un aspecto trivial de la gestión administrativa práctica, no presente diferencias llamativas entre los distintos entes locales (y tampoco entre Comunidades Autónomas). Máxime teniendo en cuenta que el formulario puede reflejar concepciones sobre la naturaleza —ya he dicho que compleja y aún relativamente indefinida— de comunicaciones previas y declaraciones responsables.

Estas reflexiones se refieren al fondo del nuevo apartado que se incluye en el art. 70 bis de la Ley de Bases de Régimen Local, pero también puede hacerse una observación desde el punto de vista de la codificación y la buena técnica legislativa, a la vista del resto de los contenidos del precepto al que se añade el nuevo apartado: ¿Qué tiene que ver la participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local con el acceso de los prestadores a la información, los trámites y los formularios mediante la ventanilla única electrónica? Se mezclan ahora en estos preceptos derechos de los vecinos y de los prestadores, devaluando en cierto modo las conexiones directas con el impulso participativo del art. 70 bis. Aunque su tercer apartado sugiera la utilización de las tecnologías de la información para realizar trámites y presentar documentos, debieran en mi opinión deslindarse ambas cuestiones en futuras reformas legislativas.

De la Ley de Bases de Régimen Local también se reforma el art. 84, un precepto clásico que contempla los medios de intervención de los entes locales sobre la actividad de los ciudadanos (ordenanzas y bandos, licencias y actos de control preventivo, órdenes de mandato). A estos medios de gran tradición se suman los relativamente novedosos²⁰ previstos en la Directiva, que son las comunicaciones previas y declaraciones responsables (también incorporados mediante esta reforma a la Ley 30/1992), así como los tan necesarios controles posteriores, que en modo alguno pueden considerarse originales (pues se trata sobre todo de típicas inspecciones), aunque puedan incorporar otras prácticas verificadoras (así, por ejemplo, requerimientos documentales sin visita). En las intervenciones sobre las actividades de servicios, además, habrá que atender a lo establecido en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

El régimen jurídico de las comunicaciones previas y declaraciones responsables presenta tal y como se diseña hasta ahora numerosas incógnitas. Y es que el art. 71 bis que se incorpora también en la Ley Ómnibus a la Ley 30/1992 dice en realidad demasiado poco, a pesar de su carácter básico. Aunque se definen una y otra figura, no se perfilan lo suficiente como para poder distinguirlas con nitidez. Dejando al albur de la legislación sectorial sus efectos, se abre la puerta a una práctica equiparación o confusión de ambas (o a la creación de «quimeras», mezcla de ambas). Esto pese a que la comunicación previa aparece como un medio teóricamente más liviano de control, entre otras razones por preverse la posibilidad de presentarlo con posterioridad al inicio de la actividad, luego debiera utilizarse en actividades que presenten menos riesgos o sean menos problemáticas, graduándose pues en función del tipo de actividad la opción por una y otra técnica,

²⁰ Vid. M.^a del C. NÚÑEZ LOZANO, *Las actividades comunicadas a la Administración*, Madrid, Marcial Pons, 2001. L. ARROYO JIMÉNEZ, *Libre empresa y títulos habilitantes*, Madrid, CEPC, 2004.

no siendo perfectamente intercambiables. La equiparación de régimen en cuanto a las inexactitudes o falsedades en declaraciones responsables o comunicaciones previas tampoco despeja muchas dudas, pues las posibles responsabilidades o consecuencias se fían también al desarrollo concreto de cada figura en la legislación de cada nivel administrativo, convirtiendo la normativa básica en un *mínimo minimorum* de diseño de títulos habilitantes llamados a jugar un papel decisivo en el cambio de técnicas de intervención administrativa²¹.

El nuevo régimen de estos medios de intervención mantiene previsiones ya conocidas en nuestro Derecho local, como el principio de proporcionalidad (recuérdese el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955), pero añade también el de necesidad e igualdad de trato, cuyo origen claramente se encuentra en la Directiva de Servicios. Para evitar confusiones, también se hace la salvedad del mantenimiento de aquellas licencias municipales que la legislación sectorial contemple, pues en este caso se sobreentiende que responden a razones imperiosas de interés general (si se proyectan sobre actividades de servicios incluidas en la norma europea).

Estos principios se reiteran con carácter general —para todas las Administraciones públicas— en el nuevo art. 39 bis de la Ley 30/1992, titulado «Principios de intervención de las Administraciones públicas para el desarrollo de una actividad». La elección de la medida menos restrictiva, la exigencia de motivación de la necesidad de proteger un interés público, la justificación de la adecuación con los fines pretendidos y la prohibición de la discriminación han de presidir toda intervención administrativa que limite derechos individuales o colectivos o exija el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad. Estamos ante un régimen que va más allá del ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios o la Ley 17/2009, de Libre Acceso y Ejercicio, proyectando algunos de los principios de la buena regulación («mejora regulatoria») practicados hace años en otros países de la Unión Europea (Reino Unido, por ejemplo) y hoy también desarrollados en el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible²².

A este enunciado de principios de sentido común en la intervención administrativa limitadora se añade el recordatorio de la función policial general que naturalmente corresponde a la Administración pública, y por supuesto también destacadamente a los entes locales. Debe vigilarse el cumplimiento de las normas y los requisitos exigidos para el desarrollo de actividades. Y esto debe hacerse mediante las clásicas técnicas policiales (informativas), relacionadas en el apartado segundo del nuevo art. 39 bis como: com-

²¹ Vid. B. LOZANO GARCÍA, «Ley Ómnibus: silencio administrativo, declaración responsable y comunicación previa», *Diario La Ley*, núm. 7.339, 2010. J. C. LAGUNA DE PAZ, «Controles administrativos para el acceso al mercado: autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones previas», en *Impacto de la Directiva de Servicios en Castilla y León*, Valladolid, CES, 2010. E. RIVERO YSERN, «La actividad de intervención en la Directiva de Servicios: Autorizaciones administrativas, declaraciones responsables y comunicaciones previas», en R. RIVERO ORTEGA (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Madrid, Cívitas, 2009.

²² Vid. R. RIVERO ORTEGA, «¿Conejos salidos de una chistera, o muestras de sentido común?», *El Norte de Castilla*, 30 de noviembre de 2009.

probación, verificación, investigación e inspección (de los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que se produzcan). Tal enunciado resulta a todas luces redundante, no sólo por la potencial sinonimia de varios de los conceptos, sino también por recordarse la esencia misma del poder ejecutivo, que es velar por el cumplimiento y la ejecución de las normas²³.

La necesidad de recordar el papel controlador que sigue correspondiendo a la Administración pública debiera alertar sobre el riesgo de que la transposición de la Directiva de Servicios produzca efectos ciertamente desreguladores, peligro que no parece conjurado teniendo en cuenta el simplismo que denota por ejemplo la reforma del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955, mediante el Real Decreto 2009/2009, de 23 de diciembre. La mera limitación de la posibilidad de sujetar las actividades a la exigencia de una autorización, suprimiendo sin más el art. 8, va mucho más allá del ámbito propio y limitado de la Directiva de Servicios, obviando las múltiples razones imperiosas de interés general que pueden justificar la exigencia de autorización administrativa, por cierto prevista (aunque excepcionalmente) incluso para las actividades de servicios en la Ley de Libre Acceso. Excluir la posible exigencia de licencia con carácter general supone obviar el papel clave que deben seguir teniendo en muchos sectores las autorizaciones administrativas²⁴.

Tras la Ley de Bases de Régimen Local y la Ley de Procedimiento Administrativo Común, entre las disposiciones horizontales de la Ley Ómnibus también debemos detenernos en la reforma de la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, norma dictada durante el plazo de transposición de la Directiva de Servicios, no desconocida pues en el momento de su dictado, como demuestra el elocuente dato de que la cita en su Exposición de Motivos. Esta circunstancia hace un tanto difícil de comprender que ahora, dos años más tarde, se haga preciso cambiar lo que ya pudo preverse entonces, a saber, el apartado 3 del art. 6 sobre tramitación electrónica y obtención de información en ventanilla única electrónica, y el nuevo apartado c) del art. 40.2. No puede dejar de recordarse el plazo relativamente flexible que la Ley de Acceso Electrónico concedió a los entes locales para el cumplimiento de algunas de sus previsiones, plazo flexible que deja de serlo cuando se trata de realizar las exigencias previstas en la Directiva de Servicios, en curso de implantarse tanto la ventanilla única electrónica como el IMI, como después veremos.

En este repaso de la incidencia de las reformas contenidas en la Ley Ómnibus sobre los entes locales, también debe tenerse presente el art. 30, que afecta a la Ley de Costas y la autorización de terrazas en la vía pública y servicios de temporada en municipios con playa. En su otorgamiento, deberán respetarse los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva (segundo párrafo añadido al art. 53.1). Los mismos principios deberán respetarse en las solicitudes para realizar

²³ Vid. R. RIVERO ORTEGA, *El Estado vigilante. Consideraciones sobre la función inspectora de la Administración*, Madrid, Tecnos, 1999.

²⁴ Vid. J. C. LAGUNA DE PAZ, *La autorización administrativa*, Madrid, Cívitas, 2006.

actividades de servicios (nuevo segundo párrafo del art. 74.3). Y en los concursos para autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo terrestre igualmente (nueva redacción del art. 75.1).

Ya para terminar con las modificaciones de la Ley Ómnibus con incidencia local, debe tenerse presente la Disposición adicional séptima, sobre servicios funerarios, que ordena al Gobierno realizar un estudio en el plazo de seis meses con el fin de proponer los cambios normativos necesarios para garantizar la libre elección de los prestadores de estos servicios, así como para impulsar la eliminación de otras trabas de la normativa vigente. Estas reformas, que podrían suponer otra vuelta de tuerca a la liberalización de este sector, han sido criticadas por uno de sus mejores conocedores, Leopoldo TOLIVAR ALAS²⁵.

Deliberadamente fuera de la Ley Ómnibus, otro cambio legislativo del Estado que necesariamente debe ser analizado aquí es la reforma de Ley de Comercio, sin duda una de las leyes sectoriales con particular incidencia sobre las competencias locales. Aunque la aprobación de la Ley de modificación de la Ley de Ordenación del Comercio minorista en el Congreso a finales de febrero de 2010 y su publicación en el *BOE* de 2 de marzo como Ley 1/2010 presenta una reducida incidencia sobre al ámbito local, al dejar en manos de las Comunidades Autónomas la última decisión sobre el mantenimiento o no de la mal llamada «segunda licencia» comercial (apartado 4 de la nueva redacción del art. 6).

Ésta es una cuestión de primer orden para los municipios porque al no haber ya como consecuencia de la Directiva los criterios de tipo económico, y tener que justificarse la licencia autonómica en razones urbanísticas o ambientales, el riesgo de injerencia de las Comunidades Autónomas sobre cuestiones de evidente interés local es mayúsculo. Especialmente porque no se proyecta sólo sobre la planificación general (como hasta ahora, lo cual puede ser legítimo hasta cierto punto) sino sobre decisiones concretas de ubicación de equipamientos comerciales cuyo impacto real sobre el ambiente es muy discutible, más aún si pretende presentarse con relevancia supramunicipal²⁶.

Porque presumir que a partir de 2.500 metros, o muchos menos (700 o 250) cualquier equipamiento comercial produce un impacto supramunicipal parece más bien un pretexto para conservar la posibilidad de desarrollar una política comercial, so pretexto de la defensa de otros valores. Además de resultar difícilmente compatible con la Directiva de Servicios, a nuestro modo de ver, llevar a cabo ese control mediante autorizaciones, en lugar de articularlo a través del planeamiento, técnica mucho más adecuada y objetiva que el mantenimiento de licencias y conceptos indeterminados. El mantenimiento de la competencia para conceder o no las licencias en las manos de las autoridades de co-

²⁵ Vid. L. TOLIVAR ALAS, «La cuarta liberalización funeraria», *Blog espúblico*, www.administraciónpública.com.

²⁶ Vid. R. RIVERO ORTEGA, «La libertad de comercio», *Actas del V Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, San Fernando, febrero de 2010.

mercio (que no en las urbanísticas) pondría aún más en evidencia la intención oculta de estos regímenes²⁷.

Algunas Comunidades Autónomas se han anticipado a la ligeramente tardía ley estatal, aprobando sus propias reformas de las leyes comerciales, con diversos impactos sobre las competencias locales. Madrid ha decidido suprimir la autorización autonómica, de forma que no se verían afectados apenas los poderes de decisión de los municipios, aunque su nueva ley prevé un informe de la Comunidad Autónoma para apreciar la incidencia supramunicipal. En cambio, la mayoría de las Comunidades Autónomas, mantienen la licencia autonómica, bien con ese nombre (Castilla y León, Canarias, Baleares, Valencia), bien como informe preceptivo y vinculante con nulo o escaso margen para los entes locales interesados en la atracción de nuevas ofertas comerciales a sus términos (País Vasco, Andalucía)²⁸.

No sólo las grandes superficies comerciales se ven afectadas por estas reformas de la normativa comercial derivadas de la transposición de la Directiva de Servicios. La venta ambulante ha sido objeto igualmente de un cambio regulatorio relevante, tanto en la normativa estatal, manteniéndose la referencia a la competencia municipal en la nueva Ley estatal (art. 54) y en el Real Decreto 199/2010, de 26 de febrero (art. 2), como en las leyes comerciales autonómicas que hacen referencia a este sector (por ejemplo, en el art. 46 de la Ley de Comercio de Castilla y León, reformado por el Decreto Ley 3/2009, de la Junta)²⁹.

El comercio es un sector fundamental y particularmente afectado por la transposición de la Directiva de Servicios, pero hay otros muchos sectores relevantes por su volumen económico e incidencia sobre las competencias locales que también se ven incluidos en el ámbito de aplicación de las normas que pretenden realizar hasta sus últimas consecuencias las libertades de establecimiento y prestación. Pensemos, por ejemplo, en el turismo, cuyas leyes reguladoras han sido ampliamente retocadas en las normas autonómicas de transposición de la Directiva de Servicios (Andalucía, Castilla y León, Valencia, etc.), o el sector de la hostelería, donde también encontramos la opción de eliminación de las licencias de apertura hasta ahora concedidas por los entes locales, opción que consideramos plenamente coherente con los principios de la Directiva, siempre y cuando (claro está) se refuercen los controles *ex post* de cumplimiento de la normativa³⁰.

Pero la Directiva no requiere sólo sustituir autorizaciones por declaraciones responsables o comunicaciones previas (o sencillamente eliminar esa intervención); también proscribire o exige justificar las limitaciones y requisitos contemplados en la normativa

²⁷ Vid. H. VILLAREJO GALENDE, *Equipamientos comerciales. Entre el urbanismo y la planificación comercial*, Granada, Comares, 2008.

²⁸ Vid. V. MERINO ESTRADA, «Los nuevos regímenes de autorizaciones comerciales y la autonomía local», *Revista de Estudios Locales*, núm. 127, 2010.

²⁹ Vid. H. VILLAREJO GALENDE, «La reforma de la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León», en *Impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León*, Valladolid, 2010.

³⁰ Vid. V. MERINO ESTRADA y P. MARTÍN FERREIRA, «Directiva de servicios y entidades locales en Castilla y León», en *Impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León*, Valladolid, 2010.

sectorial. Entre ellos, destacadamente, las limitaciones cuantitativas y territoriales. Algunos de estos límites o requisitos condicionados se encuentran reflejados en las ordenanzas municipales reguladoras de distintas actividades económicas, y deben pues ser objeto de una reconsideración para comprobar que cumplen las exigencias de la Directiva³¹.

El diagnóstico de las ordenanzas municipales que deben ser adaptadas a la Directiva de Servicios con el efecto de la supresión de autorizaciones es relativamente simple, y ha sido ya realizado por expertos en la materia, que apuntan hacia las reguladoras de los servicios de mudanzas, instalación de contenedores en la vía pública, mercados, publicidad exterior, instalación de terrazas en la vía pública, venta fuera de establecimientos comerciales permanentes y servicios funerarios³². A éstas, se han añadido también las de kioscos, en primeras y muy valiosas aproximaciones a la normativa local de referencia, útiles para los más de ocho mil municipios españoles³³.

Algunas de estas ordenanzas, sin embargo, contemplan autorizaciones esgrimiendo como título habilitante el dominio público, lo que nos hace preguntarnos si la presencia de este título es razón suficiente para no eliminar autorizaciones, como se ha sugerido³⁴. Si enfatizamos el elemento de ejercicio de autoridad pública implícito en la gestión de los bienes de todos, podrían excluirse obviamente estas autorizaciones³⁵. Pero no es éste el único enfoque posible, en mi opinión, aunque habría de reformarse el régimen del dominio público local, claro, para alinear sus previsiones con los principios de la Directiva. Por otro lado, parece claro que las autorizaciones y concesiones sobre bienes de uso o servicio público no quedan tan claramente fuera (mercados, lonjas, etc.) del ámbito afectado por la Directiva de Servicios.

El ámbito excluido puede señalarse nítidamente hasta cierto punto. P. MARTÍN FERREIRA y V. MERINO han señalado entre las ordenanzas no afectadas por el nuevo marco regulador las siguientes: aquellas que no regulan servicios (las organizativas, las de participación, reglamentos de honores y distinciones); las reguladoras de la concesión de subvenciones; las relativas a servicios no económicos de interés general (instalaciones deportivas, servicios de ayuda domiciliaria, bibliotecas municipales); las del transporte colectivo urbano (incluyendo las de autotaxi); las vinculadas al ejercicio de autoridad

³¹ Vid. J. REYNER ALIMBAU, J. A. FONT MONCLÚS, J. SABATÉ VIDAL y J. TORRES NIERGA, *Criteris per a l'adaptació de la normativa local a la Directiva 2006/123, de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior*, Càtedra Enric Prat de la Riba, 2009.

³² Vid. V. MERINO ESTRADA y P. MARTÍN FERREIRA, «La transposición de la Directiva de Servicios y las Entidades locales españolas», en R. RIVERO ORTEGA (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Madrid, Cívitas, 2009.

³³ Vid. F. TORRES, «Los desafíos de la Directiva “Bolkestein” para las entidades locales: El adiós a las licencias y el posible renacer de las Ordenanzas locales», *Revista Electrónica CEMCI*, núm. 4, julio-septiembre 2009.

³⁴ Vid. I. MOLINA FLORIDO, «La Directiva de Servicios y las Entidades locales», *El Consultor*, núm. 19, 2009.

³⁵ Vid. F. TORRES COBAS, «Los desafíos de la Directiva Bolkestein para las entidades locales: El adiós a las licencias y el posible renacer de las ordenanzas locales», *Revista Electrónica CEMCI*, núm. 4, julio-septiembre 2009, p. 24.

pública (policía urbana, juntas locales de protección civil); aquellas cuyo fin es la protección de la seguridad o la convivencia (protección contra incendios, convivencia); las de tráfico rodado; las relativas a instalaciones o infraestructuras de telecomunicación; las reguladoras de servicios sociales, culturales y educativos³⁶.

Muy significativa resulta la no exclusión tajante de las ordenanzas urbanísticas de esta completa relación, pudiendo plantearse al analizar la incidencia en el urbanismo las posibles exigencias de replanteamiento del régimen de las licencias urbanísticas, como ha hecho V. GUTIÉRREZ COLOMINA, sugiriendo tal reflexión y un nuevo fundamento de las previsiones de silencio negativo³⁷. En línea concluyente, F. TORRES también considera que el urbanismo sí está afectado, por varias razones³⁸. Y otros estudios concluyen la necesidad de reformar las ordenanzas urbanísticas porque contienen algunas limitaciones por distancias (por ejemplo, locutorios) difícilmente compatibles con la Directiva³⁹.

Pero tan importante como saber qué ordenanzas es preciso reformar, resulta también el punto clave de cómo llevar a cabo este proceso, siendo de agradecer todas las aportaciones concretas en este sentido, contribuciones que sean más precisas que la Guía de Ayuda para la transposición en las entidades locales editadas por el Ministerio de Economía y la Federación Española de Municipios y Provincias, que apenas insinúa algunos de los posibles cambios, sin profundizar en el mucho más amplio proceso (como hemos visto) de adaptación del conjunto de normas locales reguladoras de las actividades de servicios, en ámbitos tan variados como los servicios funerarios, los establecimientos de hostelería, el comercio o el urbanismo.

Como Anexo a un estudio sobre «Criterios para la adaptación de la normativa local a la Directiva de Servicios 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios del mercado interior», la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas, a través de la Cátedra Enric Prat de la Riba de Estudios Jurídicos Locales propuso en octubre de 2009 varios modelos de Ordenanza. En primer lugar, sobre el régimen de comunicación previa de actos de transformación o utilización del suelo o del subsuelo, de edificación, de construcción o de [...] de obras. En segundo lugar, de Ordenanza reguladora de las limitaciones cuantitativas o territoriales para la implantación de actividades de servicios y su ejercicio, etc.⁴⁰.

³⁶ Vid. V. MERINO ESTRADA y P. MARTÍN FERREIRA, «Directiva de Servicios y Entidades locales en Castilla y León», en R. RIVERO ORTEGA y D.-J. VICENTE BLANCO (dirs.), *Impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León*, Valladolid, Consejo Económico y Social de Castilla y León, 2010.

³⁷ Vid. V. GUTIÉRREZ COLOMINA, «La incidencia de la Directiva de Servicios 2006/123/CE en el urbanismo», *Revista de Estudios Locales*, núm. 122, septiembre 2009.

³⁸ Vid. F. TORRES COBAS, «Los desafíos de la Directiva Bolkestein para las entidades locales: El adiós a las licencias y el posible renacer de las ordenanzas locales», *Revista Electrónica CEMCI*, núm. 4, julio-septiembre 2009.

³⁹ Vid. J. REYNER ALIMBAU, J. A. FONT MONCLÚS, J. SABATÉ VIDAL y J. TORRES NIERGA, *Criteris per a l'adaptació de la normativa local a la Directiva 2006/123, de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior*, Cátedra Enric Prat de la Riba, 2009.

⁴⁰ Vid. *idem*.

Las propuestas de reformas concretas de las ordenanzas existentes apuntan hacia un cumplimiento más específico de la Directiva de Servicios que otra de las alternativas barajadas a lo largo de este proceso, cual es la opción por una Ordenanza «paraguas», planteada en algunos foros y federaciones de municipios⁴¹. Una opción tan discutible como ya lo ha sido la Ley Paraguas, y seguramente innecesaria e inconveniente una vez se dicta aquélla con carácter básico para cubrir las necesidades generales del proceso y además se reforman la Ley de Bases de Régimen Local y de Procedimiento Administrativo, como hemos visto.

Siguiendo la tendencia a reproducir en el nivel local lo que ya se ha aprobado en los niveles superiores (Estado y Comunidades Autónomas), puede plantearse igualmente como opción el dictado de una Ordenanza «ómnibus», reformando todas las afectadas en un paquete único. Un procedimiento expedito, más rápido y probablemente más sencillo, pero con el inconveniente ya mostrado por las ómnibus estatal y autonómicas de resultar un ensamblaje de preceptos provenientes de los distintos servicios competentes, sin presentar en muchos casos un criterio coherente y compartido en cuanto al cuándo y por qué eliminar autorizaciones, optar por la comunicación previa o la declaración responsable, u optar por otro tipo de soluciones.

Para evitar este resultado de pérdida de enfoque general en el proceso de adaptación de las Ordenanzas, no es trivial desde nuestro punto de vista plantearse diversas soluciones de signo codificador, en la línea hoy conocida como «mejora regulatoria» (*better regulation*) para simplificar y sistematizar mejor este proceso general de replanteamiento de las normativas locales de las actividades económicas. Una simple reforma puntual, caso por caso, de las ordenanzas municipales, sería tal vez insuficiente para incorporar al Ordenamiento municipal el nuevo modelo administrativo que se deriva de la Directiva de Servicios.

Si se quieren proyectar algunos plausibles principios que se encuentran recogidos también en la Directiva de Servicios de forma transversal en el Ordenamiento local, tal vez sería preferible recurrir a su incorporación en el Reglamento Orgánico municipal, que puede servir de lugar adecuado, pues no debe considerarse una norma pura y exclusivamente organizativa, sino también de enunciado de principios generales de organización y funcionamiento del Gobierno y la Administración local. En el ROM podrían incorporarse tanto los principios de la buena regulación económica (no sólo los previstos en la Directiva de Servicios, sino también otros) como las líneas generales de la modernización y mejora de la calidad procedimental (agilidad de los procedimientos, simplificación, etc.).

⁴¹ Vid. M. BALBÁS GARRIDO, «Transposición de la Directiva de Servicios en el ámbito de la Diputación de Barcelona: evaluación de ordenanzas y procedimientos», Madrid, 26 de junio de 2009.

III. REFORMAS ORGANIZATIVAS: CAMBIOS EN EL APARATO DE CONTROL (PREVIO-POSTERIOR; ¿PÚBLICO-PRIVADO?) Y NECESIDADES DE MAYOR COORDINACIÓN

Más allá de las reformas normativas, debemos destacar el cambio de cultura administrativa preciso para el reforzamiento de los controles concomitantes y *ex post* (vigilancia e inspección). Ya los primeros estudios sobre el impacto de la Directiva y sus consecuencias sobre las Administraciones públicas resaltaban este giro, que conlleva la necesidad de replantear el reparto de funciones entre las oficinas de tramitación y los funcionarios inspectores. Los entes locales necesitarán en principio menos funcionarios dedicados a comprobar y tramitar cada uno de los papeles propios de un procedimiento⁴².

Hemos intentado resumir esta transformación con la sencilla fórmula «Del expediente a la visita», pero también habría que matizar que poco se modernizarían las técnicas de intervención si la exigencia de proporcionalidad que se predica de los controles previos no se proyectara también sobre los controles alternativos concomitantes o a posteriori. No se trata —he de advertirlo— de multiplicar exponencialmente las inspecciones, sino de reforzar su protagonismo como medio de comprobación del cumplimiento de la legalidad, sin producir resultados negativos sobre la iniciativa privada⁴³.

En los entes locales de nuestro país, de cualquier manera, no parece que el problema que pueda plantearse sea la hipertrofia del aparato inspector, con excesivo peso sobre la actividad empresarial. Las carencias de los cuerpos de inspección en todos los ámbitos son más claras cuando pensamos en la inspección de consumo, que sería cabalmente una de las llamadas a llevar a cabo los controles de cumplimiento del respeto de la normativa en los sectores de servicios.

¿Quién debe inspeccionar, ante la ausencia de unidades de inspección suficientemente especializadas? ¿Cabe el reforzamiento de las tareas de control administrativo de la policía local a estos efectos? Esta alternativa puede resultar problemática, pues no debe pasarse por alto la importancia de la profesionalización de los cuerpos de inspección, formación y capacitación que conlleva costes y desde luego un incremento o reasignación de los efectivos personales de los municipios, en un momento en el que muchos se plantean reducir plantillas como única respuesta posible ante el incremento galopante del déficit.

Ante tales aporías del cambio organizativo, circunstancias económicas y estructurales que impiden materialmente plantearse un protagonismo inmediato de los controles *ex post*, comienzan a surgir sólidas propuestas en el sentido de incrementar el papel de las entidades colaboradoras de la Administración para realizar estas funciones, trasladando

⁴² Vid. J. R. CUADRADO ROURA y A. MAROTO SÁNCHEZ (dirs.), *Informe económico: El sector servicios y la transposición de la Directiva al caso español*, Universidad de Alcalá-Ministerio de Economía, octubre 2008.

⁴³ Sobre la proyección del principio de proporcionalidad sobre la actividad de inspección, vid. R. RIVERO ORTEGA, *El Estado vigilante*, Madrid, Tecnos, 2000.

al nivel local un equilibrio público-privado ya ensayado en diversos sectores por razones económicas y tecnológicas. Sin discutir las ventajas de esta opción, debieran extremarse ciertas garantías del «control sobre el control» para evitar los riesgos propios de la privatización de los controles y al fin del procedimiento administrativo, lo que ya está sucediendo con cierta controversia al atribuir por ejemplo a los colegios de arquitectos funciones relevantes en los procedimientos de concesión de licencias urbanísticas⁴⁴.

Los cambios organizativos no afectan sin embargo a cada ente local individualmente considerado. Requieren una reconsideración del completo sistema administrativo, y en nuestro país pueden llevar, sino a cierta recentralización del modelo, sí cuando menos a un mejor funcionamiento de la hasta ahora insuficiente cooperación entre Administraciones territoriales, destacadamente a la hora de intercambiar información para evitar los mayores riesgos para los consumidores y usuarios derivados del mercado interior y la eliminación de barreras.

La cooperación interadministrativa prevista en la Directiva de Servicios, con exigencias de asistencia recíproca, cooperación en la supervisión de los prestadores, intercambio de información por vía electrónica, acceso a los registros por parte de las autoridades competentes de otros Estados miembros, nos sitúan ante un estadio más de desarrollo de la llamada Unión administrativa europea, articulado a través del IMI (Sistema de Información del Mercado Interior http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index.es.html), que ya es una realidad (como la ventanilla única electrónica www.eugo.es) accesibles ambos a través de la red⁴⁵.

Sobre el Sistema de Información del Mercado Interior, el documento de la Comisión de 27 de abril de 2007 explica el papel del coordinador nacional del IMI (NIMIC) y de los coordinadores delegados (DIMIC), aconsejando el nombramiento de estos últimos en Estados miembros de mayores dimensiones y con un elevado número de autoridades administrativas a coordinar, por su estructura federal. En el caso de España, la necesaria interoperabilidad para el intercambio de información ha sido mejorada tras la aprobación del Real Decreto mediante el que se establece el Esquema Nacional de Interoperabilidad, aunque muchas de las cuestiones claves sobre los documentos y registros electrónicos se difieren a la aprobación de normas técnicas de naturaleza jurídica aún desconocida⁴⁶.

⁴⁴ Vid. A. NOGUEIRA, «Público y privado en el control operativo de las actividades de servicios: Un nuevo campo para las entidades colaboradoras de la Administración», *Comunicación al V Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, San Fernando, 4 y 5 de febrero de 2010.

⁴⁵ Vid. F. VELASCO CABALLERO y S. SIMOU, «Cooperación interadministrativa en la directiva de servicios», *Revista de Estudios Locales*, número monográfico, 2009. F. VELASCO CABALLERO y J.-P. SCHNEIDER, *La Unión administrativa europea*, Madrid, Marcial Pons, 2008. J. GONZÁLEZ GARCÍA, «La transposición de la Directiva de Servicios: Aspectos normativos y organizativos en el Derecho español», *Revista de Derecho Europeo*, 2009.

⁴⁶ Vid. M.^a L. GÓMEZ JIMÉNEZ, «La proyección de los registros administrativos electrónicos en el marco del esquema nacional de interoperabilidad: corresponsabilidad administrativa a la luz de la transposición española de la Directiva de Servicios», *Comunicación al V Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, San Fernando, febrero de 2010.

IV. REFORMAS PROCEDIMENTALES: DESCARGA BUROCRÁTICA, AGILIZACIÓN, ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y ¿SILENCIO POSITIVO?

Otro de los desafíos relevantes que plantea la Directiva de Servicios a los municipios es el de llevar a cabo la llamada descarga burocrática, consistente en la eliminación de trámites innecesarios o redundantes. No es ésta una tarea derivada exclusivamente de la política europea de liberalización del sector, sino que obedece a estrategias más amplias de mejora de la competitividad⁴⁷.

Hay que citar en este sentido el Programa de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas de la Unión Europea, COM (2007), cuyo objetivo común es reducir un 25 por 100 de las cargas administrativas hasta el 2012, calculándose un beneficio de aumento de 150.000 millones de euros (1,4 por 100 del PIB) caso de ser conseguido. Programa proyectado ya en nuestro país por la Administración del Estado, con un diagnóstico que requiere más esfuerzo que el solicitado para la media europea, de manera que cada ayuntamiento (en función de las medidas antes adoptadas) debiera plantearse ese objetivo de reducción del 25 al 30 por 100, avanzado en algunos, y hasta ahora inexistente en un número considerable⁴⁸.

Para ello es preciso, pues, simplificar los procedimientos administrativos, en la línea de la *better regulation*, aplicando técnicas que están ya desarrolladas como el análisis coste-beneficio, o el coste-eficacia, así como calculando el coste de cumplimiento⁴⁹. Cuestiones a las que se refieren poco las normas del Estado hasta ahora aprobadas, y sobre las que encontramos más referencias en las leyes autonómicas (por ejemplo, la Ley de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León) o en el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible.

En la Ley Paraguas, la simplificación ocupa todo el Capítulo IV, aunque si restamos los dos preceptos dedicados a la ventanilla única, queda sólo el art. 17 específicamente dedicado a esta cuestión, reproduciendo mandatos ya previstos en la Directiva: la necesidad de revisar los procedimientos y trámites (proceso de evaluación); la exigencia de recíproco reconocimiento documental; la prohibición de exigir documentos originales o copias compulsadas; y la exigencia de arbitrar la posibilidad de tramitar electrónicamente los procedimientos para el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio⁵⁰.

⁴⁷ Vid. R. DE LA PEÑA GUTIÉRREZ, «Exceso de cargas burocráticas en los Ayuntamientos», *Revista de Estudios Locales*, núm. 122, julio-agosto 2009.

⁴⁸ Vid. INAP, *Reducir el papeleo. Comparación internacional de las cargas administrativas*, Madrid, 2010.

⁴⁹ Vid. A. BETANCOR, *Mejorar la regulación*, Fundación Rafael del Pino, Madrid, Marcial Pons, 2009. J. PONCE SOLÉ, «¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial», *Revista de Administración Pública*, núm. 180, septiembre/diciembre 2009.

⁵⁰ Vid. P. NEVADO-BATALLA, «La simplificación...», en R. RIVERO ORTEGA (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Madrid, Cívitas, 2009.

Entre los resultados de la simplificación debiera incluirse la agilización de los procedimientos administrativos, aunque no parece que en España sea fácil reducir los plazos de tramitación. Al menos en sus previsiones legales, se plantean serias resistencias a la reducción de los tres o seis meses establecidos como tiempos comunes de duración de los expedientes. Estamos muy lejos de hacer realidad un principio de celeridad, clave para el buen funcionamiento de la economía de mercado⁵¹.

Las Cartas de Servicios pueden ser un instrumento propicio para la reducción de los plazos en los procedimientos, comprometiéndose los entes locales a través de estos documentos, de naturaleza jurídica aún dudosa, a reducir los tiempos de respuesta a las solicitudes de los interesados (empresarios incluidos). Dar un paso más en el sentido de contemplar posibles responsabilidades, o cuando menos silencios positivos, si no se respeta el plazo contemplado (menor al legal), puede convertir dotar a las Cartas de Servicios de cierto efecto vinculante y beneficioso para los ciudadanos⁵².

Otra herramienta clave de la mejora procedimental es la Administración electrónica, cuya insuficiente disponibilidad, como ya se ha advertido, puede mejorar con la ayuda que ha podido suponer el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local (segunda parte del Plan E para 2010). No está de más este apoyo financiero, teniendo en cuenta la situación de penuria económica de los municipios (como del resto de Administraciones públicas, por la dura crisis) y a la vista del aún insuficiente grado de implantación de las nuevas tecnologías en un número significativo de municipios españoles.

Es enorme sin embargo el desafío a acometer, porque las inercias y resistencias a cambios de tal calibre son muy fuertes, como nos muestra elocuentemente el fracaso de la regulación del silencio positivo en el Procedimiento Administrativo Común, con más de diez años de incumplimientos. Los ambiguos mensajes que sobre el silencio administrativo ofrecen las normas de transposición de la Directiva de Servicios resultan ya muy conocidos —llueve sobre mojado— porque desde la reforma de 1999 somos conscientes de la facilidad con la que se invierte la presunta regla general del silencio positivo, y la Jurisprudencia del Tribunal Supremo también nos muestra la trampa que se esconde tras esta pretendida y ficticia concesión a los derechos de los interesados, que pueden pensar que adquieren facultades y derechos luego fácilmente revocables por la Administración, en la mayoría de los casos sin recurrir al complejo expediente de la revisión de oficio⁵³.

⁵¹ Vid. R. RIVERO ORTEGA, «Principio de celeridad», en J. A. SANTAMARÍA PASTOR (dir.), *Principios generales del Derecho administrativo*, Madrid, La Ley, 2010, pendiente de publicación.

⁵² Vid. V. MERINO ESTRADA, «Las Cartas de Servicios en la Administración local», *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 290, septiembre-diciembre 2002.

⁵³ Vid. R. RIVERO ORTEGA, «La obligación de resolver», en T. QUINTANA LÓPEZ (dir.), *El silencio administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.

V. CONCLUSIONES: BALANCE PROVISIONAL DEL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN LAS ENTIDADES LOCALES ESPAÑOLAS; DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

Las leyes estatales y autonómicas aprobadas para la transposición de la Directiva de Servicios, entre los últimos meses del año 2009 y los primeros de 2010, han puesto las bases para que los entes locales acometan sus propios procesos de reforma normativa e institucional para cumplir con las exigencias europeas. Aunque en los límites del plazo, se han iniciado en el mundo municipal español multitud de modificaciones de ordenanzas y debates sobre los cambios organizativos precisos para adaptarse al nuevo modelo de intervención pública sobre las actividades económicas.

Al igual que el Estado ha incorporado en la Ley Ómnibus reformas estructurales no requeridas estrictamente por la norma europea, también muchos ayuntamientos aprovechan la ocasión del diagnóstico de proporcionalidad de las intervenciones y la exigencia de simplificación de los procedimientos para mejorar sus tácticas y técnicas de relación con la inversión privada, cambiando estrategias en un sentido más favorecedor y atractivo de la creación de puestos de trabajo, sin que muchas de las reformas emprendidas tengan como digo conexión directa con la Directiva.

Pero así como hay entes locales dispuestos a aprovechar esta oportunidad para repensar su estrategia hacia las libertades de establecimiento y prestación, modernizando también organización y procedimientos, algunas Administraciones optan por no darse por enteradas de la existencia de múltiples cambios. No todas las entidades locales, ni en todas las Comunidades Autónomas, se han planteado la necesidad de revisar las limitaciones de distancias para la apertura de establecimientos de distinta naturaleza. Lo mismo sucede en la Unión Europea, pues los niveles de transposición son heterogéneos.

En la Unión Europea, será la evaluación recíproca contemplada en la propia Directiva la que determinará su grado real de cumplimiento. ¿Se evaluará en España la transposición en el nivel local? Pues sí, tal proceso ya se ha iniciado, mediante la solicitud a los 28 ayuntamientos más poblados de las aplicaciones IPM (*Interactive Policy Making*), cuestionarios sobre regímenes de autorización, requisitos a evaluar de establecimiento, requisitos a la libre prestación de servicios y actividades multidisciplinares⁵⁴.

Para muchos municipios españoles próximos a Francia y Portugal se abre un futuro de cooperación. La realización del mercado interior puede presentar mayores oportunidades de desarrollo en las zonas transfronterizas, en las que el flujo de prestadores permitiría incrementar la oferta y la demanda de servicios de todo tipo. La transposición de la Directiva de Servicios puede por ello ser considerada otra oportunidad más

⁵⁴ Vid. www.cartalocal.es/CartaLocal/Front/Noticias/CL_ContentidoDetalle/_sYcniRvuy5kmTxMi3-M8REg5LaUBeW71AvH8V1K7pFl4.

de profundizar en la colaboración e iniciativa de proyectos comunes acordados entre entidades locales españolas y sus correspondientes de nuestros países vecinos (Francia y Portugal).

Estaremos ante una oportunidad, siempre y cuando los niveles de cumplimiento de las exigencias europeas sean homogéneos, y se articulen efectivamente instrumentos de cooperación para evitar que la multiplicación de la presencia de empresarios del Estado miembro vecino afecte negativamente a los derechos de los consumidores, tras la desaparición de los controles previos y la tendencia al reconocimiento mutuo. La red de ciudades de Europa tiene también su cuota de responsabilidad en la realización de los objetivos de los Tratados y en la construcción de la Unión administrativa europea⁵⁵.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO JIMÉNEZ, L.: *Libre empresa y títulos habilitantes*, Madrid, CEPC, 2004.
- BALBÁS GARRIDO, M.: «Transposición de la Directiva de Servicios en el ámbito de la Diputación de Barcelona: evaluación de ordenanzas y procedimientos», Madrid, 26 de junio de 2009.
- BETANCOR, A.: *Mejorar la regulación*, Fundación Rafael del Pino.
- CUADRADO ROURA, J. R., y MAROTO SÁNCHEZ, A. (dirs.): *Informe económico: El sector servicios y la transposición de la Directiva al caso español*, Universidad de Alcalá-Ministerio de Economía, octubre 2008.
- DE LA PEÑA GUTIÉRREZ, R.: «Exceso de cargas burocráticas en los Ayuntamientos», *Revista de Estudios Locales*, núm. 122, julio-agosto 2009.
- DE LA QUADRA-SALCEDO, T.: «La Directiva de Servicios y la libertad de empresa», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 7, octubre 2009.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R.: «Un nuevo Derecho administrativo para el mercado interior», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 22, 2006.
- GAMERO CASADO, E.: «Los municipios y la ventanilla única», *Revista de Derecho Local*, número monográfico, 122, septiembre 2009.
- GARCÍA URETA, A. (ed.): *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*, Oñati, IVAP, 1998.
- GIMENO FELIU, J. M.: *La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación española*, Madrid, Cívitas, 2006.
- GÓMEZ JIMÉNEZ, M. L.: «La proyección de los registros administrativos electrónicos en el marco del esquema nacional de interoperabilidad: corresponsabilidad administrativa a la luz de la transposición española de la Directiva de Servicios», Comunicación en el *V Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, San Fernando, febrero de 2010.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J.: «La transposición de la Directiva de Servicios: Aspectos normativos y organizativos en el Derecho español», *Revista de Derecho Europeo*, 2009.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, V.: «La incidencia de la Directiva de Servicios 2006/123/CE en el urbanismo», *Revista de Estudios Locales*, núm. 122, septiembre 2009.

⁵⁵ Vid. F. VELASCO CABALLERO y J.-P. SCHNEIDER, *La unión administrativa europea*, Madrid, Marcial Pons, 2008.

- INAP: *Reducir el papeleo. Comparación internacional de las cargas administrativas*, Madrid, 2010.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *La incorporación de la Directiva de Servicios al Derecho interno*, Oñati, IVAP, 2010.
- LAGUNA DE PAZ, J. C.: «Controles administrativos para el acceso al mercado: autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones previas», en *Impacto de la Directiva de Servicios en Castilla y León*, Valladolid, CES, 2010.
- «El estruendo del parto de los montes», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 5, junio 2009.
- LOZANO GARCÍA, B.: «Ley Ómnibus: silencio administrativo, declaración responsable y comunicación previa», *Diario La Ley*, núm. 7.339, 2010.
- MANGAS MARTÍN, A.: «El nombramiento de los miembros del Comité de las Regiones: el caso español», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 117, 1994.
- MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J., en su Recensión a R. RIVERO ORTEGA (dir.): *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Madrid, Cívitas, 2009, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 20, 2010.
- MERINO ESTRADA, V.: «Directiva de Servicios y Gobiernos locales: La competencia sostenible entre ciudades», *Revista de Estudios Locales*, núm. 122, septiembre 2009.
- «Los nuevos regímenes de autorizaciones y la autonomía local», *Revista de Estudios Locales*, núm. 127, 2010.
- «La transposición de la Directiva Bolkestein y los municipios españoles», *Revista de Estudios Locales*, núm. 117, febrero 2009.
- «Las Cartas de Servicios en la Administración local», *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 290, septiembre-diciembre 2002.
- MERINO ESTRADA, V., y MARTÍN FERREIRA, P.: «Directiva de Servicios y Entidades locales en Castilla y León», en R. RIVERO ORTEGA y D.-J. VICENTE BLANCO (dirs.), *Impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León*, Valladolid, Consejo Económico y Social de Castilla y León, 2010.
- «Directiva de servicios y entidades locales en Castilla y León», en *Impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León*, Valladolid, 2010.
- «La transposición de la Directiva de Servicios y las Entidades locales españolas», en R. RIVERO ORTEGA (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Madrid, Cívitas, 2009.
- MOLINA FLORIDO, I.: «La Directiva de Servicios y las Entidades locales», *El Consultor*, núm. 19, 2009.
- MORENO MOLINA, Á. M.: «La Administración pública de los Estados miembros como Administración comunitaria. Referencia a la situación española», en L. PAREJO ALFONSO, T. DE LA QUADRA SALCEDO, Á. M. MORENO MOLINA y A. ESTELLA DE NORIEGA, *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, 2000.
- MUÑOZ MACHADO, S.: «Las regulaciones por silencio», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. ¿?, 2010.
- «Ilusiones y conflictos derivados de la Directiva de Servicios», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 21, 2009.
- NOGUEIRA, A.: «Público y privado en el control operativo de las actividades de servicios: Un nuevo campo para las entidades colaboradoras de la Administración», *Comunicación al V Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, San Fernando, 4 y 5 de febrero de 2010.

- «Entidades colaboradoras con la Administración, libre prestación de servicios y régimen de control preventivo de actividades», *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, núm. 16, 2009.
- NÚÑEZ LOZANO, M. C.: *Las actividades comunicadas a la Administración*, Madrid, Marcial Pons, 2001.
- PAREJO ALFONSO, L.: «La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkestein», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 6, junio 2009.
- PONCE SOLÉ, J.: «¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial», *Revista de Administración Pública*, núm. 180, septiembre/diciembre 2009.
- REYNER ALIMBAU, J.; FONT MONCLÚS, J. A.; SABATÉ VIDAL, J., y TORRES NIERGA, J.: *Criteris per a l'adaptació de la normativa local a la Directiva 2006/123, de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior*, Cátedra Enric Prat de la Riba, 2009.
- RIVERO ORTEGA, R.: «Principio de celeridad», en J. A. SANTAMARÍA PASTOR (dir.), *Principios generales del Derecho administrativo*, Madrid, La Ley, 2010, *pendiente de publicación*.
- «La libertad de comercio», *Actas del V Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, San Fernando, febrero de 2010.
- «¿Conejos salidos de una chistera, o muestras de sentido común?», *El Norte de Castilla*, 30 de noviembre de 2009.
- «Antecedentes, principios generales y repercusiones administrativas de la transposición de la Directiva de Servicios», *Revista de Estudios Locales*, núm. 122, septiembre 2009.
- «Reformas administrativas para 2010: La difícil transposición de la Directiva de Servicios en España», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. ¿?, 2009.
- «Aprovechando que el Pisuerga pasa por Valladolid: Análisis de la Ley Ómnibus», en *Libro Marrón del Círculo de Empresarios*, 2009.
- «La transposición de la Directiva de Servicios en España», en R. RIVERO ORTEGA (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Madrid, Cívitas, 2009.
- «La obligación de resolver», en T. QUINTANA LÓPEZ (dir.), *El silencio administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.
- *El Estado vigilante*, Tecnos, Madrid, 2000.
- *El Estado vigilante. Consideraciones sobre la función inspectora de la Administración*, Madrid, Tecnos, 1999.
- RIVERO YSERN, E.: «La actividad de intervención en la Directiva de Servicios: Autorizaciones administrativas, declaraciones responsables y comunicaciones previas», en R. RIVERO ORTEGA (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Madrid, Cívitas, 2009.
- SALVADOR ARMENDÁRIZ, M. A.: «La Directiva de Servicios: ¿Una ocasión para repensar la libertad de empresa?», en R. RIVERO ORTEGA (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Madrid, Cívitas, 2009.
- TOLIVAR ALAS, L.: «La cuarta liberalización funeraria», *Blog es público*, www.administraciónpública.com.
- TORRES COBAS, F.: «Los desafíos de la Directiva Bolkestein para las entidades locales: El adiós a las licencias y el posible renacer de las ordenanzas locales», *Revista Electrónica CEMCI*, núm. 4, julio-septiembre 2009.
- VANDELLI, L.: *El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las Regiones*, Madrid, INAP, 1992.

- VELASCO CABALLERO, F., y SCHNEIDER, J.-P.: *La Unión administrativa europea*, Madrid, Marcial Pons, 2008.
- VELASCO CABALLERO, F., y SIMOU, S.: «Cooperación interadministrativa en la directiva de servicios», *Revista de Estudios Locales*, número monográfico, 2009.
- VILLAREJO GALENDE, H.: «La reforma de la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León», en *Impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León*, Valladolid, 2010.
- (dir.): *La Directiva de Servicios y su impacto sobre el comercio europeo*, Granada, Comares, 2009.
- *Equipamientos comerciales. Entre el urbanismo y la planificación comercial*, Granada, Comares, 2008.