

# Sobre el Anteproyecto de Ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 28 de abril de 2009 el siguiente dictamen:

## 1. Antecedentes

Con fecha de 1 de abril de 2009 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda, por el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 71.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el Consejo emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Dicha solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad para que procediera a elab-

orar una propuesta de dictamen con el fin de ser debatida y, en su caso, aprobada en el Pleno ordinario del día 28 de abril. El Anteproyecto viene acompañado de una Memoria justificativa y de una Memoria de impacto sobre las principales variables macroeconómicas y de repercusión presupuestaria, así como de un Informe sobre impacto por razón de género de las medidas establecidas en el Anteproyecto.

El Anteproyecto continúa los trabajos de transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servi-

cios en el mercado interior (en adelante Directiva de Servicios) al ordenamiento jurídico español iniciados con la elaboración de una norma horizontal sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios, cuyo Anteproyecto fue objeto de dictamen del CES<sup>1</sup> y que en el momento de elaboración de este dictamen se encuentra en fase de tramitación parlamentaria.

Precisamente, en el mencionado dictamen, el CES manifestaba la necesidad de que, en el marco de sus competencias, se le consultase en el proceso amplio de transposición de la Directiva de Servicios en relación con las normas sectoriales de transposición.

La transposición de la Directiva de Servicios se está llevando a cabo a través de un ambicioso Programa de Trabajo, en el que están involucrados todos los niveles de la Administración y que deberá finalizar antes del 29 de diciembre de 2009.

Esta Directiva se considera como una de las piezas fundamentales de la estrategia comunitaria de impulso económico y de consolidación del mercado interior comunitario, instrumentada en el contexto de la agenda de Lisboa, y su transposición al ordenamiento jurídico español ofrecería la oportunidad para reformar el sector terciario. En España, el sector servicios representa más de dos terceras partes del PIB y del empleo total y resulta imprescindible para el crecimiento y la competitividad del resto de ramas de actividad, sobre todo en la coyuntura actual en la que

otros sectores productivos manifiestan serias debilidades. De hecho, esta transposición constituye una de las piezas centrales tanto del Programa Nacional de Reformas como del Plan español para el estímulo de la economía y el empleo (Plan E), en el marco de las reformas estructurales de fomento de la competitividad y el crecimiento a largo plazo.

La futura norma horizontal sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios tiene como objetivo incorporar los principios generales de la Directiva de Servicios al ordenamiento jurídico español y aportar un marco jurídico de referencia más allá del plazo de transposición. Se pretende mejorar la regulación del sector servicios, garantizando la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, y reducir las trabas injustificadas o desproporcionadas al ejercicio de la actividad, creando, para ello, una ventanilla única electrónica. De este modo, se proporcionaría un entorno económico más favorable y transparente, que incentivara la creación de empresas y generase ganancias en eficiencia, productividad y empleo en las actividades de servicios, y se incrementaría la variedad y calidad de los servicios disponibles para empresas y ciudadanos.

Ni la Directiva ni, por tanto, la Ley horizontal afectan al sector servicios en general, dejando fuera de su ámbito de aplicación los servicios financieros, los servicios y redes de comunicaciones electrónicas, los servicios de transporte, los servicios de las ETT, los

<sup>1</sup> Dictamen 2/2008, de 20 de noviembre, sobre el Anteproyecto de Ley sobre el Libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios.

servicios sanitarios, los servicios audiovisuales, las actividades de juego, los servicios sociales relativos a la vivienda social, a la atención a los niños y al apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas proporcionados directa o indirectamente por las Administraciones públicas, así como los servicios de seguridad privados.

Tampoco se aplicará a las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública, a aquellos aspectos concretos relacionados con el acceso o ejercicio de una actividad de servicios regidos por otros instrumentos comunitarios (postal, energético o de aguas, entre otros), o a las materias reguladas en Directivas comunitarias que contienen normas más específicas, como la de la libre prestación de servicios de los abogados<sup>2</sup>, la relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales<sup>3</sup> y la referente al desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios transnacional<sup>4</sup>.

Tras el proceso de evaluación de la normativa existente para numerosas ramas de actividad, el Anteproyecto objeto de dictamen, que afecta a cuarenta y seis leyes, concreta sectorialmente la supresión de barreras que restringen el acceso y el ejercicio de las actividades de servicios. No obstante, aunque el Anteproyecto manifiesta como objetivo proceder a la adecuación de todas las normas de rango legal estatales a los principios de la Ley horizontal, incide en materias y sectores que están excluidos del ámbito de aplicación de dicha norma.

Cabe señalar que, al margen del presente Anteproyecto, se reformará, igualmente, la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del comercio minorista para adaptarlo a la futura Ley sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, reforma que se tramitará separadamente ya que se prevén modificaciones significativas para un sector profundamente afectado por la Directiva de Servicios.

<sup>2</sup> Directiva 77/249/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1977, dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados, y Directiva 98/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, destinada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquél en el que se haya obtenido el título.

<sup>3</sup> Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

<sup>4</sup> Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios.

## 2. Contenido

El Anteproyecto de Ley se estructura en cuarenta y seis artículos agrupados en seis títulos, tres disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

### Título I. Medidas horizontales

El título primero hace referencia a todas aquellas modificaciones de la normativa que resultan necesarias para una correcta aplicación de los principios horizontales que introduce la Ley sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

#### Capítulo I. Procedimiento administrativo

##### *Artículo 1. Modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen local*

Se añade un nuevo apartado 4 al artículo 70 bis en el que se contemplan dos previsiones sobre el particular. En primer lugar, se habilita la posibilidad de que los prestadores de actividades de servicios incluidas en la Ley sobre el Libre acceso y ejercicio de este tipo de actividades puedan realizar los procedimientos y trámites para su acceso y ejercicio a través de ventanilla única, por vía electrónica y a distancia. Y, en segundo término, se prevé que las entidades locales promoverán que, a través de la ventanilla única, los prestadores puedan obtener toda clase de información relativa a sus

solicitudes para el acceso y ejercicio de una actividad de servicios (formularios, resoluciones, comunicaciones).

Se da una nueva redacción al artículo 84 con las siguientes modificaciones. En primer lugar, se da nueva redacción a la letra b) del artículo 84.1, con la finalidad de establecer una remisión a la Ley estatal sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. En segundo término, se incluye una nueva letra c) al artículo 84.1 en el que se introduce, mediante remisión a la regulación contenida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, un nuevo mecanismo de intervención como es el sometimiento a comunicación o declaración responsable. En tercer lugar, se añade una nueva letra d) al reiterado precepto, con el objeto de articular el mecanismo de control posterior al inicio de las actividades, a efectos de verificar el cumplimiento de su normativa reguladora. En último extremo, se modifica el apartado 2 del artículo 84 con el objeto de incorporar los principios generales contenidos en el artículo 9 de la Directiva de Servicios.

##### *Artículo 2. Modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*

Se da una nueva redacción al artículo 43 y se añaden dos nuevos artículos. Las modificaciones son las que siguen. En relación al apartado uno (nueva redacción del artículo

43), además de la regla general de silencio administrativo, ya fijado en la Ley, se añade un nuevo requisito a la exigencia de Ley o norma de derecho comunitario para establecer el silencio negativo como excepción. Junto a ello, en los apartados dos y tres se pretende establecer un nuevo modelo de control administrativo. Como aspecto más llamativo de la reforma en este punto se debe destacar la sustitución de autorizaciones por comunicaciones o declaraciones responsables a cambio de una mayor exigencia de compromiso y veracidad de las declaraciones del ciudadano interesado. En este sentido, en el apartado segundo se precisa el contenido de la figura de la declaración responsable y la comunicación previa. Se introduce, asimismo, un principio general de responsabilidad de los ciudadanos en caso de que existan inexactitudes o falsedades en relación con las declaraciones realizadas en los procedimientos donde no existe una autorización previa de la Administración, sin perjuicio de eventuales sanciones a que hubiere lugar.

*Artículo 3. Modificación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*

Se realiza una serie de modificaciones en el apartado tercero del artículo seis. Así, se sustituye la referencia al establecimiento de actividades de servicio por la de “acceso y ejercicio” de actividades de servicio, y se complementa la referencia a la obtención de información al respecto con la de “realización de la tramitación por vía electrónica”. Por último, en las tres letras del apartado 3, se intro-

ducen modificaciones en la redacción para que se ajusten a la regulación contenida en la Ley sobre Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

## **Capítulo II. Consumidores y usuarios de los servicios**

*Artículo 4. Modificación del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias*

En el artículo 21 se añaden dos nuevos apartados para facilitar el acceso de los consumidores a los sistemas extrajudiciales de resolución de conflictos; en el artículo 49 se introduce un nuevo tipo de infracción a fin de sancionar la discriminación por razón de nacionalidad o lugar de residencia; y en el artículo 60 se amplían las obligaciones del prestador del servicio en cuanto a la información previa.

## **Capítulo III. Servicios profesionales**

*Artículo 5. Modificación de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios profesionales*

Se modifica en el artículo 1.3 la descripción de los fines esenciales de las corporaciones colegiales para incluir la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados.

Se modifica el artículo 2.1, relativo al ejercicio de las profesiones colegiadas, para esta-

blecer que “los requisitos que obliguen a ejercer de forma exclusiva una profesión o que limiten el ejercicio conjunto de dos o más profesiones, así como a las restricciones a las comunicaciones comerciales en las profesiones colegiadas sólo serán los que se establezcan por Ley”.

Se introducen, asimismo, varios cambios en el artículo 3.2 de la Ley de Colegios profesionales, relativos a la colegiación, y se modifican, en el artículo 5, diversos aspectos referidos a las funciones de los colegios profesionales.

Se introducen cuatro nuevos artículos sobre normas básicas para garantizar la libertad de ejercicio de las profesiones en forma societaria, previendo un esquema básico de responsabilidad y transparencia, con respeto a la Ley de Sociedades profesionales.

Se desarrollan las obligaciones de las organizaciones colegiales para garantizar que la tramitación de los procedimientos relativos al acceso y ejercicio de la profesión puedan realizarse por vía telemática a través de una ventanilla única.

Se refuerza la transparencia en el funcionamiento de los colegios, previendo que publiquen una Memoria anual sobre su gestión económica y su actuación disciplinaria en defensa de los intereses de los consumidores.

Se establece la obligación de que los colegios cuenten con un servicio de atención a los usuarios y a los colegiados, con obligación de resolver sus quejas o tramitarlas, según corresponda.

Se regulan los aspectos fundamentales de la función de visado. Así, se prevé que los

colegios dispondrán de un servicio de visado, que garantizará al menos la corrección formal y el cumplimiento de la normativa aplicable. Asimismo, establece que el colegio responderá subsidiariamente de los daños que tengan su origen en defectos formales o técnicos que razonablemente hubieran debido ser puestos de manifiesto al visar el trabajo profesional.

Se impide a las organizaciones y los colegios profesionales establecer baremos orientativos de honorarios o cualquier otra recomendación de precios.

#### *Artículo 6. Modificación de la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de Sociedades profesionales*

Se introducen fundamentalmente dos modificaciones: una relativa a la reducción del porcentaje de participación de los socios profesionales en el capital de la sociedad y en los órganos de administración y otra por la que se incluye una mención expresa al establecimiento y prestación de servicios en España de sociedades profesionales de países comunitarios.

### **Capítulo IV. Actuaciones relativas a las empresas en el ámbito laboral y de Seguridad Social**

#### *Artículo 7. Modificación del Real Decreto-Ley 1/1986, de 14 de marzo, de Medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales*

Se modifica el apartado primero del artículo 6 para permitir la opción de realizar la co-

municación de apertura de un centro de trabajo con carácter previo.

*Artículo 8. Modificación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales*

Las modificaciones realizadas son:

- Se añade un nuevo apartado 5 al artículo 5 para incluir entre los objetivos de la política de prevención la atención a las pymes.
- Se introduce un nuevo apartado 2 bis en el artículo 16 a fin de contemplar la posibilidad de realizar la documentación preventiva de forma simplificada.
- Se modifica el artículo 30.5 para elevar el umbral de trabajadores hasta el cual el empresario puede asumir personalmente la prevención.
- Se añade un nuevo apartado séptimo en el artículo 30 que obedece a la necesidad de regular en una norma de rango legal tanto la autorización, para el desarrollo de la actividad de auditoría, de carácter único, como el silencio negativo en este procedimiento, exigido a su vez para garantizar una adecuada protección de los trabajadores.
- Se modifica el apartado quinto del artículo 31 para establecer en una norma de rango legal el carácter único de las autorizaciones para actuar como servicio de prevención y el silencio negativo del procedimiento, justificado para garantizar una adecuada protección de los trabajadores.

- Finalmente, se añade una disposición adicional decimosexta titulada “Acreditación de la formación” con el objeto de que no se exija una autorización (en la actualidad existe una doble autorización) para desarrollar actividades formativas en materia de prevención, sino que sea suficiente con una declaración responsable.

*Artículo 9. Modificación de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*

Se añade un nuevo apartado 12 bis al artículo 7, un nuevo apartado cuarto al artículo 10, y se realizan cambios en la redacción del artículo 14 y en el apartado 3.2 del artículo 18, con los siguientes fines: incluir entre las obligaciones de la Inspección de Trabajo, la asistencia y colaboración con otras autoridades de otros Estados miembros con competencias de inspección de trabajo; asegurar que las funciones de colaboración y asistencia administrativa con autoridades de otros Estados de la Unión Europea es competencia de la Autoridad Central; facilitar que las pruebas e informes aportados por otras autoridades de la Unión Europea puedan ser valorados como prueba por el inspector actuante; permitir que la finalización de un procedimiento sancionador que afecte a una empresa de otro país de la Unión Europea pudiera ser la comunicación de lo actuado a las autoridades del país de origen de la empresa; por último, que los plazos de prescripción de la actuación inspectora pudieran ampliarse más allá de los nueve me-

ses cuando la investigación requiera la obtención de pruebas, documentos o informes procedentes de autoridades extranjeras.

*Artículo 10. Modificación de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social*

Se suprime el número mínimo de trabajadores de las empresas que tienen la obligación de incorporarse al Sistema de Remisión Electrónica de Datos RED (artículo 30).

## **Título II. Servicios industriales y de la construcción**

### **Capítulo I. Servicios industriales**

*Artículos 11 y 13. Modificación de la Ley 3/1985, de 18 de marzo, de Metrología y modificación de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria*

Respecto de la Ley 3/1985 se realizan modificaciones en la redacción de sus artículos 7 y 8 y respecto de la Ley 21/1992 se realizan modificaciones en la redacción de sus artículos 4, 12, 15, 23.2 y, finalmente, en el apartado segundo de su artículo 31 se añaden los apartados k) y l). Todo ello, con el objetivo de adecuar la legislación relativa a la seguridad y calidad industrial referente a los servicios en el área de la instalación y mantenimiento de equipos, para favorecer a la pequeña y mediana empresa (pyme), para impulsar el proceso de simplificación de los trámites que deben llevar a cabo los prestadores de servicios aprovechando el potencial de las tecnologías de la información y para

conseguir que a través de la ventanilla única, cualquier ciudadano pueda obtener la información y realizar los trámites necesarios para la puesta en marcha de una actividad de servicios telemáticamente, tanto si desea establecerse en España, como en cualquier Estado miembro de la Unión Europea.

*Artículo 12. Modificación de la Ley 11/1986, de 20 de marzo, de Patentes*

Se modifica la redacción del artículo 79 a fin de facilitar la inscripción de las modificaciones de derechos sobre patentes y los modelos de utilidad registrados en la Oficina Española de Patentes y Marcas. También se pretende hacer extensivo a las patentes lo que a fecha de hoy existe ya en el ámbito de las marcas y el diseño, logrando plena equiparación entre los diversos títulos de propiedad industrial en materia de inscripción de modificaciones de derechos.

*Artículo 14. Modificación de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad privada*

Se añade una disposición adicional sexta con el objetivo de aclarar la situación de las actividades de instalación de sistemas de seguridad y el asesoramiento en estas actividades.

### **Capítulo II. Servicios de la construcción**

*Artículo 15. Modificación de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la edificación*

Se realizan modificaciones en la redacción del apartado tercero de su artículo



14. Para el caso de los laboratorios de control, en lugar de la acreditación, se propone su sustitución por un sistema de “declaración responsable” ante la comunidad autónoma donde radiquen. En relación a las entidades de control, considerando que su función consiste en la revisión de proyectos y en la inspección de obras, se establece que podría ser suficiente con que únicamente justificaran ante los clientes la disponibilidad de un sistema de gestión de calidad que defina los procedimientos y métodos de inspección que usan y la disponibilidad de medios.

*Artículo 16. Modificación de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la Subcontratación en el sector de la construcción*

Se modifica el apartado 2.b) del artículo 4, a fin de establecer en una norma con rango legal que la inscripción en el Registro de Empresas Acreditadas se realiza de oficio por la autoridad laboral, sobre la base de una declaración del prestador.

### **Título III. Servicios energéticos**

*Artículo 17. Modificación de la Ley 2/1973, de 21 de julio, de Minas*

Se suprimen los artículos 89, 90, 91 y 93 de la Ley, que quedan sin contenido para así eliminar las restricciones a la libre circulación de trabajadores en el seno de la Unión Europea.

*Artículo 18. Modificación de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector eléctrico*

Las modificaciones en esta Ley incluyen la eliminación de la autorización administrativa previa para actuar como comercializador de electricidad y como consumidor directo en mercado, y su sustitución por una comunicación de inicio de la actividad al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio para que así se incentive la inversión. Además, se elimina el Registro Administrativo de Distribuidores, Comercializadores y Consumidores Directos en Mercado, en la parte correspondiente a los comercializadores y consumidores directos en mercado. Y, finalmente, se elimina la obligación de que los solicitantes revistan la forma de sociedad mercantil de nacionalidad española o de otro Estado miembro, con establecimiento permanente en España, por considerarse contraria a la Directiva de Servicios.

*Artículo 19. Modificación de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de hidrocarburos*

Se elimina la autorización administrativa previa para las siguientes actividades: operadores al por mayor de productos petrolíferos, operadores al por mayor de los gases licuados del petróleo (GLP), comercializadores al por menor de GLP a granel y comercializadores y consumidores directos en mercado de gas natural.

En el caso del gas natural, se habilita al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio a transferir los clientes de una empresa comercializadora a un comercializador de último recurso en los casos en los que la empresa comercializadora se encuentre inmersa en un procedimiento de impago o no cuente con las

garantías que resulten exigibles para el desarrollo de su actividad.

Al igual que en el sector eléctrico, se elimina el Registro Administrativo de Distribuidores, Comercializadores y Consumidores Directos en Mercado, en la parte correspondiente a los comercializadores y consumidores directos en mercado. Por tanto, se mantiene el Registro Administrativo de Distribuidores, mientras que los comercializadores y los consumidores directos en mercado dejan de tener la obligación de la inscripción previa al ejercicio de la actividad y, finalmente, se elimina la obligación de que los solicitantes revistan la forma de sociedad mercantil de nacionalidad española o de otro Estado miembro, con establecimiento permanente en España, por considerarse contraria a la Directiva de Servicios.

## **Título IV. Servicios de transporte y comunicaciones**

### **Capítulo I. Servicios de transporte**

*Artículo 20. Modificación de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación aérea*

Se modifica la redacción del párrafo primero del artículo 151. Con esta modificación se persigue vincular, de forma exclusiva, el régimen de autorización al mantenimiento por parte de las organizaciones prestadoras de los servicios a los requisitos de seguridad aérea aplicables. Asimismo, se realiza una actualización de la redacción de la norma a la nueva organización de la Administración aeronáutica.

*Artículo 21. Modificación de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los transportes terrestres*

En relación a la actividad de arrendamiento de vehículos sin conductor, se suprime tanto el régimen de autorización para el ejercicio de la actividad de arrendamiento de vehículos sin conductor, como los requisitos específicos exigidos por la normativa de transportes. Se derogan los artículos 49 y 50 relativos a los centros de información y distribución, los artículos 129, 130, 131 y 132, concernientes a las estaciones de transporte por carretera y queda asimismo derogado el artículo 19, en sus puntos 2, 3 y 4, referentes a la estructura tarifaria.

*Artículo 22. Modificación del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo*

El régimen de autorización se limita sólo a las escuelas de formación práctica. Asimismo, se permite que puedan constituirse secciones o sucursales con la misma titularidad y denominación en todo el territorio nacional con una misma autorización. Igualmente, se elimina la previsión de que la gestión de los cursos de sensibilización y reeducación vial que deben realizar los conductores que hayan perdido los puntos de los carnés se hará mediante el régimen de concesión.

*Artículo 23. Modificación de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector ferroviario*

Las modificaciones efectuadas tienen como objetivos principales: en primer lugar, la cla-

rificación del régimen legal de prestación de los servicios adicionales, complementarios y auxiliares; en segundo lugar, la liberalización en la prestación de los servicios complementarios y auxiliares. En este punto, es de destacar la supresión de la exigencia de título habilitante ferroviario para la prestación de servicios auxiliares, y asimismo para la prestación de servicios complementarios en zonas no administradas por el Administrador de infraestructuras ferroviarias, fuera de la Red Ferroviaria de Interés General.

*Artículo 24. Modificación de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general*

Se modifica el artículo 89.3, sobre la solicitud de autorización para prestación de servicios comerciales y otras actividades por terceros, y el artículo 109.1 sobre requisitos de la solicitud para el otorgamiento de las concesiones.

En consecuencia, se elimina la obligación de presentar justificante o certificado que acredite estar al corriente de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social.

## **Capítulo II. Servicios de información y comunicaciones**

*Artículo 25. Modificación de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio postal universal y de liberalización de los servicios postales*

Las modificaciones realizadas en esta Ley tienen como finalidad garantizar que no se exigirá a los prestadores establecidos en otros Es-

tados miembros requisitos que sean equivalentes o comparables, en lo esencial, por su finalidad a los que ya esté sometido en otro Estado miembro para el otorgamiento de la autorización correspondiente según el artículo 10.3 de la Directiva. Además, se suprime la obligación de inscripción en el Registro para poder comenzar la prestación del servicio.

*Artículo 26. Modificación de la Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones*

Se modifica el artículo 42, apartado segundo, para establecer que la prestación del servicio de instalación o mantenimiento de equipos o sistemas de telecomunicación se prestará en régimen de libre competencia sin más limitaciones que las establecidas en la Ley y su normativa de desarrollo y se aclara el ámbito de aplicación subjetivo de la libre prestación. Además, se añade al artículo 42 un apartado tercero referido al Registro de empresas instaladoras en el que se inscribirán los datos de aquellas personas físicas o jurídicas que hayan declarado su intención de prestar el servicio de instalación o mantenimiento de equipos o sistemas de telecomunicación y sus modificaciones.

## **Título V. Servicios medioambientales y de agricultura**

### **Capítulo I. Servicios medioambientales**

*Artículo 27. Modificación de la Ley de 20 de febrero de 1942, por la que se regula el Fomento y conservación de la pesca fluvial*

Se derogan los requisitos discriminatorios in-

cluidos en las mismas que respondían a principios diferentes de los que inspiran el ordenamiento vigente y el Anteproyecto de Ley sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

*Artículo 28. Modificación de la Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza*

Se derogan los requisitos discriminatorios incluidos en las mismas que respondían a principios completamente diferentes de los que inspiran el ordenamiento vigente y el Anteproyecto de Ley sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

*Artículo 29. Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*

Con las modificaciones realizadas se han incluido expresamente los principios de concurrencia, publicidad, información y transparencia en los procedimientos de las autorizaciones y concesiones relativas a actividades de servicios.

*Artículo 30. Modificación de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías pecuarias*

Se sustituyen las autorizaciones por declaraciones responsables. Al mismo tiempo se incorpora la cautela de que dicha declaración deba presentarse con un determinado periodo de antelación para que la autoridad pueda comprobar que dicha actividad es compatible con la necesaria preservación de la naturaleza y fines del dominio público pecuario.

*Artículo 31. Modificación de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos*

Con las modificaciones realizadas se pretende clarificar el régimen de registro de gestores y actividades y se configura un sistema para poner en común la información de los registros autonómicos en esta materia, a través de la incorporación de los datos de los mismos a un registro único, el Registro de producción y gestión de residuos. También se busca simplificar los trámites que hay que realizar en este sector ya que la información que se haya facilitado a una comunidad autónoma podrá ser conocida por las demás y no deberá suministrarse de nuevo.

*Artículo 32. Modificación del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas*

Se sustituyen las autorizaciones de usos comunes especiales y las de navegación recreativa en embalses por declaraciones responsables. Por último, se adapta el régimen de infracciones a las modificaciones introducidas.

*Artículo 33. Modificación de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes*

Se añade un nuevo apartado quinto en el artículo 15 por el que se introducen los principios de publicidad, imparcialidad y transparencia, así como la limitación de la duración de las concesiones y autorizaciones para actividades de servicios.

*Artículo 34. Modificación de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales*

Se incorporan a esta Ley los principios de pu-

blicidad, imparcialidad, transparencia y limitación temporal en los procedimientos de concesión y autorización de actividades de servicios que, conforme a los instrumentos de planificación y gestión del Parque, vayan a realizarse en el mismo.

*Artículo 35. Modificación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la biodiversidad*

Las modificaciones realizadas van dirigidas a incorporar los principios de publicidad, imparcialidad, transparencia y limitación temporal de las autorizaciones relativas a las actividades de servicios, para los casos en que se exceptúen mediante dichas autorizaciones las reglas generales previstas en esta Ley.

## **Capítulo II. Servicios de agricultura**

*Artículo 36. Modificación de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca marítima del Estado*

Se ha sustituido la obligatoriedad de disponer de un permiso de actividad para la pesca recreativa realizada desde embarcaciones destinadas a su explotación comercial por una comunicación al Ministerio.

*Artículo 37. Modificación de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad animal*

En el artículo 65 se sustituye una parte de las autorizaciones que dicho artículo preveía por declaración responsable. Asimismo, en el referido artículo, se ha modificado el plazo para

resolver y notificar los procedimientos de autorización que ha pasado de ser de un año, a seis meses, plazo que, excepcional y justificadamente, podrá extenderse a otros seis meses. Por último, el artículo 67, apartado primero, relativo a la validez de las autorizaciones, también ha sido modificado acotando así su aplicación a los reactivos de diagnóstico de enfermedades.

*Artículo 38. Modificación de la Ley 30/2006, de 26 de julio, de Semillas y plantas de vivero de recursos fitogenéticos*

En el artículo 33, apartado primero, se elimina la exigencia del cumplimiento de los mismos requisitos normativos que las semillas producidas en España.

*Artículo 39. Modificación de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del vino*

Se suprimen los apartados quinto, sexto y séptimo del artículo 25, relativos a la autorización administrativa y régimen jurídico de los órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en región determinada.

## **Título VI. Otras medidas**

*Artículo 40. Modificación de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad*

Se modifica el artículo 25 eliminando la posibilidad de que las autoridades sanitarias establezcan de manera indiscriminada regímenes de autorización sanitaria y la obligación de someterse a registro. La nueva redacción establece que los regímenes de autorización no sólo deben perseguir los objetivos de salud

pública definidos en la Ley, sino que además deberán tender a no obstaculizar la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento. Además se introduce una cláusula para que los regímenes de autorización sean no discriminatorios, inequívocos, objetivos y transparentes.

*Artículo 41. Modificación del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia*

Se modifica el artículo 147 para que se circunscriba el procedimiento de autorización a los casos de entidades que tengan establecimiento en territorio español, quedando exentos del mismo los casos de prestación transfronteriza de servicios.

En el artículo 148 “Condiciones de contratación”, en lo relativo a la documentación que debe presentarse junto con la solicitud de autorización, se suprime la referencia a España en cuanto al requisito de favorecer los intereses generales de la protección de la propiedad intelectual y prohíbe el establecimiento de requisitos que supediten la concesión de aquélla a que se demuestre la existencia de una necesidad económica o de una demanda del mercado y dado que permanece el régimen de autorización, éste se somete a silencio administrativo positivo.

En cuanto al artículo 151, apartado segundo, se introduce la precisión de que el objeto y fines de las entidades de gestión será prin-

cialmente la gestión de los derechos de propiedad intelectual especificándose aquéllos que vayan a administrar y de que adicionalmente podrán realizar actividades distintas al objeto principal siempre que las mismas estén vinculadas a la protección de los derechos de propiedad intelectual y al fomento de la creación cultural y se cumpla el requisito de ausencia de ánimo de lucro.

Se modifica el artículo 155, apartado primero, mejorándose la redacción relativa a la promoción de actividades o servicios de carácter asistencial, y de realización de actividades de formación y promoción.

*Artículo 42. Modificación de la Ley 13/1998, de 4 de mayo, de Ordenación del mercado de tabacos y normativa tributaria*

Las modificaciones realizadas tienen la finalidad de eliminar las licencias para la fabricación, importación y comercio al por mayor de tabacos y para reducir los requisitos exigibles para el acceso a dichas actividades. Asimismo, cabe destacar la supresión de las tasas contenidas en la actual Tarifa 1ª de la Ley 13/1998 (clases 1ª a 3ª).

*Artículo 43. Modificación del Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios*

Se elimina el requisito de incorporar una instalación para suministro de productos petrolíferos a vehículos y para eliminar, asimismo, la necesaria autorización para dicha instalación.

*Artículo 44. Modificación de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las profesiones sanitarias*

Se elimina la homologación del título de especialista en ciencias de la salud obtenido en el extranjero exigida para el acceso a cuerpos docentes universitarios y a plazas vinculadas en hospitales.

*Artículo 45. Modificación de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios*

Las modificaciones más relevantes se centran en los artículos 38 y 71. En ambos casos, se elimina la posibilidad de que reglamentariamente se introduzca el número de técnicos farmacéuticos que deben tener las entidades o agrupaciones ganaderas autorizadas que cuenten con servicio farmacéutico responsable y los almacenes mayoristas autorizados para la distribución de medicamentos.

*Artículo 46. Modificación de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre Acceso a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales*

Se da una nueva redacción a la disposición adicional primera, con la inclusión de una mención explícita a la prestación ocasional de servicios por parte de procuradores y abogados en España, con el objeto de favorecer el cumplimiento del principio de libre prestación de servicios contenido en la Directiva.

**Disposiciones adicionales, transitorias y finales**

La disposición adicional primera establece la eliminación de la autorización administrati-

va previa para la organización, celebración y desarrollo de combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales, siempre que la participación del público en estas actividades sea gratuita, por estar este tipo de actividad dentro del ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios. La disposición adicional segunda aclara las disposiciones relativas a los sujetos inscritos en los registros administrativos en materia de energía eléctrica e hidrocarburos. Por último, la disposición adicional tercera se dirige a potenciar la asunción personal por el empresario de la gestión de la actividad preventiva, para lo cual, con carácter complementario a las medidas anteriores, se contempla un plan de asistencia técnica al empresario por parte de la Administración que ha de guiar a aquél en todo el proceso de cumplimiento de sus obligaciones legales.

La disposición transitoria primera establece el régimen transitorio aplicable a aquellos prestadores autorizados o habilitados para el ejercicio de una actividad de servicios con anterioridad a la entrada en vigor del Anteproyecto. La disposición transitoria segunda aclara la vigencia del silencio administrativo desestimatorio regulado en normas con rango de ley o derivadas de la normativa comunitaria preexistentes. Finalmente, la disposición transitoria tercera otorga un mandato al Ministerio de Trabajo e Inmigración para adaptar los procedimientos administrativos de autorización de servicios de prevención ajenos y entidades auditoras.

Por su parte, la disposición derogatoria única elimina todas aquellas disposiciones de

igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en el Anteproyecto.

Por último, las disposiciones finales hacen referencia a los aspectos generales del título

### 3. Observaciones generales

El Anteproyecto de Ley objeto de dictamen pretende adecuar una parte significativa de la normativa reguladora de las actividades de servicios a la Ley sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que establece los principios generales en esta materia. Sin embargo, en la actualidad, dicha norma se encuentra en proceso de tramitación parlamentaria como Proyecto de Ley, por lo que este Consejo quiere, en primer lugar, llamar la atención sobre los riesgos que entraña la actividad de dictamen en tal situación, al realizar valoraciones sobre aspectos que pueden resultar modificados.

El Anteproyecto de Ley junto con el mencionado Proyecto de Ley responden a la necesidad de incorporar al ordenamiento jurídico español la Directiva 2006/123, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios). El CES quiere señalar que en la redacción del Anteproyecto se prevén modificaciones en ámbitos que expresamente están excluidos de la aplicación de la Directiva, y que, por tanto, no responden a una obligación de transposición, como es el caso, a título de ejemplo, de los servicios de

competencial, transposición de la Directiva de Servicios, desarrollo reglamentario y entrada en vigor.

transporte, sanitarios, de seguridad privada o postales.

Sin perjuicio de efectuar más adelante observaciones de carácter particular referidas a algunos de tales ámbitos, se quiere llamar la atención, dentro de las materias excluidas de la aplicación de la Directiva, sobre aquellos artículos del Anteproyecto que prevén la modificación de determinadas normas laborales. Ya en su anterior Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley sobre el Libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios (Dictamen 2/2008), el CES señaló el desajuste que suponía en la transposición de la Directiva el que pese a estar excluida la regulación laboral del ámbito de afectación de ésta, el Anteproyecto de la llamada Ley horizontal recogiese este aspecto únicamente en la Exposición de motivos pero no así en el articulado.

El Anteproyecto que ahora se dictamina prevé la modificación de determinados preceptos de, entre otras, la Ley 31/1995, de Prevención de riesgos laborales, y de la Ley 42/1997, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. En ambos casos se aborda una serie de cuestiones relevantes que forman parte del proceso de diálogo social que



actualmente hay abierto por los interlocutores sociales y el Gobierno, y en cuyo contexto son objeto de discusión, además de estar relacionadas con otros temas que también están por definir en el citado proceso de diálogo, por lo que el Anteproyecto que se dictamina no podría considerarse instrumento oportuno y adecuado para su tratamiento. Consideraciones que cabe extender a la modificación que se prevé en relación con la Ley 32/2006, reguladora de la Subcontratación en el sector de la construcción, en tanto que la elaboración de dicha norma se situó asimismo en el marco del diálogo social.

En otro orden de cosas el Anteproyecto, al igual que el Proyecto de Ley en tramitación, se basa en el principio de sustitución de las autorizaciones por la declaración responsable. El CES llama la atención sobre el hecho de que falta por conocer todo lo relativo a los procedimientos necesarios para la aplicación, seguimiento y verificación de la declaración responsable. En este sentido, sería conveniente proceder a un desarrollo reglamentario que en breve plazo permita contar con la regulación de tales cuestiones.

Lo anterior tiene consecuencias en relación con aspectos relevantes del Anteproyecto como los efectos que producirá la falta de veracidad de los contenidos de la comunicación responsable o de la comunicación previa (artículo 2.Dos), ya que, por una parte, los supuestos contemplados, como la inexactitud o la falsedad, no entrañan situaciones idénticas u homogéneas y deberían ser objeto de un tratamiento diferenciado y coherente, y por otra parte, la regulación debería

garantizar que a los interesados les asisten los derechos que corresponden a los ciudadanos en las relaciones con la Administración, asegurando el principio de contradicción y la audiencia en los procedimientos.

El CES considera acertado que la regla general sobre el silencio administrativo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado sea que llegado el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución expresa, el interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud puedan entender que ha sido estimada por silencio administrativo. No obstante, y como excepción al silencio administrativo positivo, se establece que no se producirá este efecto estimatorio de la solicitud cuando una norma con rango de ley por causas justificadas de interés general o una norma de Derecho Comunitario Europeo establezcan lo contrario. Y, en igual sentido se pronuncia el Anteproyecto, a la hora de determinar los efectos de este régimen legal sobre las normas preexistentes, al señalar que concurre la causa justificativa de interés general en aquellos procedimientos que habiéndose regulado con anterioridad a la entrada de la Ley, prevean en la actualidad los efectos desestimatorios a la falta de notificación de la resolución expresa del procedimiento en el plazo previsto.

El CES entiende que el silencio administrativo negativo debe ser efectivamente la excepción a la regla general, por lo que en las normas reguladoras de los distintos procedimientos administrativos debieran acreditarse las causas justificativas de interés gene-

ral que fundamentaran el mantenimiento de los efectos negativos del silencio en determinados supuestos. Un objetivo del Anteproyecto debe ser que no se establezcan limitaciones no razonables al libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y en consecuencia las excepciones al silencio administrativo positivo tendrían que interpretarse de manera restrictiva.

En consonancia con el propósito general reflejado en la Exposición de Motivos de reforzar las garantías de los consumidores y usuarios de los servicios, obligando a los prestadores de los mismos a actuar con transparencia, tanto respecto a la información que deben proveer como en materia de reclamaciones, sería necesario, en opinión del CES, homogeneizar las reiteradas alusiones que aparecen en el articulado, en relación a esta materia, refiriéndose siempre a la protección de los derechos y legítimos intereses de los consumidores y usuarios.

En relación con la entrada en vigor de la norma, se establece que el plazo será de treinta días a partir del siguiente al de su publicación en el BOE. El CES llama la atención sobre la necesidad de establecer plazos más amplios en relación con determinados supuestos o actividades en los que el cumplimiento de las correspondientes obligaciones requiere procesos de implantación o desarrollo complejos, como puede ser el caso,

entre otros, de la implantación de sistemas de gestión de la calidad en la actividad de edificación.

Por otra parte, se detectan desajustes entre la Memoria explicativa y el propio Anteproyecto. Entre otros, la citada Memoria alude a una disposición final sexta y a una disposición adicional cuarta, que no aparecen recogidas en el texto del Anteproyecto, así como alude a un requisito de plantilla de hasta 50 trabajadores, en una de las modificaciones en la Ley de Prevención de riesgos laborales para introducir la posibilidad de realizar la documentación preventiva de forma simplificada, requisito que tampoco aparece en el Anteproyecto.

Por último, respecto de la enumeración de los órganos a cuyo dictamen preceptivo deberá ser sometido dicho Anteproyecto, que se recoge en la Memoria explicativa que acompaña al Anteproyecto de Ley, el CES quiere señalar que su actividad dictaminadora tiene un carácter horizontal en materia económica y social, en virtud de las competencias que le atribuye la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se creó éste. En opinión de este Consejo, pues, la emisión de dictamen del CES se debería solicitar después de que se hayan pronunciado, en su caso, otros órganos consultivos de carácter sectorial, no pareciendo correcta la inclusión en dicho listado.

## 4. Observaciones particulares

### Al título I. Medidas horizontales

#### Capítulo I. Procedimiento administrativo

##### *Artículo 1. Modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen local*

En su apartado uno, el Anteproyecto ofrece un nuevo apartado al artículo 70 bis de la Ley reguladora de las Bases del régimen local sobre el acceso y utilización de las ventanillas únicas. El CES entiende que las entidades locales, que son las autoridades competentes encargadas de este instrumento, deben garantizar que los prestadores de servicios puedan obtener a través de ellas toda la información y los formularios relevantes necesarios para el acceso y ejercicio de su actividad y realizar los procedimientos y trámites necesarios para la misma, por lo que en el redactado se debería sustituir “promoverán” por “garantizarán”. Además respecto a los formularios, el CES considera conveniente, en pro de la simplificación administrativa, que las Administraciones locales realicen un esfuerzo coordinado de uniformización y/o normalización de los mismos.

En su apartado dos, el Anteproyecto da nueva redacción al artículo 84 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local. El artículo 84.2 de la Ley, en la nueva redacción, sujeta la actividad de intervención de las entidades locales a una serie de principios,

entre ellos el de no discriminación, pero no recoge el principio de igualdad de trato, actualmente contenido en la Ley 7/1985. En opinión del CES, el Anteproyecto debería mantener la referencia al principio de igualdad de trato, cuyo contenido, que en relación a las actividades de servicios apuntaría, entre otros aspectos, a la igualdad en materia de información o a la concurrencia en igualdad de condiciones, es más amplio y no puede entenderse cubierto con la mera prohibición de discriminación.

##### *Artículo 3. Modificación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*

En lo relativo al derecho de información de los prestadores de servicios, el CES considera que la referencia al acceso a “los datos de las asociaciones sectoriales de prestadores de servicios y las organizaciones de consumidores que presten asistencia a los prestadores y destinatarios de los servicios” se separa del enfoque de la Directiva que resulta más genérico y más claro, por lo que se propone sustituir este inciso por el texto literal de la letra e), artículo 7.1 de la Directiva, que dispone lo siguiente: “los datos de las asociaciones y organizaciones distintas de las autoridades competentes a las que los prestadores o destinatarios puedan dirigirse para obtener ayuda práctica”.

## Capítulo II. Consumidores y usuarios de los servicios

*Artículo 4. Modificación del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias*

En relación con el apartado uno del Anteproyecto, en la modificación que se prevé del apartado 4 del artículo 21, el CES estima conveniente aclarar que los empresarios indicarán, en su caso, el sistema de resolución extrajudicial de conflictos, dado que su adhesión es voluntaria.

En el apartado dos del Anteproyecto, la redacción de la nueva letra k) del artículo 49.1 de este Real Decreto, que trataría, según la Memoria de análisis de impacto normativo, de incorporar un nuevo tipo de infracción en materia de consumo para cuando se incumpla el principio de no discriminación, resulta, en opinión del CES, excesivamente confusa, no dejando claro su alcance.

## Capítulo III. Servicios profesionales

*Artículo 5. Modificación de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios profesionales*

El nuevo redactado del artículo 1.3 de esta Ley mantiene entre las funciones de los colegios profesionales la representación exclusiva de las profesiones. El CES no comparte el carácter exclusivo que se prevé conferir a dicha representación, por lo que debería circunscribirse su ámbito representativo a la esfera espe-

cífica de los profesionales colegiados, sin interferir ni invadir las facultades de representación de las organizaciones empresariales y sindicales dentro de su respectivo ámbito.

En el apartado tres del Anteproyecto se prevé la modificación del artículo 3 de la Ley sobre Colegios profesionales, añadiendo un nuevo apartado 4 que establece que los colegios adoptarán los sistemas de cooperación administrativa entre las autoridades competentes previstos en la Ley sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y que lo harán en beneficio de los “consumidores”; respecto a este último aspecto, el CES considera que debería referirse a los “consumidores y usuarios”.

En el apartado catorce del Anteproyecto se propone un nuevo artículo 16 sobre el servicio de atención a los consumidores o usuarios y a los colegiados, al respecto, se estima conveniente distinguir los derechos de los colegiados de los derechos de los consumidores y usuarios por lo que se propone separar el mecanismo del servicio de atención a los colegiados del servicio de atención a los consumidores y usuarios. En el apartado segundo de este mismo nuevo artículo 16, el CES entiende que el servicio de atención a los consumidores o usuarios y a los colegiados podrá resolver sobre la solicitud informando sobre la vía del arbitraje de consumo, y no iniciando la vía de arbitraje de consumo tal y como recoge el Anteproyecto, por lo que se propone el cambio de redacción.

Por otra parte, sin perjuicio de considerar que la nueva regulación sobre limitaciones a las recomendaciones sobre honora-

rios de los colegios profesionales resulta acorde con los fines de la Directiva 2006/123, el CES llama la atención sobre el papel que este tipo de orientaciones ofrecidas por los colegios han venido desempeñando hasta ahora, sirviendo para racionalizar los costes de determinadas actuaciones profesionales a los efectos de imposición de costas en los procesos judiciales.

*Artículo 6. Modificación de la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de Sociedades profesionales*

En el apartado uno que modifica el artículo 4 sobre composición de las sociedades profesionales, el Anteproyecto incluye un inciso en el número 3 de dicho artículo respecto a la toma de decisiones de los órganos de administración colegiados cuya redacción en opinión del CES requiere una mayor precisión, ya que no deja claro si siempre se requiere el voto favorable de la mayoría de los socios profesionales independientemente del número de miembros concurrentes.

**Capítulo IV. Actuaciones relativas a las empresas en el ámbito laboral y de Seguridad Social**

*Artículo 8. Modificación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales*

Tal y como se señala en las observaciones generales, el CES considera que el Anteproyecto objeto de dictamen no es el instrumento adecuado para introducir modificaciones sobre cuestiones relevantes que se encuentran

en la actualidad en proceso de diálogo social entre los interlocutores sociales y el Gobierno. Este sería el caso, a título de ejemplo, de la remisión a desarrollo reglamentario de los términos en que podrá aplicarse la actividad preventiva en forma simplificada en determinadas empresas (artículo 8, apartado dos), de la aplicación del silencio administrativo negativo en determinados procedimientos relacionados con la actividad de prevención (artículo 8, apartados cuatro y cinco), o de la introducción de la declaración responsable en relación con las actividades formativas en materia preventiva (artículo 8, apartado seis).

*Artículo 9. Modificación de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*

Iguals consideraciones cabe hacer respecto de las modificaciones que prevé el Anteproyecto en relación con la actividad de la ITSS, en tanto que se abordan en el Anteproyecto determinadas cuestiones que están ligadas al proceso de diálogo social. Ello sin perjuicio de señalar que la regulación contenida en el apartado uno del artículo 9 del Anteproyecto resulta, a juicio del CES, inapropiada, toda vez que la actividad de comunicación a las autoridades competentes de otros países, a fin de que aquéllas inicien un procedimiento sancionador, presupondría una homogeneidad en los marcos regulatorios institucionales y procedimentales de las autoridades de Inspección que no se da entre los diversos Estados miembros de la Unión Europea.

*Artículo 10. Modificación de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social*

El Anteproyecto establece la supresión del número mínimo de trabajadores de las empresas que tienen la obligación de incorporarse al Sistema de Remisión Electrónica de Datos RED. Con esta medida se otorga rango legal a una obligación que se había venido recogiendo de forma dispersa en otras normas. Si bien la armonización que plantea para el conjunto del tejido empresarial resulta positivo, cabe subrayar que es necesario que el intercambio de información electrónica sea coherente y se integre con otras políticas del Gobierno, en ocasiones más exigentes o de mayor protección de los intereses generales.

**Al título II. Servicios industriales y de la construcción**

*Artículo 11. Modificación de la Ley 3/1985, de 18 de marzo, de Metrología*

La reformulación del artículo 7 que plantea el Anteproyecto implica, en general, una rebaja sustancial del nivel de protección de los consumidores que a este Consejo le parece excesiva. Por esta razón, se propone, en primer lugar, mantener entre los objetivos del precepto, en el párrafo primero, la protección de los derechos y los intereses económicos de los consumidores y usuarios, en línea con los términos de la norma actual.

Además, en el párrafo segundo, el CES entiende que las tareas de evaluación y verificación que integran la función de control de-

ben ser obligatorias y no potestativas, como plantea el Anteproyecto.

Asimismo, y con el fin de mantener las garantías a los consumidores, debería mantenerse el nivel de concreción de las mismas de la redacción vigente e incluir, en la fase de evaluación de la conformidad [letra a)], las obligaciones de aprobación del modelo y la verificación primitiva, y en la fase de control metrológico [letra b)], las de verificación después de reparación o modificación, verificación periódica y vigilancia e inspección.

*Artículo 13. Modificación de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria*

El CES considera que la modificación de la definición y los requisitos exigibles a los organismos de control, establecidos en el artículo 15 de la Ley 21/1992, debería justificarse adecuadamente, sobre todo teniendo en cuenta que se trata de una de las actividades que de manera excepcional mantienen el requisito de autorización previa. En cualquier caso, este Consejo opina que debería mantenerse la exigencia actual de que dichos organismos dispongan tanto de los medios materiales necesarios para desarrollar la actividad, como de solvencia financiera.

*Artículo 14. Modificación de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad privada*

En este caso, el legislador pretende incluir una serie de actividades económicas del sector de la seguridad privada en el ámbito de aplicación de la Directiva, por la vía de su exclusión del ámbito de aplicación de la normativa que afecta a este sector. Dada la sensibilidad

del sector de que se trata, el CES entiende, en línea con los términos de la Directiva, que tales actividades deberían estar excluidas, recordando al respecto las consideraciones hechas en las observaciones generales sobre las materias que no entran en la obligación de transposición.

*Artículo 16. Modificación de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la Subcontratación en el sector de la construcción*

Este artículo añade al requisito de estar inscritas en el Registro de Empresas Acreditadas, la obligación de realizar de oficio, por la autoridad laboral competente, la inscripción registral de las empresas contratistas sobre la base de su declaración, una cautela que no se justifica adecuadamente en la Memoria ni se entiende necesaria, dado que en la práctica las inscripciones registrales se están realizando convenientemente.

### **Al título III. Servicios energéticos**

*Artículo 18. Modificación de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector eléctrico*

El cuarto apartado de este artículo, que modifica el artículo 40.1 de la Ley, elimina la obligación de acreditar la capacidad económica de las empresas distribuidoras de energía eléctrica, disposición que al CES le parece inadecuada dada la importancia estratégica de la actividad.

Respecto a la actividad de suministro, regulada en el artículo 44, se suprime el requisito de autorización previa de las empresas, se

rebaja la exigencia de cumplimiento de determinadas condiciones, que se fijarán reglamentariamente, sin que exista tampoco obligación de acreditar su cumplimiento si no es a instancia del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio o de la Comisión Nacional de la Energía. El CES entiende que esta importante desregulación debiera ser coherente con otras políticas que también afectan al sector y que se dirigen a proteger intereses generales, como la de defensa de los consumidores y usuarios.

*Artículo 19. Modificación de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de hidrocarburos*

La reformulación del artículo 80 (contenida en el apartado trece de este artículo), que se dirige fundamentalmente a sustituir el requisito de autorización previa para operar por el de comunicación, elimina también la exigencia de reciprocidad en este terreno cuando se trate de empresas con nacionalidad de un país no miembro de la Unión Europea, una condición que, en opinión del CES, debería recuperarse para evitar la competencia desleal.

En relación con el nuevo párrafo final del artículo 82, que regula los incumplimientos que dan lugar al traspaso de los clientes a un comercializador de último recurso, el CES cree que debería quedar claro que dicha circunstancia no debe suponer cargas extraordinarias para el comercializador que se haga cargo de la clientela del operador que incumpla. Por otro lado, no debería excluirse de las obligaciones cuyo incumplimiento da lugar al traspaso, la contenida en el apartado b) del artículo 81.2, léase, cumplir las obligaciones de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad y

diversificación de suministros establecidas en el capítulo VIII de la Ley.

## **Al título IV. Servicios de transporte y comunicaciones**

### **Capítulo I. Servicios de transporte**

El CES estima oportuno recordar que los servicios de transporte quedan expresamente excluidos del ámbito de la Directiva en su artículo 2 y que, por tanto, no procede una transposición de la misma, como se ha señalado en las observaciones generales. Además, se observa que un elevado número de normas relativas a este sector están siendo objeto de revisión por lo que, desde el punto de vista de la técnica legislativa, no parece apropiado que el presente Anteproyecto realice modificaciones de las mismas.

Por otro lado, los servicios de transporte tienen en múltiples ocasiones carácter de servicio público de interés general, estando sometidos a tarifas reguladas, a regímenes de autorización y, en definitiva, a una regulación más estricta justificada por razones imperiosas de interés general y, por consiguiente, la aplicación que pudiera llevarse a cabo de la política de simplificación administrativa o del principio de reciprocidad en los requisitos para el ejercicio de la actividad sería muy limitada.

#### *Artículo 20. Modificación de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación aérea*

El CES entiende que resulta apropiada la modificación del artículo 151 de la Ley 48/1960, de modo que el régimen de autorización que

permanecerá vigente estará relacionado con los requisitos de seguridad aérea aplicables.

#### *Artículo 21. Modificación de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los transportes terrestres*

La modificación de la Ley de Ordenación de los transportes terrestres (LOTT) es uno de los ejemplos de las normas que están actualmente en discusión para su modificación y que, en opinión del CES, debería quedar fuera del ámbito del Anteproyecto.

En los apartados uno, dos y tres del artículo 21, el Anteproyecto realiza unas modificaciones sustanciales, que resultan muy discutibles, en el régimen tarifario de los servicios de transporte terrestres que establece precios regulados para los transportes públicos regulares de uso general y de uso especial. El CES recuerda que este tipo de transportes funciona en régimen concesional y, por tanto, además de regular la competencia, ordena, clarifica y establece de manera transparente las obligaciones de servicio público para los operadores titulares y su relación con la Administración y con los usuarios.

Respecto al apartado sexto de este artículo, el CES recomienda su supresión ya que no es materia de la LOTT.

En el apartado octavo del artículo 21 se elimina la autorización previa para el establecimiento de las estaciones de transporte por carretera (estaciones de autobuses) dejando, en opinión del CES, un vacío legal en las comunidades autónomas que no disponen de normas propias al respecto. Además, el Anteproyecto no contempla el supuesto relativo a las actividades relacionadas con el tráfico



regular a distancia que excede el ámbito de una comunidad autónoma, o de ámbito estatal, cuyas autorizaciones o concesiones, en la actualidad, están sometidas a unas condiciones concretas de explotación.

Asimismo, al no ser la LOTT una ley básica, sólo afectaría a las comunidades autónomas que no tienen legislación propia de transporte, introduciendo un elemento de distorsión en la unidad de mercado y una elevada incertidumbre e inseguridad jurídica sobre la regulación del sector. El CES estima conveniente que se prevea un mecanismo transitorio para la aplicación de este tipo de cambios en los territorios que no tienen legislación específica o bien que se establezca una legislación supletoria para cubrir dicho vacío legal.

*Artículo 22. Modificación del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo*

El Anteproyecto modifica el régimen, hasta ahora vigente, de autorización de las escuelas particulares de conductores sobre los que tiene competencia el Ministerio del Interior. El CES entiende que, por coherencia, deberían fijarse igualmente las competencias y facultades que sobre estos mismos aspectos mantiene el Ministerio de Fomento respecto a los conductores profesionales.

*Artículo 23. Modificación de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector ferroviario*

En opinión del CES, el Anteproyecto excede, nuevamente, el ámbito de aplicación de la Di-

rectiva en un tema que está llevando a cabo su propio proceso liberalizador, como es el del transporte ferroviario.

El CES considera que la modificación puntual y parcial de la Ley del Sector ferroviario mediante este Anteproyecto, no se revela como el procedimiento más adecuado para promover cambios que requerirán de una visión más integrada con el conjunto de la regulación sectorial si, según pretenden buscar las modificaciones propuestas, el objetivo perseguido es impulsar y potenciar el transporte de mercancías por ferrocarril y la modernización de la prestación de los servicios adicionales, complementarios y auxiliares en las condiciones de seguridad y eficiencia requeridos.

*Artículo 24. Modificación de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general*

Al igual que sucede en los artículos anteriores, en el momento de elaboración del presente dictamen se está procediendo a modificar la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general, por lo que realizar cambios puntuales en dicha Ley a través del Anteproyecto objeto de dictamen no resulta una técnica legislativa apropiada.

En concreto, el Anteproyecto modifica los artículos 89.3 y el artículo 109.1 de Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general, con el propósito de eliminar la obligación de presentar justificante o certificado que acredite estar al corriente de las obligaciones tri-

butarias y de la Seguridad Social. Aunque se entiende que esta supresión supone una considerable reducción de las cargas administrativas para las empresas afectadas, se debería aclarar, allí donde fuera conveniente, si esta medida, en pro de la simplificación administrativa, se extenderá a otros sectores o actividades y si la comprobación de estar al corriente de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social la realizará la Administración por iniciativa propia.

## **Capítulo II. Servicios de información y comunicaciones**

*Artículo 25. Modificación de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio postal universal y de liberalización de los servicios postales*

Como se señala en las observaciones generales, y en la propia Memoria de análisis de impacto normativo que acompaña al Anteproyecto, los servicios postales son una actividad que está expresamente excluida de la aplicación de la Directiva de Servicios. Así, para el caso concreto de la modificación prevista en el apartado tercero de este artículo relativo al ámbito y condiciones de las autorizaciones generales, el CES considera que no obedece a una obligación de transposición y que, por lo tanto, este Anteproyecto no es el instrumento adecuado para dicha modificación legal.

*Artículo 26. Modificación de la Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones*

En el artículo 42.2, párrafo quinto, se dice que en caso de que en la declaración responsa-

ble del interesado se constate que no cumple con los requisitos establecidos para la instalación o mantenimiento de equipos o sistemas de telecomunicación, ésta se tendrá por no realizada, previa resolución motivada que se dictará en un plazo máximo de 30 días. Pues bien, a juicio del CES se debería contemplar una regulación precisa de las consecuencias derivadas de los distintos supuestos de incumplimiento de los requisitos por parte del interesado.

Asimismo en el párrafo séptimo del mismo artículo 42.4, el CES estima conveniente que se deba incluir como requisito que para que una empresa establecida en un Estado miembro de la Unión Europea preste temporal u ocasionalmente sus servicios en España, deba estar previamente autorizada en su respectivo país de origen. Así se evitarían posibles actuaciones fraudulentas de estas empresas en España.

## **Al título V. Servicios medioambientales y de agricultura**

### **Capítulo I. Servicios medioambientales**

*Artículo 31. Modificación de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos*

En relación al artículo 6 bis, referente al Registro de producción y gestión de residuos, el CES considera oportuno incluir el matiz de que dicho registro sea público y, en consecuencia, que el acceso a éste sea permitido a cualquier persona física o jurídica que lo desee, siempre que cumpla con los requisitos requeridos para ello.

## Capítulo II. Servicios de agricultura

### *Artículo 36. Modificación de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca marítima del Estado*

En opinión de este Consejo por razones de congruencia con el mandato de la Directiva de Servicios en cuanto a interposición de plazos y técnica legislativa, si se pretende modificar el artículo 37 de esta Ley debería modificarse también el artículo 36.2 letra f) de la Ley conforme al dictado de ésta.

### *Artículo 38. Modificación de la Ley 30/2006, de 26 de julio, de Semillas y plantas de vivero de recursos fitogenéticos*

A juicio del CES, la concurrencia de razones de interés general relacionadas con la salud pública, como la seguridad alimentaria, y con la protección del medio ambiente, como la protección fitosanitaria, aconsejarían la no supresión del apartado 1.a) para estos supuestos.

### *Artículo 39. Modificación de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del vino*

El CES está conforme con la supresión del apartado sexto del artículo 25 de la Ley, ya que es coherente con lo que la Directiva dispone en materia de forma regulatoria o normativa conforme a lo dispuesto con anterioridad en las observaciones generales, pero no así con la supresión de los apartados quinto y séptimo. En relación al apartado quinto, éste debe subsistir ya que, en opinión de este Consejo, representa una garantía de calidad y constituye un valor añadido el hecho de que los órganos de gestión de los pro-

ductos vinícolas sean autorizados previamente a su ejercicio por la Administración competente para ello.

Algo similar ocurre con el apartado séptimo. El CES estima que no debe ser suprimido por razones de interés general y de garantía de la calidad final de los productos vinícolas. Es necesario, por tanto, que se mantenga el principio básico de funcionamiento sin ánimo de lucro y representatividad de los intereses económicos y sociales y además porque se debería continuar asegurando la paridad en la representación.

### *Artículo 40. Modificación de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad*

En este caso, se trata nuevamente de un sector excluido del ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios, por lo que cabe remitirse a lo dicho en las observaciones generales.

## Al título VI. Otras medidas

### *Artículo 44. Modificación de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las profesiones sanitarias*

En coherencia con lo dicho en las observaciones generales, de nuevo se trata de una materia que forma parte del proceso de diálogo social actualmente en curso, por ello no se considera que el Anteproyecto dictaminado sea el instrumento oportuno y adecuado para su tratamiento. Además, dicha materia queda fuera del ámbito de aplicación de la Directiva, por lo que su inclusión en el Anteproyecto no respondería a una obligación de transposición, como asimismo se ha expuesto en las observaciones generales.

*Artículo 46. Modificación de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre Acceso a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales*

Se trata de una materia que está fuera del ámbito de aplicación de la Directiva, por lo que el CES, conforme a lo expuesto en las observaciones generales, entiende que no responde a una obligación de transposición.

### **Disposición adicional primera**

A juicio del CES, desde el punto de vista de una mejor técnica normativa, y en coherencia con el resto del articulado, el contenido de esta disposición debería venir recogido como artículo 47, ya que supone la modificación de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.

## **5. Conclusiones**

El CES remite las conclusiones de este dictamen a las que se derivan de lo expresado en

### **Disposición transitoria primera**

En opinión del CES se deberían identificar todas aquellas modificaciones que la Administración competente debe realizar por resultar necesarias para adecuar la inscripción de este tipo de prestadores a los oportunos registros en aras de una mayor seguridad jurídica.

### **Disposición transitoria segunda**

En la regulación contenida en la disposición transitoria segunda, y como se ha señalado en las observaciones generales, el CES entiende que el silencio administrativo negativo debe ser efectivamente la excepción a la regla general, por lo que en las normas reguladoras de los distintos procedimientos administrativos debieran acreditarse las causas justificativas de interés general que fundamentaran el mantenimiento de los efectos negativos del silencio en determinados supuestos.

las observaciones generales y particulares contenidas en el mismo.

Madrid, 28 de abril de 2009