

Vicenç Aguado i Cudolà
Belén Noguera de la Muela
(directores)

Prólogo de Tomás-Ramón Fernández

El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales

ADMINISTRATIVO

ÍNDICE

PRÓLOGO	15
<i>Tomás-Ramón Fernández</i> Profesor Emérito. Universidad Complutense de Madrid.	
ESTUDIO PRELIMINAR: LA INCIDENCIA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN LOS DIVERSOS SECTORES DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA: UNA PANORÁMICA GENERAL	19
<i>Vicenç Aguado i Cudolà</i> Profesor Titular de Derecho Administrativo. Acreditado Catedrático de Universidad. Universitat de Barcelona	
I. Elaboración y aplicación de la Directiva de Servicios: diferentes contextos, diferentes situaciones	19
II. El debate en torno a la Directiva de Servicios	22
III. La ponderación entre derechos sociales y libertades económicas desde el Derecho de la Unión Europea	24
IV. El carácter transversal de la Directiva. La problemática de su ámbito de aplicación	27
V. Las clásicas medidas de intervención administrativa bajo un nuevo prisma	30
VI. La europeización del Derecho administrativo: ¿constituye la Directiva de Servicios un punto de inflexión?	33
VII. El carácter multinivel del proceso de transposición	34
VIII. El contenido de esta obra: un examen general y sectorial del impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en las administraciones públicas	35

PRIMERA PARTE

LOS ASPECTOS GENERALES DE LA DIRECTIVA Y EL PROCESO DE TRANSPOSICIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

SIGNIFICADO Y FUNDAMENTOS DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS	43
<i>Juan Ramón Fernández Torres</i> Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Complutense de Madrid. Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional (IDEIR)	

I. El significado y alcance de la Directiva de Servicios en el contexto del Derecho de la Unión Europea. Consideraciones generales	43
II. Los fundamentos de la Directiva de Servicios	46
III. La liberalización promovida por la Directiva de Servicios. La depuración obligada del lastre acumulado de intervencionismo administrativo innecesario, sistemático y rutinario	53
IV. Epílogo. Retos pendientes.	59
 LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS: AUTORIZACIÓN, DECLARACIÓN RESPONSABLE, COMUNICACIÓN PREVIA Y SILENCIO POSITIVO	
<i>Vicenç Aguado i Cudolà</i> Profesor Titular de Derecho Administrativo. Acreditado Catedrático de Universidad. Universitat de Barcelona	67
I. Las libertades de establecimiento y de prestación de servicios en el Derecho originario de la Unión Europea y la posibilidad de establecer límites a su ejercicio	67
II. La eliminación de barreras en el mercado interior como objetivo de la Directiva de Servicios	71
III. Las medidas de intervención administrativa para acceder a una actividad de servicios o a su ejercicio	74
IV. Las razones imperiosas de interés general y el establecimiento de regímenes de autorización.	77
V. El reconocimiento del silencio positivo ante la falta de respuesta en los procedimientos de autorización	79
VI. Las medidas alternativas a la autorización previa: la declaración responsable y la comunicación previa	81
VII. Conclusiones: las transformaciones del régimen de intervención administrativa en el proceso de europeización del Derecho administrativo	87
 SILENCIO POSITIVO, DENUNCIA DE INICIO DE ACTIVIDAD (DIA) Y COMUNICACIÓN CERTIFICADA DE INICIO DE ACTIVIDAD (SCIA) EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: LA SIMPLIFICACIÓN PROCEDIMENTAL, ENTRE EL DERECHO INTERNO Y EL DERECHO EUROPEO, EN ITALIA.	
<i>Vera Parisio</i> Catedrática de Derecho Administrativo. Università degli Studi di Brescia (Italia)	91
I. Introducción: la recepción de la Directiva «Bolkestein», entre la liberalización y la simplificación administrativa en Italia	91
II. El silencio positivo como modelo de simplificación procedimental	94
1. El artículo 20 de la Ley n. 241/1990.	94
2. El silencio positivo y la potestad legislativa regional	98
III. La denuncia de inicio de actividad (DIA): la superación del modelo autorizatorio tradicional.	100
1. El artículo 19 de la Ley n. 241/1990.	100
2. El Auto (<i>Ordinanza</i>) de reenvío al Pleno de 5 de enero de 2011 n. 14 y la Sentencia del Consejo de Estado de 29 de julio de 2011, n. 15	104
IV. La última novedad: la comunicación certificada de inicio de actividad (SCIA).	107

V. La comparación entre la SCIA y la DIA	108
VI. Conclusiones	110
EL IMPACTO DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN LA VENTANILLA ÚNICA Y EN LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA	113
<i>Eduardo Gamero Casado</i>	
Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla	
I. La administración electrónica en la Directiva de Servicios	113
1. El impulso de la administración electrónica como instrumento de mejora de la eficacia: su reflejo en la Directiva de Servicios ...	113
2. ¿Qué es la ventanilla única?	116
3. Contenidos y funcionalidades de la ventanilla única	118
II. Interoperabilidad y ventanilla única	120
1. Las normas dictadas por la Comisión para garantizar la interoperabilidad de las ventanillas únicas a nivel comunitario.....	120
2. La interoperabilidad en la Ley 11/2007	124
III. La ventanilla única en las leyes de trasposición de la Directiva de Servicios	126
IV. La implementación de la ventanilla única: el proyecto piloto y su desarrollo	131
1. Metodología	131
2. Resultados	135
V. Bibliografía	143
LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA DIRECTIVA DE SERVICIOS	147
<i>Josep Aldomà i Buixadé</i>	
Profesor Titular EU de Derecho Administrativo. Universitat de Barcelona	
I. Aspectos generales	147
1. Justificación de las medidas de simplificación administrativa de la DS	147
2. Qué entendemos por simplificación administrativa	149
3. La simplificación administrativa al servicio de los intereses generales	150
II. Las medidas de simplificación administrativa de la DS	151
III. Simplificación de los procedimientos	153
1. El principio de máxima simplificación	153
2. Aprobación de documentos armonizados por la Comisión	155
3. Validez de la documentación emitida por instancias de otro Estado miembro	157
IV. La ventanilla única	158
1. Características de la ventanilla única	159
a) Ventanilla intraadministrativa y ventanilla interadministrativa ..	159
b) Ventanilla tradicional o convencional y ventanilla electrónica ..	160
c) Ventanilla presencial o ventanilla a distancia	161
2. Características de la ventanilla única de la DS	162
3. Características de la ventanilla única en la legislación de trasposición	164
4. Organización y funcionamiento de la ventanilla única	165
V. Derecho de información y asistencia de prestadores y destinatarios	168

1. El derecho de información	166
2. El deber de asistencia	170
VI. Procedimientos por vía electrónica	172
PRESENTE Y FUTURO DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES.	175
<i>Joan Manuel Trayter Jiménez</i>	
Catedrático de Derecho Administrativo. Universitat de Girona	
I. Planteamiento	175
II. La situación anterior a la Directiva de Servicios y las Leyes Paraguas y Ómnibus	177
1. Origen histórico y naturaleza jurídica.	177
2. Marco normativo.	180
3. Los problemas de regulación y funcionamiento de los Colegios Profesionales. Sus consecuencias para el acceso, el ejercicio profesional y el mercado	183
III. La situación actual	189
1. Marco general normativo. La Directiva Servicios y las nuevas leyes de transposición (Ley Paraguas, Ley Ómnibus)	189
2. La transposición y su impacto en los Colegios Profesionales. La regla general de libertad	191
IV. El futuro de los Colegios Profesionales	203
EL IMPACTO DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: UNA REFLEXIÓN GENERAL.	213
<i>M. Amparo Salvador Armendáriz</i>	
Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo. Universidad de Navarra	
I. Introducción	213
II. Algunas reflexiones en relación con el contenido sustantivo de la DS y su vinculatoriedad a los Entes locales	217
1. Servicios ¿qué servicios?	217
2. Aspecto subjetivo: a cada Administración según sus competencias ..	219
3. Directiva de Servicios: un contenido obligatorio de intensidad gradual ..	222
3.1. Los criterios jurisprudenciales «codificados»: máxima intensidad de la eficacia normativa de la DS	222
3.2. Otros mandatos de menor intensidad	224
3.3. El control del cumplimiento encomendado a la Comisión Europea; más obligaciones de hacer (cooperar, informar, notificar) y atribución de potestades ejecutivas.	227
4. Los Entes locales ante el Juez nacional en caso de incumplimiento de la DS	229
III. Las normas básicas estatales con incidencia en el ámbito local a la luz de la transposición de la DS	230
1. El papel transversal de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre sobre libre acceso y ejercicio a las actividades de servicios	232
2. Las reformas en el procedimiento administrativo y en el régimen general de la actuación administrativa	235
2.1. Por fin, el reconocimiento legal de los principios de proporcionalidad y <i>favor libertatis</i>	235
2.2. Las nuevas herramientas de la declaración responsable y la comunicación previa	236

2.3. La reforma del silencio administrativo: más de lo que parece	238
3. En concreto, las reformas de la LBRL.	240
IV. Una reflexión final	244

SEGUNDA PARTE

**EL IMPACTO DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS DEL MERCADO INTERIOR
EN LOS DIVERSOS ÁMBITOS DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

LA DIRECTIVA BOLKESTEIN Y LA ORDENACIÓN ESPACIAL DE LOS GRANDES EQUIPAMIENTOS COMERCIALES		247
<i>Belén Noguera de la Muela</i>		
Profesora titular de Derecho Administrativo. Universitat de Barcelona		
I. Introducción		247
II. La Directiva de Servicios (Directiva de Servicios) y sus implicaciones en la ordenación de los equipamientos comerciales		251
III. El derogado marco legal: la Ley de ordenación del comercio minorista de 1996 y algunas leyes autonómicas comerciales banco de prueba de la Directiva de Servicios		254
1. La Ley estatal de ordenación del comercio minorista de 1996.		254
2. Algunos aspectos de fricción con la Directiva de Servicios recogidos en el ámbito autonómico comercial.		255
IV. La adaptación de las normativas comerciales estatal y autonómicas a la Directiva de Servicios		258
1. La Ley estatal 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley de ordenación del comercio minorista de 1996 (LOCM 010)		258
2. La nueva regulación autonómica en materia de equipamientos comerciales tras la Directiva de Servicios: consideraciones generales		263
2.1. De la pervivencia de la licencia comercial específica a su supresión		263
2.2. ¿Cumplimiento por las normativas autonómicas comerciales del triple test: no discriminación, necesidad y proporcionalidad?		265
DIRECTIVA DE SERVICIOS Y TRÁFICO JURÍDICO EXTERNO		271
<i>Julio González García</i>		
Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Complutense de Madrid		
I. Introducción		271
II. Directiva de Servicios, tráfico jurídico externo y conflictos internos de normas		274
III. La Directiva de Servicios como norma de conflicto de legislaciones: prevalencia del operador económico sobre el consumidor.		275
IV. La eficacia territorial de los títulos habilitantes (I): extraterritorialidad en el ámbito europeo.		278
1. Eficacia europea de los títulos habilitantes		278
2. Medidas nacionales complementarias como excepción.		279
V. La eficacia territorial de los títulos habilitantes (II): la visión nacional de la extraterritorialidad. Un problema relevante en el marco del Estado de las autonomías.		280

1. Directiva de Servicios y Estado autonómico	280
2. Su traslación a los problemas del alcance territorial de los títulos habilitantes en el interior del Estado	283
VI. Un apunte sobre competencia judicial internacional de los tribunales contencioso-administrativos	287
LA «LEY ÓMNIBUS», EL TAXI Y EL ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULOS CON CONDUCTOR	289
<i>Marc Tarrés Vives,</i> Profesor Agregado de Derecho Administrativo. Universitat de Barcelona	
I. ¿Liberalizar la actividad de taxi?	289
II. La exclusión explícita de los taxis del ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios	295
III. La «Ley Ómnibus» no afecta a los taxis pero sí al arrendamiento de vehículos con conductor	299
LA DIRECTIVA «SERVICIOS» Y SU INCIDENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. . .	307
<i>José María Gimeno Feliú</i> Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza	
I. Introducción	307
II. Un aproximación general al origen, fundamento y contenido de la Directiva «Servicios»	308
III. La transposición de la Directiva de Servicios y su incorporación al ordenamiento estatal: la «Ley Paraguas» y la «Ley Ómnibus»	318
IV. El concreto «efecto» de la Directiva «Servicios» en la contratación pública	324
V. Conclusión: la necesidad de la simplificación administrativa y de coordinación en los expedientes de contratación pública	335
LA INCIDENCIA DE LA DIRECTIVA SERVICIOS EN EL DERECHO AMBIENTAL. . .	339
<i>Gerardo García-Álvarez</i> Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza	
I. Introducción	339
II. El medio ambiente en el derecho comunitario originario: la protección del ambiente como causa de excepción a las libertades comunitarias . .	341
III. El medio ambiente como causa de excepción a las libertades comunitarias en la jurisprudencia	348
IV. El medio ambiente en la Directiva	354
1. El medio ambiente como «objetivo secundario» y como «razón imperiosa de interés general»	354
2. Las «excepciones adicionales a la libre prestación de servicios»: exclusión de algunos servicios con contenido ambiental del	360
V. El medio ambiente en la transposición del legislador estatal	361
1. Las leyes generales de transposición: Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y Ley 25/2009, de 22 de diciembre. En especial, la modificación del régimen de los residuos	362

2. La simplificación de trámites en determinados procedimientos sometidos a evaluación de impacto ambiental	367
VI. Conclusiones	369
VII. Documentación administrativa citada	370
VIII. Bibliografía citada	371
EL IMPACTO DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN EL TURISMO	373
<i>Ramon Arcarons i Simon</i> (†)	
(texto revisado y actualizado por <i>Òscar Casanovas i Ibàñez</i>)	
Profesor Titular de Derecho Turístico EUHT-CETT adscrita a la Universitat de Barcelona	
I. Introducción.	373
II. La transposición de la Directiva de Servicios en el Estado central y su impacto en los servicios turísticos.	377
III. Problemas de aplicación práctica de la Directiva de Servicios en el ámbito de la <i>Generalitat de Catalunya</i>	380
1. Autorizaciones eliminadas	380
A. Sobre el libre establecimiento.	380
B. Sobre la libre prestación	382
2. Requisitos eliminados.	383
IV. La Directiva de Servicios ¿amenaza u oportunidad? para las agencias de viajes	384
1. Sobre la eliminación de la autorización administrativa previa	388
2. Sobre la pérdida de la exclusividad en la prestación de la actividad de venta de viajes no combinados	389
3. Sobre el replanteamiento de los mecanismos de control: existencia del deber de comunicación	389
V. Los guías de turismo y la Directiva de Servicios	390
VI. Reflexiones finales.	391
VII. Bibliografía y recursos en línea	392