

LEY 17/2009, de 23 de Noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (LEY PARAGUAS)

Esta Ley es la primera concreción de la transposición de la Directiva de Servicios (Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior) y sienta las bases de una reforma estructural en el sector servicios. La Ley, recoge las disposiciones de la Directiva y además amplía su eficacia, recoge menos excepciones e introduce nuevas alternativas de regulación menos restrictivas, a la vez que se refuerza la cooperación entre las Administraciones Públicas, impulsando su modernización y velando por una mejor protección de los derechos de los destinatarios de los servicios.

La mejora del marco regulador del sector servicios no basta con el establecimiento de los principios generales que deben regir las actividades, por lo que el marco de regulación, se extiende a todas las actividades económicas a través de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su ejercicio (Ley Omnibus).

La Ley se refiere únicamente a las actividades de servicios por cuenta propia que se realizan a cambio de una contraprestación económica.

La Ley consta de 32 artículos en 6 capítulos, 6 disposiciones adicionales, 1 disposición transitoria, 1 disposición derogatoria y 6 disposiciones finales.

Esta Ley tiene carácter básico y corresponde a las Administraciones Públicas competentes, en su respectivo ámbito territorial, aprobar las normas de desarrollo y ejecución de la misma.

Las Administraciones Públicas competentes que incumplan lo dispuesto en esta Ley, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado, asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se deriven de su incumplimiento.

Disposición Adicional primera: Establece un sistema electrónico de intercambio de información entre Administraciones.

Disposición Adicional segunda: Permite ampliar el alcance futuro de la ventanilla única.

Disposición Adicional tercera: Se establece un Comité para la mejora de la regulación compuesto por la Administración General del Estado, las Comunidades y Ciudades autónomas y las Entidades locales. Este Comité se configura como el instrumento adecuado para seguir impulsando la mejora de la regulación económica en todas las Administraciones Públicas y evitar la introducción de nuevas restricciones en los mercados.

Disposición Adicional cuarta: Se refiere al sistema de notificación a la Comisión Europea de proyectos de normas que puedan estar afectados por la Directiva.

Disposición Adicional quinta: Contiene el régimen de infracciones y sanciones aplicable al incumplimiento de las obligaciones de información de los prestadores de servicios.

Disposición Adicional sexta: Aclara las referencias al IVA en la Comunidad Autónoma de Canarias y en las ciudades de Ceuta y Melilla.

Objeto y regulación

Consolidar el libre establecimiento de los prestadores (cualquier persona física con la nacionalidad de cualquier Estado miembro, o residente legal en España o con sede social principal dentro de la Unión Europea) y la libre prestación de servicios para aquellos ya establecidos en otros Estados miembros, garantizando un nivel elevado de calidad de los servicios; fomentando la competitividad global de los prestadores de servicios tanto españoles como de la Unión Europea y la capacidad de elección de los ciudadanos, a través de la eliminación de aquellas barreras que obstaculizan el desarrollo de las actividades de servicios entre Estados y que impiden a los prestadores (pequeñas y medianas empresas, sobre todo), extender sus operaciones más allá de sus fronteras nacionales y beneficiarse plenamente del mercado interior. Así pues, la Ley introduce nuevas alternativas de regulación: las comunicaciones y las declaraciones responsables.

La declaración responsable es un documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, el cumplimiento de unos requisitos especificados, establecidos en la normativa para acceder al reconocimiento o ejercicio de un derecho o facultad. Debe disponer de la documentación que así lo acredita y comprometerse a mantener su cumplimiento durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.

La comunicación previa es un documento por el que los interesados ponen en conocimiento sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad.

Estos documentos, permitirán el reconocimiento o ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección de la Administración Pública.

Las Administraciones tendrán publicados y actualizados modelos de ambos.

Si cualquier medida anteriormente expuesta no permite un control adecuado de la actividad, porque éste se produciría demasiado tarde para ser eficaz, la Ley admite la imposición, si bien con carácter excepcional, de un régimen de autorización previo. Los procedimientos y trámites para la obtención de las autorizaciones deberán ser claros y darse a conocer con antelación. Se aplicará el silencio positivo

a estos procedimientos salvo en los casos en los que esté debidamente justificado por una razón imperiosa de interés general.

Principio de libre acceso a las actividades económicas

En aplicación de este principio (art. 4), los prestadores podrán establecerse libremente en territorio español para ejercer una actividad de servicios, por lo que la actividad no se somete a ninguna regulación sectorial específica.

Regímenes de autorización y procedimientos

El acceso a una actividad de servicios y su ejercicio no estarán sujetos a un régimen de autorización. Únicamente podrán mantenerse regímenes de autorización previa cuando no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados. En particular se considerará que no está justificada una autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador (art. 5)

Los procedimientos y trámites para la obtención de las autorizaciones deberán tener carácter reglado, ser claros e imparciales, proporcionados al interés general y darse a conocer con antelación (art. 6).

Con carácter general la realización o el otorgamiento de una comunicación, declaración o autorización se podrá ejercer por tiempo indefinido y tendrán efecto en todo el territorio español, lo que no afectará a la posibilidad de revocarlas o suspenderlas cuando exista un incumplimiento de las condiciones impuestas en ellas; sólo podrá limitarse su duración cuando esté justificado por la escasez de recursos o por limitaciones de las capacidades técnicas a utilizar en el desarrollo de la actividad. En estos casos habrá que seguir un procedimiento concurrencial que garantice la imparcialidad y transparencia (art. 7).

Cada requisito debe estar justificado por la razón imperiosa de interés general que se hubiera invocado y, en aplicación del principio de proporcionalidad, debe motivarse que no existe ningún otro requisito menos restrictivo que permita alcanzar los mismos resultados. Todo ello haciendo hincapié en la enumeración de una serie de requisitos prohibidos (discriminatorios de nacionalidad, establecimiento en varios estados, requisitos de naturaleza económica.....etc) que supediten el acceso a una actividad ya que se trata de requisitos discriminatorios o excesivamente restrictivos que deben ser eliminados y no ser reintroducidos en el futuro (art.8 , 9 , 10 y 11).

Marco de regulación de los prestadores establecidos en otros Estados miembros.

La Ley consolida el principio de libre prestación de servicios, prohibiendo la aplicación de determinadas restricciones (exigencia de estar establecido en territorio español, obtención de una autorización concedida por autoridades españolas, que limiten la prestación de servicios por ser autónomo...etc) (art.12).

Lo anterior no será de aplicación a actividades concretas en determinados sectores regulados como el postal, energético, servicios de distribución y suministro de agua, los servicios de aguas residuales y el tratamiento de residuos y la vigilancia y control de su traslado (art.13) y en los que parece conveniente que los prestadores de servicios establecidos en otros Estados miembros cumplan con los mismos requisitos aplicables a los establecidos en España; ni a las materias que abarca la Directiva que versa sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, por lo que a trabajadores desplazados les son de aplicación las condiciones de empleo y trabajo establecidas en el territorio en el que se realiza el trabajo.

En aplicación de casos individuales y por motivos relativos a la seguridad de los servicios, la Ley contempla medidas excepcionales y restrictivas de la libertad de prestación de los servicios mediante resolución motivada. (art.14, 15 y 16).

La consolidación de los principios de libre establecimiento y libre prestación de servicios se acompaña de medidas de simplificación administrativa, de fomento de la calidad de los servicios y de cooperación administrativa.

Simplificación administrativa

La Ley consagra el principio de simplificación administrativa como un eje básico para la mejora de las condiciones de la prestación de los servicios y para garantizarlo establece una serie de obligaciones:

- Simplificación de los procedimientos y la reducción de cargas administrativas, de manera que se deban eliminar los procedimientos y trámites que no sean necesarios o sustituirlos por alternativas que resulten menos gravosas para los prestadores. Se deberán aceptar los documentos emitidos por otro Estado miembro de los que se desprenda que un requisito exigido está cumplido, sin poder exigir la presentación de documentos originales, copias compulsadas o traducciones juradas, salvo en los casos previstos en la normativa comunitaria o justificados por motivos de orden público y seguridad. Además todos los procedimientos y trámites podrán realizarse a distancia y por medios

electrónicos. Es conveniente destacar en este punto la simplificación efectuada con la introducción de las nuevas alternativas de regulación, las comunicaciones y declaraciones responsables, cuya característica radica en que únicamente se requiere la presentación del correspondiente modelo elaborado al efecto por la autoridad competente, sin aportar documentación adicional (art. 17)

- Creación de la ventanilla única, a través de la cual los prestadores de servicios puedan realizar todos los procedimientos y trámites a distancia y por vía electrónica y a todos los niveles administrativos, nacional, autonómico, local y de otros Estados miembros, de manera que puedan obtener toda la información y formularios relevantes para el acceso y ejercicio de su actividad, y presentar toda la documentación y solicitudes necesarias. Asimismo, los consumidores ven reforzado su acceso a la información, pues en la ventanilla única podrán acceder a información sobre los prestadores, vías de reclamación, autoridades competentes, asociaciones de consumidores etc.(art.18 y 19).

Política de calidad de los servicios

Incluye las Líneas de actuación en torno a las cuales las Administraciones Públicas fomentarán un alto nivel de calidad de los servicios así como las obligaciones de los prestadores, tanto respecto a la información que deben proveer como en materia de reclamaciones. Así las Administraciones deben impulsar el uso por parte de los prestadores de fórmulas que aseguren la calidad en la prestación de sus servicios, promoviendo las evaluaciones independientes, especialmente aquellas realizadas por las organizaciones de consumidores y la elaboración de códigos de conducta a nivel europeo. Por otra parte, se mejoran las oportunidades de negocio, al eliminarse las restricciones no justificadas en materia de actividades multidisciplinares, de modo que se podrán ejercitar varias actividades de servicios por un mismo prestador. Con ello se mejora la calidad y la oferta de los servicios ofrecidos, ya que se permite a los prestadores diversificar sus actividades y aprovechar economías de alcance en la producción de servicios que puedan complementarse.

Como medida para reforzar la protección de los consumidores y la seguridad en el desempeño de las actividades de servicios, se establece la posibilidad de exigir contratos profesionales de responsabilidad civil o garantías equivalentes para servicios que presenten riesgos concretos para la salud o la seguridad de los destinatarios o de un tercero (art. 20, 21 y 22).

Cooperación administrativa para el control efectivo de los prestadores

Se sientan las bases de una cooperación eficaz entre las autoridades competentes de los Estados miembros. El objetivo de esta cooperación es garantizar la supervisión efectiva de los prestadores y de los servicios que prestan y, al mismo tiempo, evitar la multiplicación y duplicación de controles sobre los prestadores (art.27).

Para que la cooperación entre las autoridades sea efectiva, es necesario que los prestadores faciliten a sus autoridades toda la información necesaria para la supervisión del cumplimiento de la normativa nacional, para lo cual la Ley incluye una serie de obligaciones de información de los prestadores (art. 28, 29 y 30).

Además, permite activar un mecanismo de alerta en el momento que se tenga conocimiento de actos o circunstancias específicos de carácter grave relativos a una actividad o a un prestador de servicios que puedan ocasionar perjuicios graves para la salud o la seguridad de las personas o el medio ambiente en cualquier parte del territorio nacional (art.31)

En relación a la honorabilidad del prestador, las autoridades competentes españolas, mediante solicitud motivada de otras autoridades de otros Estados, tienen la obligación de comunicar las medidas disciplinarias y sanciones administrativas firmes en vía administrativa que se hayan adoptado, incluidos los colegios profesionales, respecto al prestador y que guarden relación directa con su actividad, así como las condenas penales y declaraciones de concurso culpable que se hayan dictado respecto a los prestadores de servicios (art.32).