

**LA TRASPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS:
LICENCIAS, AUTORIZACIONES AMBIENTALES,
COMUNICACIONES PREVIAS Y DECLARACIONES
RESPONSABLES**

OTROS TÍTULOS DE LA MISMA COLECCIÓN

75. Las Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipio.
RAFAEL PIZARRO NEVADO.
76. La Autonomía local en el ámbito tributario y financiero.
JOSÉ DE VICENTE GARCÍA.
77. Urbanismo y Ciudad en Almería. Premio Angel Ballesteros 2001-2002.
SILVESTRE MARTÍNEZ GARCÍA
78. El medio ambiente urbano.
DIEGO JOSE VERA JURADO (Coord.)
79. La reforma del régimen legal de las tasas y precios públicos en los servicios locales: las tasas locales.
JOSE Mª PEREZ ZÚÑIGA
80. La delimitación de competencias entre los órdenes contencioso-administrativo y social. ANA ISABEL OLMEDO GAYA.
81. Régimen jurídico de los bienes de las Entidades Locales en Andalucía.
FERNANDO FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO (Coord.)
82. La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales.
VALENTÍN MERINO ESTRADA (Coord.)
83. Competencias Ambientales de las Entidades Locales de Andalucía.
DIEGO J. VERA JURADO Y ELSA MARINA ÁLVAREZ GONZÁLEZ. (Coord.)
84. Glosario de urbanismo y suelo.
JOSÉ IGNACIO MARTÍNEZ GARCÍA
85. Las 111 preguntas más frecuentes de los concejales en Andalucía.
PILAR NAVARRO RODRÍGUEZ Y FERNANDO MARTÍNEZ VIDAL
86. La Administración Electrónica en el Ambito Tributario Local. Desde la Oficina Tributaria Virtual a la Informática Decisional.
ISIDRO VALENZUELA VILLARRUBIA
87. Gestionar Mejor, Gastar Menos. Una guía para la sostenibilidad municipal.
RICARDO MERINO ESTRADA, RICARDO RIVERO ORTEGA.
88. Fiscalidad local y protección del medio ambiente.
CARLOS MARÍA LÓPEZ ESPADAFOR (Coord.)
89. Lecciones Teórico-Prácticas de Derecho Administrativo.
VICENTE MARÍA GÓNZALEZ-HABA GUIASADO.
90. La E-Administración y la contratación pública, en especial la subasta electrónica.
JORGE FONDEVILLA ANTOLÍN.
91. Gestión y Defensa del Patrimonio Público Local.
MARÍA JESÚS GALLARDO CASTILLO.
92. El procedimiento administrativo y sus peculiaridades en el ámbito local.
GUILLERMO LAGO NÚÑEZ.
93. Una aproximación jurisprudencial a la responsabilidad patrimonial de la administración local.
SALVADOR MARÍA MARTÍN VALDIVIA.
94. Génesis y realidad de la ley 17/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y Sostenibilidad de la administración local: ¿una nueva reforma económica local?
LORENZO MELADO RUIZ.
95. Lecciones Teórico-Prácticas de Organización Administrativa.
VICENTE MARÍA GÓNZALEZ-HABA GUIASADO.

LA TRASPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE
SERVICIOS: LICENCIAS, AUTORIZACIONES
AMBIENTALES, COMUNICACIONES
PREVIAS Y DECLARACIONES
RESPONSABLES

COORDINADORES

JOSÉ IGNACIO MARTÍNEZ GARCÍA
JUAN FERNANDO GRANADOS RODRÍGUEZ

AUTORES

CARLOS BULLEJOS CALVO
JUAN FERNANDO GRANADOS RODRÍGUEZ
JUAN MARTÍN GARCÍA
MONTSERRAT MARTÍNEZ AMIGUETTI
JOSÉ IGNACIO MARTÍNEZ GARCÍA
RODRIGO J. ORTEGA MONTORO
ASCENSIÓN RANCAÑO GILA
ROBERTO ROJAS GUERRERO



GRANADA, 2015

© AUTOR
© CEMCI Publicaciones
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada
Correo electrónico:aurena@cemci.org
Web:<http://www.cemci.org>

ISBN: 978-84-16219-10-0.
Depósito legal: Gr 1243-2015.

Impreso: Imprenta de la Diputación de Granada.

Impreso en España - Printed in Spain.

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus colaboradores.

Índice

PRESENTACIÓN.....	19
PRÓLOGO.....	23
INTRODUCCIÓN.....	27

CAPÍTULO I:

LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN EL MARCO DE LA LEGISLACIÓN EUROPEA.

<i>José Ignacio Martínez García</i>	33
I. EL CAMINO HACIA LA UNIDAD.....	37
II. COMUNIDADES EUROPEAS.....	41
1. Los tratados fundacionales y sus modificaciones.....	41
2. La integración de España en el proyecto europeo.....	44
3. El derecho de la Unión.....	45
4. Las Directivas, su eficacia en el derecho interno.....	47
III. LA DIRECTIVA BOLKESTEIN.....	49
1. Origen y objeto.....	49
2. Ámbito de aplicación.....	54
3. Simplificación administrativa.....	56
4. Régimen de autorización.....	59
5. La libre circulación de servicios.....	65
6. Calidad de los servicios.....	69
7. Cooperación administrativa.....	74
8. Programa de convergencia.....	75
IV. CONCLUSIONES.....	75

CAPÍTULO II:
LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS
POR EL ESTADO ESPAÑOL Y POR LA COMUNIDAD
AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.

<i>Ascensión Rancaño Gila</i>	77
I. LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN EL MARCO PARA LA CONSECUCCIÓN DE UN MERCADO INTERIOR DE SERVICIOS: OBJETIVOS Y MEDIDAS.	81
II. LA ORIGINALIDAD Y COMPLEJIDAD DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS: MEZCLA DE CODIFICACIÓN, DESREGULACIÓN, ARMONIZACIÓN Y COORDINACIÓN	84
III. EL PAPEL DE LOS ESTADOS MIEMBROS DURANTE EL PROCESO DE TRANSPOSICIÓN. PLAZO PARA TRANSPONER Y CARACTERÍSTICAS DEL COMPLEJO PROCESO ESPAÑOL DE TRANSPOSICIÓN DE LA DS	89
1. El complejo proceso de transposición en el Estado Español por la complejidad de la DS y por la particular distribución territorial del poder.....	89
2. Características del proceso español de transposición de la DS: principios de transposición, dificultades y aspectos organizativos	94
3. El plazo para transponer la DS y fases de la reforma normativa sectorial: fase de identificación, de evaluación y de modificación	96
IV. MEDIDAS NORMATIVAS ESTATALES DE TRANSPOSICIÓN PARA IMPLEMENTAR LA LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO Y LA LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	101
1. Ley 11/2007, de 27 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos	101
2. Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.....	102

3.	Le y 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	113
4.	Reglamento 2009/2009, de 23 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de servicios de las corporaciones locales aprobado por Decreto del 17/06/1955	122
5.	Le y 1/2010, de 1 de marzo, de ordenación del comercio al por menor	123
6.	RD 199/2010, de regulación de la venta ambulante o no sedentaria.....	125
7.	Le y 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.....	126
8.	Real Decreto-ley 19/2012, de medidas urgentes de liberalización del comercio y determinados servicios (BOE 26/05/2012); hoy Le y 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios que deroga al RD-ley 19/2012	129
9.	La Le y 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internalización.....	130
10.	La Le y 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.	131
11.	La Le y 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en adelante LRSAL	136
12.	Real Decreto- Le y 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia	141
V.	LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA	141

1. El Decreto Ley 3/2009, de 22 de diciembre, por el que se modifican diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior.	143
2. Ley 3/2010, de 21 de mayo	149
3. Ley 4/2011, de 6 de junio, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía.....	149
4. Decreto-ley 5/2014, de 22 de abril: una norma para reducir las trabas administrativas a las empresas, hoy Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas	150
5. Reformas reglamentarias adoptadas	174
6. Decretos de modificación de Decretos	176
VI. MEDIDAS NO NORMATIVAS DE TRANSPOSICIÓN DE LA DS.	
BREVE REFERENCIA A LA VENTANILLA ÚNICA Y AL IMI..	181
1. La ventanilla única.	181
2. El sistema de cooperación: el IMI: sistema de información: modelo de consulta	183
3. Sistema de tramitación	184
VII. CONCLUSIONES	185

CAPÍTULO III:

COMENTARIOS A LA LEY 12/2012, DE 26 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES DE LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO Y DE DETERMINADOS SERVICIOS, Y LA INTERVENCIÓN LOCAL DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS.

<i>Rodrigo J. Ortega Montoro</i>	191
--	-----

I.	NOTAS INTRODUCTORIAS	195
II.	LA LEY 12/2012, DE 26 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES DE LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO Y DE DETERMINADOS SERVICIOS	199
	1. Objetivos y fines de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. Algunas consideraciones acerca de su constitucionalidad.....	199
	2. El objeto y ámbito de aplicación de la LMULCS.....	207
	3. La inexigibilidad de licencias y su sustitución por el sistema de declaraciones responsables o comunicaciones previas.....	216
	4. Instalaciones de redes públicas de comunicaciones electrónicas	228
	5. El régimen de control posterior	238
	6. Régimen sancionador por incumplimiento de las medidas para el inicio y ejercicio de la actividad comercial y de determinados servicios.....	244

CAPÍTULO IV:

DIRECTIVA DE SERVICIOS, LICENCIAS URBANÍSTICAS E INSTRUMENTOS DE PREVENCIÓN AMBIENTAL.

	<i>Juan Fernando Granados Rodríguez</i>	261
I.	INTRODUCCIÓN: EL RÉGIMEN DE AUTORIZACIÓN EN LA DIRECTIVA DE SERVICIOS	265
II.	LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS: LICENCIAS DE OBRAS, OCUPACIÓN, UTILIZACIÓN Y MODIFICACIÓN DE USO	267
	1. El concepto de licencia urbanística	267
	2. La licencia de obras: edificación, construcción e instalación.....	269
	3. Las licencias de ocupación y utilización	273
	4. La licencia de modificación de uso	280

III. INTERRELACIÓN DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS Y LOS TÍTULOS HABILITANTES PARA EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES	282
1. Planteamiento general	282
2. La interdependencia de la licencia de obras y la licencia de apertura.....	286
3. La conexión de la licencia de obras con las licencias de ocupación y utilización	290
4. La relación de las licencias de ocupación y utilización con la licencia de apertura	290
IV. LA INCIDENCIA DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN LA RELACIÓN DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS CON LOS TÍTULOS HABILITANTES PARA EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES	301
V. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL DERECHO COMUNITARIO: SU CONSIDERACIÓN COMO RAZÓN IMPERIOSA DE INTERÉS GENERAL Y EL REQUISITO DE PROPORCIONALIDAD	309
VI. LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS AL DERECHO INTERNO ESPAÑOL. MATIZACIONES EN MATERIA AMBIENTAL	314
VII. LA LEY ANDALUZA DE GESTIÓN INTEGRADA DE LA CALIDAD AMBIENTAL: EL TRATAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES SUJETAS A CALIFICACIÓN AMBIENTAL	316
VIII. INCIDENCIA DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN LAS ACTIVIDADES SUJETAS A CALIFICACIÓN AMBIENTAL: LA DESAPARICIÓN DE LA LICENCIA PREVIA.....	320
IX. LA LEY 12/2012, DE 26 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES DE LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO Y DE DETERMINADOS SERVICIOS	325
X. LA ARTICULACIÓN DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS Y LOS INSTRUMENTOS DE PREVENCIÓN AMBIENTAL CON LOS TÍTULOS HABILITANTES PARA EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES TRAS LA DIRECTIVA DE SERVICIOS.....	330

CAPÍTULO V:

EL PROCEDIMIENTO DE CONTROL POSTERIOR DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS COMUNICADAS Y DECLARADAS A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

<i>Carlos Bullejos Calvo</i>	337
I. PLANTEAMIENTO	341
II. EL SUPUESTO HABILITANTE PARA LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CONTROL POSTERIOR: LA DECLARACIÓN RESPONSABLE. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE LA COMUNICACIÓN PREVIA Y LA DECLARACIÓN RESPONSABLE	343
III LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA MUNICIPAL ANTE LA PRESENTACIÓN DE UNA COMUNICACIÓN O DECLARACIÓN RESPONSABLE	349
1. La actividad administrativa de conocimiento de actividades comunicadas. El caso singular de los cambios de titular en las actividades y establecimientos	349
2. La actividad administrativa de control posterior de actividades declaradas responsablemente.....	352
IV. AFECCIÓN DE LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, EN LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES SOBRE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN ACTIVIDADES ECONÓMICAS	357
V. EL CONTROL POSTERIOR DE ACTIVIDADES CLASIFICADAS POR LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y EN MATERIA AMBIENTAL, EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA	363
1. El control posterior de actividades sujetas a la legislación de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos.....	363

2.	Intervención administrativa municipal en actividades calificadas ambientalmente liberalizadas por Ley 12/2012, de 26 de diciembre. Regulación en la Ley 3/2014, de 1 de octubre y Decreto-Ley 3/2015, de 3 de marzo	369
VI.	TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CONTROL POSTERIOR MUNICIPAL DE ACTIVIDADES DECLARADAS RESPONSABLEMENTE	384
1.	Aprobación administrativa de modelo normalizado de declaración responsable de inicio de actividad y apertura de establecimiento	386
2.	Iniciación del procedimiento de control posterior	388
3.	Instrucción del procedimiento de control posterior	390
4.	Terminación del procedimiento de control posterior	401

CAPÍTULO VI:

LA TRASPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS POR LAS ENTIDADES LOCALES. LA ORDENANZA TIPO.

<i>Juan Martín García</i>	405
I. INTRODUCCIÓN	409
II. LA ORDENANZA MUNICIPAL COMO ÚLTIMO ESCALÓN LEGAL PARA LA EFICACIA DE LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS	415
III. ACTUACIONES PARA FACILITAR E IMPULSAR LA APROBACIÓN DE LAS ORDENAS	419
IV. MODELO TIPO DE ORDENANZA REGULADORA DE LA INTERVENCIÓN MUNICIPAL EN EL INICIO Y EJERCICIO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE LA FEDERACIÓN ANDALUZA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS.....	421
1. Nuevo título de la ordenanza	423

2.	Conceptos de los nuevos mecanismos de comunicación.....	424
3.	Ámbito de aplicación de los mecanismos de control.....	425
4.	Derecho a información sobre los requisitos de aplicación.....	427
5.	Nuevos mecanismos de control posterior.....	428
6.	Modelos a utilizar por los interesados	429
V.	TIPOS DE LICENCIAS Y DE PROCEDIMIENTOS EN LOS MUNICIPIOS ANDALUCES CON LA ORDENANZA APROBADA DEFINITIVAMENTE	430
1.	Actividades sometidas a licencias, procedimientos y/o comunicaciones de carácter excepcional o singular en los municipios andaluces con la ordenanza de la FAMP aprobada definitivamente	430
2.	Tipos de licencias y/o procedimientos necesarios en municipios con Ordenanza de la FAMP aprobada definitivamente.....	434
VI.	CONCLUSIONES.....	440

CAPÍTULO VII:
 LA ADAPTACIÓN DE LAS ORDENANZAS FISCALES
 A LOS NUEVOS MEDIOS DE CONTROL DE LAS
 ACTIVIDADES.

<i>Montserrat Martínez Amiguetti</i>	445
I. INTRODUCCIÓN.....	449
II. ¿POR QUÉ HAN DE SER ADAPTADAS LAS ORDENANZAS FISCALES A LOS NUEVOS MEDIOS DE CONTROL DE LAS ACTIVIDADES? ..	450
III. LA ADAPTACIÓN.....	454
1. Concepto	454
2. Normativa local básica que debe presidir esta fase	456

3.	Proceso de revisión de la normativa básica local	457
4.	Fases anteriores	462
5.	Características.....	463
6.	Objetivo	463
7.	Punto de partida.....	465
8.	Premisa y condicionante.....	465
IV.	ACTIVIDADES.....	469
1.	Concepto.....	469
2.	Requisitos	471
3.	Excepciones.....	473
V.	LOS NUEVOS MEDIOS DE CONTROL DE LAS ACTIDADES.....	475
1.	Punto de partida.....	475
2.	Autorización	478
3.	Comunicación previa.....	484
4.	Declaración responsable.....	488
5.	El procedimiento de verificación (control posterior)	494
VI.	ORDENANZAS QUE SE ENCUENTRAN DENTRO DEL AMBITO DE APLICACIÓN DE LA DS.....	506
1.	Punto de partida.....	506
2.	Ámbitos sectoriales sobre los que se proyectan las Ordenanzas afectadas por la DS	513
3.	Premisas a tener en cuenta en la revisión de las Ordenanzas afectadas por la DS.....	515
4.	ICIO.....	523
5.	Tasas	531
6.	Tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local (tasas por autorizaciones demaniales)	538
7.	Tasas por prestación de servicios públicos de competencia local.....	565

8. Tasas por la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.....	566
VI. REFLEXIÓN FINAL	582
VIII. GLOSARIO DE TÉRMINOS	589

CAPÍTULO VIII:

LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN LA JURISPRUDENCIA.

<i>Roberto Rojas Guerrero</i>	601
I. INTRODUCCIÓN.....	605
II. LA APLICACIÓN DIRECTA DE LAS LIBERTADES DE ESTABLECIMIENTO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS CON ANTERIORIDAD A LA DIRECTIVA DE SERVICIOS	608
III. LA APLICACIÓN DE LAS LIBERTADES DE ESTABLECIMIENTO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS POR LAS AUTORIDADES JUDICIALES Y GUBERNATIVAS NACIONALES.....	610
IV. LA INTERPRETACIÓN DE LAS LIBERTADES CON ARREGLO AL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO	613
V. CRÍTICA A LA DIRECTIVA DE SERVICIOS.....	613
VI. LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA 2006/123/CE, DE SERVICIOS Y LA DOCTRINA DE LOS TRIBUNALES ESPAÑOLES...	618
BIBLIOGRAFÍA	635

PRESENTACIÓN

La trasposición de la Directiva de servicios: licencias, autorizaciones ambientales, comunicaciones previas y declaraciones responsables, es una nueva publicación que el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCi) de la Diputación de Granada pone a disposición de todos ustedes, usuarios y colaboradores.

Conocen que nuestras publicaciones están estrechamente vinculadas, vía del Programa de Publicaciones y Documentación al Programa de Investigación, ya que parte de la actividad investigadora del CEMCi se da a conocer al potencial público a través de ellas. También saben que el Programa de Formación y el apoyo documental preparado para los ponentes con destino a los alumnos es a veces objeto de publicación. Publicaciones que son a su vez retroalimentación para los otros dos programas a los que sirve de ayuda para la consecución de sus propios objetivos. Como se observa, estamos con este subprograma ante un avance cuantitativo y cualitativo que ha supuesto en los tres últimos años un desarrollo muy apreciable en el catálogo de publicaciones de este Centro.

La obra que ha centrado ahora nuestra atención y que ya capta la de ustedes como lectores, ha sido coordinada por José Ignacio MARTÍNEZ GARCÍA y Juan Fernando GRANADOS RODRÍGUEZ, y de la que también son autores junto a los mencionados Carlos

BULLEJOS CALVO, Juan MARTÍN GARCÍA, Montserrat MARTÍNEZ AMIGUETTI, Rodrigo J. ORTEGA MONTORO, Ascensión RANCAÑO GILA y Roberto ROJAS GUERRERO. Publicación que viene a engrosar la Colección *Temas de Administración Local*, con el número 96. En ella nuestros autores desgranar un índice de materias que responden por capítulos a los siguientes epígrafes: La Directiva de servicios en el marco de la legislación europea; La trasposición de la Directiva de servicios por el Estado español y por la Comunidad Autónoma de Andalucía; Comentarios a la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, y la intervención local de actividades económicas; Directiva de servicios, licencias urbanísticas e instrumentos de prevención ambiental; El procedimiento de control posterior de actividades económicas comunicadas y declaradas a la administración local; La transposición de la Directiva de servicios por las entidades locales. La ordenanza tipo; La adaptación de las ordenanzas fiscales a los nuevos medios de control de las actividades; y, en el capítulo VII y último, La Directiva de servicios en la jurisprudencia. La obra lleva un apéndice bibliográfico también de suma utilidad.

No es ya una novedad para ustedes, nuestros asiduos colaboradores y lectores, que nos guste proclamar, junto a nuestra vocación de servicio público, nuestra también seña identitaria como Centro especializado en formación en el ámbito de las administraciones públicas. Identidad constreñida en especial, por vocación y por mandato reglamentario, que rige nuestros objetivos y destinos al ámbito local, ayuntamientos y diputaciones.

Es ésta una seña expresa y expresada reiteradamente por nuestros directivos y rectores en cumplimiento de la voluntad inequívoca de las políticas trazadas por el Equipo de Gobierno de la Diputación de Granada.

Un Centro éste para la formación, que halla su indispensable complemento en la investigación. Dos palancas de un mismo motor para el asesoramiento a nuestras administraciones locales. Una inves-

tigación especializada que con obras como la que ahora presentamos vienen a cubrir las necesidades que las demandas de estos tiempos nos exigen.

Esta es parte de la tarea editorial del CEMCi como complemento de la calidad investigadora y formativa. Labor editorial como recurso de un Centro que cuenta con un Programa de Publicaciones y Documentación, cuya programación abarca la doble vertiente de la actividad editorial y la de recopilación, clasificación y difusión de la información que pasa por nuestras aulas y que depositan nuestros colaboradores con sus enseñanzas en nuestros múltiples y variados medios.

De ahí nuestra sincera gratitud a quienes –nos consta- con tanto esfuerzo y agrado contribuyen al logro de estos objetivos propuestos año tras año en nuestros planes; cada vez más ambiciosos, tanto en cantidad como en calidad. Agradecimiento merecido a los coordinadores y autores de esta obra, ya en los inicios de un nuevo año que esperamos sea al menos tan fructífero como los anteriores en esta apasionante tarea. Tarea vacua sin la constante y aplicada presencia de todos ustedes. También por ello, muchas gracias.

CEMCi

PRÓLOGO

La licencia y la autorización se han erigido tradicionalmente en nuestro Derecho como los medios de intervención preponderantes en la actividad administrativa de limitación (o policía). A pesar de que nuestro ordenamiento jurídico, desde antaño, prevé las figuras de la comunicación previa (v. gr., Reglamento de servicios de las Corporaciones Locales, en su artículo 13.1) y la declaración responsable, es con la Directiva de servicios (Directiva 2006/23/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior) cuando éstas expanden su aplicación práctica en nuestras Administraciones públicas.

Su transposición al Derecho interno –al límite del plazo establecido por la Directiva– se realizó por el Estado español con la promulgación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, así como con la posterior Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a aquélla.

La incorporación de la Directiva a nuestro ordenamiento nacional, sin embargo, no resuelve definitivamente su aplicación, sino que, por el contrario, en numerosos casos de la práctica diaria ocasiona diversos problemas a los operadores jurídicos (particulares, empleados públicos, órganos administrativos y judiciales) en su interpretación y cohesión con las disposiciones vigentes. Ello es debido, funda-

mentalmente, a que ni el Estado ni las Comunidades autónomas han adaptado de forma ágil y completa su normativa y, en consecuencia, recae principalmente en los municipios la labor interpretativa de la Directiva en el ejercicio de sus competencias.

A ello se une también que el espíritu de la Directiva –régimen de autorización excepcional y control *a posteriori*– no ha sido aprehendido plenamente por nuestras Administraciones públicas y, en múltiples supuestos, se mantienen resistencias al libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios en toda su extensión; si bien se va facilitando cada vez más la implantación de estas actividades con el objetivo de activar nuestra economía, p. ej., Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, y la reciente Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

En consecuencia, surgen esencialmente conflictos ocasionales en materia de transposición de la propia Directiva, cuando choca puntualmente con la normativa en vigor; también en las relaciones con otros títulos habilitantes, primordialmente con los relativos a licencias urbanísticas e instrumentos de prevención ambiental; el control *a posteriori* a través de la implementación del procedimiento de verificación; y, además, en el plano económico, toda vez que comporta un giro en determinados aspectos de la financiación municipal, que pasa del momento inicial del otorgamiento de la licencia al posterior de verificación o comprobación.

No cabe duda de que la Directiva de servicios constituye la punta de lanza de un cambio en los medios de intervención en la actividad privada, actualmente limitada a las actividades de servicios, aunque paulatinamente se extiende a otras materias administrativas, como de forma gradual aparece ya, por ejemplo, en algunos procedimientos urbanísticos o ambientales. Todos aquéllos que intervenimos a diario en el quehacer de la Administración debemos convencernos de las virtudes que conlleva un menor grado de intervención *a priori* en las actividades de servicios, pero ello no supone un ámbito libérrimo

mo para su ejercicio, pues está sujeto a un control *a posteriori*, y es una responsabilidad colectiva que éste resulte eficaz, más aún desde nuestras Entidades locales, las más cercanas al ciudadano.

La Directiva de Servicios es un ejemplo más de los cambios que se están produciendo en el Derecho administrativo de nuestro tiempo. La sociedad actual reclama un mayor protagonismo, pide paso a las estructuras estatales para que le dejen actuar con mayor libertad en su papel conformador de la realidad y, también, por tanto, en la defensa del interés general que a ella, no sólo al Estado, le corresponde. Sin embargo, por paradójico que pueda parecer, esto no significa que el poder público deba desaparecer, muy al contrario, su papel resulta, más que nunca, imprescindible.

Presencia y control público sí, pero de un modo más selectivo y, sobre todo, eficaz. Los grandes desmanes, por ejemplo, financieros, urbanísticos y ambientales que hemos vivido en los últimos tiempos, no obedecen a la ausencia de títulos competenciales que legitimaran la presencia y el control administrativo. La normativa reguladora de estos sectores establecía suficientes y sobradas posibilidades de intervención pública como para haberlas evitado. El problema no está ahí, la cuestión está en el ejercicio real de esos títulos de control y, sobre todo, en la exigencia de responsabilidades a los agentes públicos (políticos y técnicos) negligentes en el ejercicio de sus funciones. No somos partidarios de continuar por la senda de la progresiva e indeseable “*criminalización*” de la gestión pública, que lleva a los servidores públicos serios y responsables a inhibirse o a adoptar un papel más pasivo de lo deseable en una gestión eficaz de los intereses públicos. Hablamos de una presencia de lo público reducida a los ámbitos en los que actualmente resulte imprescindible, mas con un control real, verdadero y responsable.

La efectividad en el control administrativo, en muchas ocasiones, pasa por el ejercicio de poderes de verificación llevados a cabo de forma contundente y permanente una vez que la actividad privada ya está desarrollándose. No faltan normas ni títulos competenciales

que permitan a la administración el establecimiento de trámites y exigencias, muchas veces, tan exagerados en número como ineficientes en sus resultados. Una sociedad como la actual requiere presencia pública fuerte, con todas las prerrogativas de poder público que sean necesarias pero que permita controlar que la actividad privada se sigue desarrollando conforme a los parámetros y exigencias con las que se inició. Es en el durante y no en el *ex ante* donde la Administración Pública actual se juega su prestigio y legitimidad.

La presente obra, redactada por un colectivo de funcionarios con amplia experiencia en la Administración local así como en la docencia, ofrece al lector, con un sencillo planteamiento fácilmente inteligible, las interpretaciones y soluciones para afrontar estas intrincadas cuestiones en la aplicación práctica de la Directiva y su normativa de desarrollo, además de facilitar el ejercicio de las competencias municipales en este campo. Hay que agradecer la labor de dirección y coordinación del libro llevada a cabo por José Ignacio Martínez García y Juan Fernando Granados Rodríguez, funcionarios ejemplares en el ejercicio de sus responsabilidades. El impulso a esta obra es un ejemplo más de su profesionalidad y vocación de servicio.

Estanislao Arana García
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Granada

INTRODUCCIÓN

En octubre de 2013, dentro del Plan de formación aprobado para ese año por la Excm. Diputación Provincial de Granada y encomendada su organización al Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional (CEMCI), se celebró la actividad formativa titulada *“La trasposición de la Directiva de servicios. Licencias, autorizaciones ambientales, comunicaciones previas y declaraciones responsables”*.

La coordinación del curso correspondió a José Ignacio Martínez García, quien, para impartir las distintas materias que componían el citado curso, conformó el equipo docente con un grupo de funcionarios de Administración local, que ejercen en el entorno provincial más cercano y que -tanto por los puestos desempeñados en sus respectivos destinos como por sus inquietudes formativas, investigadoras y docentes- se han adentrado, de una manera u otra, en el estudio y práctica de la Directiva así como en intentar aportar distintas soluciones a los problemas cuya aplicación diaria va generando en nuestras Administraciones.

Carlos Bullejos Calvo, licenciado en Derecho por la Universidad de Granada, Experto Universitario en Derecho Local y Urbanístico y Diploma de Estudios Avanzados de Tercer Ciclo de Doctorado. Es Técnico de Administración General del Ayuntamiento de Málaga (en excedencia) y Secretario de Administración Local, categoría de

Entrada. Ha sido Profesor Sustituto de Derecho Constitucional en la Universidad de Granada y ha escrito diversas publicaciones relacionadas con el Derecho Público y, en particular, con la intervención administrativa de los Gobiernos locales en las actividades de los ciudadanos. Además, colabora en diversas revistas y publicaciones, así como en organismos de formación de empleados públicos locales.

Juan Fernando Granados Rodríguez, Técnico de Administración General y Asesor Jurídico del Ayuntamiento de Granada, ha sido Jefe de Servicio de Abogacía Provincial en la Diputación de Granada, tras ocupar los cargos de Director General y Coordinador de Función Pública; previamente prestó servicios como Asesor Jurídico en la Gerencia Municipal de Urbanismo de Granada y en el Ayuntamiento de Guadix, así como en el despacho profesional Pérez Vera Abogados. Es Profesor Tutor de Derecho Administrativo en la UNED, donde se licenció con la obtención de Premio extraordinario fin de carrera y Premio curso académico, y obtuvo el título de Máster Oficial Universitario, cuya tesina *“Las licencias urbanísticas y los títulos habilitantes para el ejercicio de actividades”*, recibió una de las distinciones del Premio García Goyena 2011. Diplomado en Dirección Pública Local por el INAP con su trabajo *“Implantación de un modelo de dirección pública profesional en la Excma. Diputación Provincial de Granada”*, forma parte del Grupo de investigación SEJ-459 (Medio ambiente, ordenación del territorio y energía) de la Universidad de Granada y ha sido integrante del Gabinete Técnico de apoyo al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Autor del libro *“Directiva de servicios, licencias urbanísticas y ejercicio de actividades”* (2012) y de diversos capítulos en obras colectivas, ha publicado variados trabajos sobre Derecho Administrativo en distintas revistas jurídicas especializadas e interviene regularmente en actividades formativas con diversas entidades.

Juan Martín García, Doctor Arquitecto, Director de Asistencia a Municipios de la Diputación de Almería, es funcionario de carrera de la Junta de Andalucía con la categoría de Personal Funcionario del Cuerpo Superior Facultativo (en excedencia). Es Profesor Asociado

de la Escuela de Arquitectura e Ingeniería de la Edificación de la Universidad Politécnica de Cartagena y ha realizado varias estancias, como docente colaborador, en la Universidad de la República Oriental del Uruguay (Montevideo) y en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (México). Su Tesis Doctoral titulada “*Transformación de los usos del suelo del litoral. Proceso de urbanización en los municipios de Mojácar, Garrucha y Vera*”, obtuvo, en 2009, el certificado de excelencia del Comité de la Regiones de la Unión Europea. Es autor del libro “*La explosión urbana del litoral. Transformación de los usos del suelo en los municipios de Garrucha, Mojácar y Vera*” (2010) y de distintos capítulos en obras colectivas sobre temáticas relacionadas con la gestión urbanística municipal y la ordenación del litoral. Forma parte del Grupo de Investigación “Gestión Integrada del Territorio y Tecnologías de la Información Espacial” (RNM-368) de la Universidad de Almería y participa como coordinador y ponente en diversos cursos de urbanismo, desarrollo urbano y territorial.

Montserrat Martínez Amiguetti, licenciada en Derecho por la UNED, funcionaria de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, subescala de Intervención-Tesorería, desempeña el puesto de Intervención del Ayuntamiento de Pulianas (Granada), tras haber ocupado la Intervención en el Ayuntamiento de Cúllar Vega (Granada). Ha participado en diversos cursos de formación sobre materias relacionadas con la subescala a la que pertenece convocados, entre otros, por el CEMCI, COSITAL Colegio Territorial de Sevilla, COSITAL y Fundación Democracia y Gobierno Local.

José Ignacio Martínez García es licenciado en Derecho por la Universidad de Granada y máster en Dirección y Gestión Pública Local en la especialidad de urbanismo por el CEMCI y la Universidad Carlos III. Es funcionario con habilitación nacional, de la escala de secretaría-intervención y ocupa el puesto de Jefe del servicio de asistencia a municipios de la Excma. Diputación Provincial de Granada. Miembro del consejo de redacción de la Revista de Estudios Locales, ha sido consultor del *Inter-American Development Bank*. Colabora como docente y como director de cursos con el CEMCI, el Instituto

Andaluz de Administración Pública, la Universidad Complutense de Madrid y la Universidad de Granada, entre otras instituciones. En esta última es, además, tutor externo de las asignaturas *Practicum I y II*. Pueden encontrarse artículos suyos en las más importantes revistas de españolas de Derecho Administrativo, es autor de capítulos en obras colectivas y ha publicado dos libros en solitario: *Aspectos económicos y tributarios del urbanismo* (2001) y *Glosario de urbanismo y suelo* (2010). Ha sido presidente del Consejo Andaluz de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local y actualmente es vicepresidente del Consejo General, a cuya comisión ejecutiva pertenece.

Rodrigo J. Ortega Montoro, Técnico de Administración General del Ayuntamiento de Granada y funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional, perteneciente a las subescalas de Secretaría-Intervención y Secretaría, categoría de entrada, desempeña el puesto de Secretario General en el Ayuntamiento de Guillena (Sevilla). Licenciado en Derecho por la Universidad de Jaén, con la obtención del Primer Premio Nacional de Fin de Carrera, obtuvo el Diploma de Estudios Avanzados en el área de Derecho Público en el programa de doctorado de la Universidad de Jaén, donde fue Profesor de Derecho Mercantil, ampliando su formación académica con cursos de especialización en diversas instituciones, como la Universidad de Zaragoza y la UIM. Ha obtenido distintos Premios Nacionales de Artículos Doctrinales, como el Premio “La Ley” (años 1997 y 1998), el Premio “Revista Cuadernos de Derecho y Comercio”, Consejo General del Notariado de España (1999), y un Accésit Premio Estudios Financieros (CEF), modalidad de Derecho Administrativo (2004). Es autor de numerosos artículos sobre Derecho Administrativo y Financiero, publicados en distintas revistas jurídicas especializadas, ha participado asimismo en diversas obras colectivas, e interviene regularmente en actividades formativas con diversas entidades.

Ascensión Rancaño Gila, licenciada en Derecho por Universidad de Granada y Licenciatura especial en Derecho Internacional por la Universidad de Bruselas (Bélgica), compaginó sus estudios

en el extranjero con la Beca de formación en la sede del Instituto de Fomento de Andalucía en Bruselas, concedida por la Junta de Andalucía. Es funcionaria de Administración Local con habilitación de carácter nacional, subescalas de Secretaría de Entrada y Secretaría-Intervención. Presta servicios como Secretaria en el Ayuntamiento de Gójar (Granada), tras haber desempeñado distintos puestos como Secretaria-Interventora y Responsable Administrativo Financiero del Grupo de Desarrollo Rural Iniciativas del Noreste de Granada. Se ha formado en distintas materias de Derecho Comunitario, Comparado e Internacional por la Universidad de Granada, Consejo General del Poder Judicial, Ministerio de Asuntos Exteriores y Escuela Nacional de Administración Francesa (ENA), así como posee los títulos de experto y máster universitarios en Derecho Urbanístico y Ambiental de Andalucía por la Universidad de Granada, además de haber realizado el Curso de Especialización en Función Pública (CEMCI). Ha colaborado, como asesora y redactora, en la obra *“Estudio de los asentamientos urbanos de la provincia de Granada”* (2001) y es coautora, en otro libro colectivo, del artículo *“El sistema institucional, el ordenamiento jurídico comunitario y su aplicación judicial”*.

Roberto Rojas Guerrero, es en la actualidad Letrado de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Granada, habiendo ocupado el puesto de Adjunto al Titular de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Granada.

Con el afán de difundir los aspectos tratados en las jornadas formativas celebradas y seguir creciendo, entre todos, en el conocimiento de la Directiva de servicios (en su aún largo recorrido pendiente, pues apenas hemos iniciado la andadura de otra forma de intervención administrativa, que irá extendiendo su ámbito a otras materias distintas a las actividades, como paulatinamente va sucediendo), así como su incidencia en el quehacer diario de nuestras Administraciones y en sus relaciones con los distintos operadores jurídicos, surgió –en un fugaz encuentro de pasillo entre los, hoy, coordinadores de la obra– la idea de reunir todas las aportaciones doctrinales en una publicación colectiva.

Hemos de agradecer la buena acogida de la iniciativa por todos los autores -quienes, acto seguido, comenzaron la redacción de sus respectivos capítulos y han hecho un esfuerzo reiterado en adaptar sus trabajos a las distintas normas que con posterioridad se han ido promulgando al respecto-, del CEMCI (que de inmediato aceptó la edición del libro colectivo), la plena disposición y satisfacción con que el profesor Arana recibió nuestra solicitud para prologar esta obra, así como, a la Diputación de Granada, la inclusión, en su día, de la actividad en el Plan de formación anual, donde germinó esta modesta aportación, que esperamos disfruten quienes la tengan en sus manos y contribuya, en lo posible, a la inagotable labor de mejora de nuestra Administración Pública.

José Ignacio Martínez García
Juan Fernando Granados Rodríguez