

INFORME DE REGULACIÓ

Núm. Informe: IR 9/2010

Norma: Projecte de Decret Legislatiu per a l'adequació de normes amb rang de llei a la Directiva 2006/123/CE, del Parlament i del Consell, de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior

Data informe: 20 de maig de 2010

1. ANTECEDENTS I FONAMENTS DE DRET

El present document constitueix l'Informe de Regulació del Projecte de Decret Legislatiu per a l'adequació de normes amb rang de llei a la Directiva 2006/123/CE, del Parlament i del Consell, de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior, (en endavant, Projecte de Decret Legislatiu), emès per l'Autoritat Catalana de la Competència (en endavant, ACCO), en data 20 de maig del 2010, en base a les competències atribuïdes per la Llei 1/2009, del 12 de febrer, de l'Autoritat Catalana de la Competència (en endavant, Llei 1/2009).

L'Informe té per objecte analitzar, des de la perspectiva pròpia d'una autoritat de competència, si les modificacions proposades pel Projecte de Decret Legislatiu i les restriccions que es mantenen a les normes amb rang de llei que aquest modifica, s'adeqüen a les prescripcions de la Directiva 2006/123/CE, del Parlament i del Consell, del 12 de desembre de 2006, relativa al serveis en el mercat interior¹ (en endavant, Directiva de Serveis), en particular, pel que fa a l'accés i a l'exercici de les activitats de serveis incloses en el seu àmbit d'aplicació.

Es tracta d'un Informe *ex ante*, emès amb anterioritat a la publicació i entrada en vigor del Projecte de Decret Legislatiu, sol·licitat pel Departament d'Economia i Finances, mitjançant un escrit de data 23 d'abril de 2010.

L'Informe s'ha emès en base a l'anàlisi de la versió del Projecte de Decret Legislatiu que es va remetre juntament amb la sol·licitud de l'informe, així com a la consulta de normativa i d'altres documents públics sobre les matèries que conté el Projecte de Decret Legislatiu.

¹ De fet, l'instrument escollit per portar a terme la transposició de la Directiva de Serveis a Catalunya (Decret Legislatiu) no permet portar a terme modificacions més enllà de les prescripcions de la pròpia Directiva de Serveis (vegeu l'apartat 2.2 d'aquest informe).

La Llei 15/2007, de 3 de juliol, de Defensa de la Competència (en endavant, LDC), defineix el contingut material del dret de la competència i té en compte el sistema plural d'organismes de la competència derivat del marc competencial de la Constitució Espanyola. En l'àmbit català, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, aprovat per la Llei Orgànica 6/2006, del 19 de juliol (en endavant, EAC) estableix, a l'article 154, les competències de la Generalitat de Catalunya en l'àmbit de la promoció i defensa de la competència. El desenvolupament d'aquest precepte es troba a la Llei 1/2009, de creació de l'Autoritat Catalana de la Competència.

L'article 2.4 de la Llei 1/2009 estableix les funcions de l'ACCO. Aquestes es poden classificar en dos grans àmbits: funcions en l'àmbit de la defensa de la competència i funcions en l'àmbit de la promoció de la competència. Les activitats de foment i promoció de la competència tenen com a objectiu promoure un entorn competitiu per al desenvolupament de les activitats econòmiques. Entre elles, figura la funció d'Informe de regulació que consisteix a informar (*ex ante* o *ex post*) sobre l'adequació de la regulació sectorial i de l'actuació de les administracions públiques als principis de la lliure competència. Les observacions que suggerirà la Direcció General de l'ACCO en aquest àmbit pretenen, doncs, contribuir a millorar la qualitat de la regulació des del punt de vista de la competència.

L'elaboració del present Informe forma part, doncs, de les competències que té l'ACCO, de conformitat amb l'objecte que la pròpia Llei 1/2009 li reconeix en l'article 2.1, i de les funcions que té atribuïdes d'acord amb els articles 2.4 i 8.1.b) de la mateixa Llei 1/2009. Concretament, l'apartat primer de l'article 8.1.b) estableix que correspon al/la director/a general de l'ACCO informar, durant la tramitació, sobre els projectes de llei, els decrets o ordres que, per llur contingut econòmic, puguin incidir, a criteri de l'òrgan impulsor de la norma, en les condicions de competència en el mercat, inclosos els obstacles i les càrregues administratives innecessàries.

2. EL PROJECTE DE DECRET LEGISLATIU

2.1. Marc normatiu

En primer lloc, cal tenir present les prescripcions de la pròpia Directiva de Serveis, doncs el Projecte de Decret Legislatiu, objecte del present Informe, procedeix a modificar diverses normes amb rang de llei per tal d'adaptar-les a les obligacions derivades de la transposició de la Directiva de Serveis a l'ordenament jurídic català.

La Directiva de Serveis pretén l'assoliment d'un veritable mercat interior de serveis en el si de la Unió Europea, amb l'objectiu de dotar de plena efectivitat els articles 49 i 56 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea (en endavant, TFUE), relatius al dret d'establiment i a la lliure prestació de serveis.

- D'una banda, l'article 49 del TFUE (antic article 43 TCE) estableix que “quedaran prohibides les restriccions a la llibertat d'establiment dels nacionals d'un Estat membre en el territori d'un altre Estat membre”. Aquesta llibertat “comprendrà l'accés a les activitats no assalariades i el seu exercici, així com la constitució i gestió d'empreses i, especialment, de societats, tal i com es defineixen en el paràgraf segon de l'article 54, en les condicions fixades per la legislació del país d'establiment per als seus propis nacionals...”.

- De l'altra, l'article 56 del TFUE (antic article 49 TCE) disposa que “*quedaran prohibides les restriccions a la lliure prestació de serveis dins la Unió Europea per als nacionals dels Estats membres establerts en un Estat membre que no sigui el del destinatari de la prestació*”.

Per tal d'assolir l'objectiu de completar aquest mercat interior de serveis, la Directiva de Serveis obliga a eliminar i/o modificar algunes barreres legals i administratives que dificulten, de forma injustificada, als prestadors de serveis d'altres Estats membres el desenvolupament de les seves activitats. També estableix directrius amb la finalitat de simplificar els procediments administratius, fomentar una bona qualitat dels serveis, promoure un marc regulador transparent, predictable i favorable per a l'activitat econòmica, impulsar la modernització de les administracions públiques per tal de respondre a les necessitats de les empreses, així com millorar la protecció dels drets dels consumidors i els usuaris.

Aquestes directrius es projecten, principalment, sobre l'activitat d'intervenció de les administracions públiques, imposant quatre tipus d'actuacions encaminades a facilitar l'exercici de les llibertats comunitàries mencionades anteriorment:

- (i) Amb caràcter general, l'eliminació d'autoritzacions i altres controls previs a les activitats dels particulars, que no estiguin justificats.
- (ii) L'establiment de mecanismes per a la clarificació i simplificació dels procediments, per tal d'evitar retards, costos i restriccions innecessàries.
- (iii) La imposició de l'anomenada “finestreta única”, que comporta l'existència d'un únic interlocutor per a la realització de tots els procediments i tràmits administratius.
- (iv) L'establiment d'obligacions generals de cooperació per a facilitar una col·laboració eficaç entre les autoritats competents dels diferents Estats membres de la Unió Europea, ja que és necessari reforçar la confiança en el marc jurídic i en la supervisió d'altres Estats membres per a l'eliminació de traves a la lliure prestació de serveis².

L'article 44 de la Directiva de Serveis estableix que “*els Estats membres han de posar en vigor les disposicions legals, reglamentàries i administratives necessàries per tal de donar compliment al que estableix la present Directiva*” abans del 28 de desembre de 2009.

En compliment d'aquesta disposició, les Corts Generals van aprovar la Llei 17/2009, del 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici (en endavant, Llei 17/2009), que incorpora, amb caràcter general, els principis i criteris de la Directiva de Serveis a l'ordenament jurídic espanyol. Aquests criteris generals han estat aplicats per l'Estat en la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici³ (en

² En aquest sentit, s'ha creat l'IMI (*Internal Market Information System*), una aplicació accessible via web per a totes les autoritats dels diferents Estats membres, amb la finalitat de resoldre la cooperació administrativa en relació amb el mercat interior.

³ L'Estat ha dictat també la Llei 1/2010, d'1 de març, de reforma de la Llei 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç minorista, per tal d'adaptar-la a la Directiva de Serveis.

endavant, Llei 25/2009), la qual, d'una banda, aplica els criteris generals de la Directiva de Serveis a diversos sectors de l'ordenament jurídic i, d'altra banda, estén l'aplicació d'aquests principis a altres sectors que no estan directament afectats per la Directiva de Serveis.

Pel que fa a la Generalitat de Catalunya:

- De conformitat amb l'article 113 de l'EAC, "correspon a la Generalitat el desplegament, l'aplicació i l'execució de la normativa de la Unió Europea quan afecti l'àmbit de les seves competències, en els termes que estableix el títol V"
- D'acord amb l'article 189 de l'EAC, la Generalitat de Catalunya aplica i executa el dret de la Unió Europea en l'àmbit de les seves competències, i l'existència d'una regulació europea no modifica la distribució interna de competències que estableixen la Constitució i el mateix Estatut.
- Així mateix, en cas que la Unió Europea adopti una legislació que substitueixi la normativa bàsica de l'Estat, la Generalitat pot adoptar la legislació de desenvolupament a partir de les normes europees.

En aquest sentit, per tal de donar compliment a les previsions estatutàries esmentades, el Parlament de Catalunya ha aprovat la Llei 5/2010, del 26 de març, de bases de delegació en el Govern de la potestat legislativa per a l'adequació de normes amb rang de llei a la Directiva 2006/123/CE, del Parlament i del Consell, del 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior (en endavant, Llei 5/2010), mitjançant la qual s'ha delegat la potestat legislativa al Govern de la Generalitat de Catalunya perquè, en el període de sis mesos, procedeixi a la modificació de determinades normes amb rang de llei per tal d'adaptar-les a les prescripcions derivades de la Directiva de Serveis.

La Llei 5/2010 fixa les bases a les quals s'ha d'ajustar el Govern de la Generalitat, per mitjà d'una remissió als principis i disposicions de la Directiva de Serveis mateixa, ja que en el desplegament del dret de la Unió Europea les autoritats competents estan obligades a ajustar-se estrictament a llur contingut.

2.2. La utilització del Decret Legislatiu per a la transposició de la Directiva de Serveis

Per tal d'adaptar la normativa catalana amb rang de llei a la Directiva de Serveis, el Parlament de Catalunya ha optat per delegar la potestat legislativa al Govern de la Generalitat.

Aquesta delegació de la potestat legislativa al Govern, el qual haurà d'elaborar un o diversos decrets legislatius (normes amb rang de llei), es troba expressament reconeguda a l'article 63 de l'EAC⁴, segons el qual el Parlament "pot delegar en el Govern la potestat de dictar normes amb rang de llei", disposicions que adopten el nom de decrets legislatius. Així mateix, s'estableix que la delegació ha "d'ésser expressa, per mitjà d'una llei, per a una matèria concreta i amb la determinació d'un termini per a fer-ne ús", exhaurint-se la mateixa quan el Govern publica el decret legislatiu corresponent o quan el Govern es troba en

⁴ La figura del Decret Legislatiu, com a delegació de la potestat legislativa al poder executiu, també apareix regulada als articles 82 a 85 de la CE.

funcions. Finalment, l'esmentat article disposa que les lleis de delegació han de "fixar les bases a les quals s'ha d'ajustar el Govern en l'exercici de la delegació legislativa".

En aquest cas, la Llei 5/2010 constitueix la norma en virtut de la qual el Parlament de Catalunya ha delegat la potestat legislativa al Govern de la Generalitat, i que n'estableix les bases sobre les quals el Govern, necessàriament, haurà d'elaborar un text articulat. El respecte d'aquestes bases, que són directrius i, alhora, límits de la delegació, determina el fet que la legislació delegada (el Decret Legislatiu) tingui rang de llei⁵.

Segons l'article 2 de la Llei 5/2010, "són bases de la delegació, en qualitat de principis i criteris a què s'ha d'ajustar el Govern en l'elaboració dels decrets legislatius corresponents, les disposicions de la Directiva 2006/123/CE, pel que fa a les matèries objecte de delegació". Això implica que, en el present supòsit, el Govern es troba subjecte, en l'elaboració del Decret Legislatiu, a les disposicions i directrius derivades de la Directiva de Serveis, i només a aquestes.

Pel que fa a les matèries objecte de delegació, aquestes són les matèries regulades per les normes amb rang de llei incloses en l'annex de la Llei 5/2010.

Així mateix, s'estableix que el Govern podrà exercir la delegació legislativa mitjançant un decret legislatiu o més d'un, precisant que cada un d'ells exhaureix íntegrament la delegació legislativa conferida respecte la matèria que regula (art. 4 Llei 5/2010). Per tant, el desenvolupament de la delegació la consumeix definitivament, sense que el Govern pugui tornar a invocar la delegació per a efectuar qualsevol modificació del text normatiu aprovat.

En aquest cas, el Govern ha optat per elaborar un únic Decret Legislatiu, mitjançant el qual modifica tota la matèria que constitueix l'objecte de la delegació legislativa.

Finalment, la Llei 5/2010 determina la intervenció preceptiva de la Comissió Jurídica Assessora, així com estableix l'obligació, per part del Govern, de sotmetre el Decret Legislatiu aprovat al procediment de control parlamentari establert a l'article 137.7 del Reglament del Parlament de Catalunya (art. 6 de la Llei 5/2010), control que es realitzarà just després de l'aprovació del Decret Legislatiu.

En definitiva, el Govern de la Generalitat només té atribuïda la facultat de modificar les normes amb rang de llei anteriorment esmentades per tal d'adaptar-les a les disposicions i directrius imposades per la Directiva de Serveis, norma comunitària que constitueix la base de la delegació. En conseqüència, en tot allò en què el Govern no s'hagués limitat a aquestes directrius, és a dir, en el supòsit en que s'haguessin introduït modificacions que anessin més enllà de la transposició a l'ordenament jurídic català de la Directiva de Serveis, aquestes modificacions no quedarien cobertes per la Llei 5/2010, ni tindrien el corresponent rang legal que l'EAC i la CE atorguen a la figura del decret legislatiu, tot això sens perjudici de les conseqüències que aquesta extralimitació comportaria.

⁵ Cal tenir present que l'excés en l'ús de la delegació (exercici *ultra vires*) no està cobert per aquesta i, en conseqüència, no té el rang de llei que atribueixen els articles 63.1 de l'EAC i 82.1 de la CE a les normes que emanen del Govern, en exercici d'una delegació legislativa. És a dir, aquest rang és conseqüència de la Llei de delegació, però també del respecte a aquesta per part de la norma delegada.

2.3. Contingut de la norma

L'objectiu del Projecte de Decret Legislatiu és adaptar diversa normativa autonòmica, de rang legal, a les disposicions de la Directiva de Serveis.

Per a aconseguir aquest objectiu i, alhora, clarificar i simplificar la tasca a realitzar, el Govern de la Generalitat ha agrupat les modificacions normatives per àrees d'activitat, de manera que el text s'estructura en vuit capítols. Cada capítol inclou les modificacions de les lleis que s'adaptin en l'àmbit material de què es tracti. Cada article del Projecte de Decret Legislatiu modifica, elimina o afegeix un article a les normes objecte d'adaptació.

El Projecte de Decret Legislatiu compta amb dues disposicions addicionals, una disposició derogatòria, una disposició transitòria i una disposició final.

El preàmbul indica que, en termes generals, el Projecte de Decret Legislatiu preveu la supressió dels règims d'autorització que afecten l'exercici o l'accés a una activitat de serveis que no estiguin justificats per raons imperioses d'interès general. També esmenta que, en els casos en què s'ha considerat justificat el manteniment d'un règim d'autorització, aquest ha estat objecte d'una revisió per tal d'adequar-lo als principis de proporcionalitat i de no discriminació. D'altra banda, indica que les modificacions normatives introduïdes han comportat l'eliminació de requisits radicalment prohibits per la Directiva de Serveis, així com l'avaluació de la resta de requisits, segons les previsions contingudes en els articles 15 i 16 de la Directiva de Serveis. Finalment, esmenta que les modificacions introduïdes comporten l'adaptació del règim sancionador al nou marc normatiu.

Les modificacions proposades afecten diversos sectors, i cadascun d'ells constitueix un capítol del Projecte de Decret Legislatiu:

- (1) Administracions Públiques: Llei Municipal i de règim local de Catalunya aprovada pel Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril.
- (2) Serveis ambientals:
 - Llei 6/1988, de 30 de març, forestal de Catalunya
 - Llei 9/1995, del 27 de juliol, de regulació de l'accés motoritzat al medi natural
- (3) Serveis de la salut:
 - Llei 31/1991, de 13 de desembre, d'ordenació farmacèutica de Catalunya
 - Llei 2/1997, de 3 d'abril, sobre serveis funeraris
- (4) Serveis per a infants i joves: Llei 38/1991, de 30 de desembre, d'instal·lacions destinades a activitats amb infants i joves
- (5) Serveis comercials i publicitaris:

- Text refós sobre comerç interior, dels preceptes de la Llei 1/1983, de 18 de febrer, i la Llei 23/1991, de 29 de novembre, aprovat pel Decret legislatiu 1/1993, de 9 de març
- Llei 8/1994, de 25 de maig, d'activitats firals
- Llei 9/2000, de 7 de juliol, de regulació de la publicitat dinàmica a Catalunya

(6) Serveis professionals:

- Llei 7/2006, de 31 de maig, de l'exercici de professions titulades i dels col·legis professionals
- Llei 12/2001, de 13 de juliol, de creació del Col·legi de Joiers, d'Orfebres, de Rellotgers i de Gemmòlegs de Catalunya

(7) Serveis turístics: Llei 13/2002, de 21 de juny, de turisme de Catalunya

(8) Serveis industrials: Llei 9/2009, de 30 de juny, de política industrial

Pel que fa a les Disposicions Addicionals, la primera manté la vigència dels reglaments que despleguen les normes legals que el Projecte de Decret Legislatiu modifica, en tot allò que no sigui contradictori amb el Projecte de Decret Legislatiu. En la Disposició Addicional Segona, el Govern es compromet a adoptar les mesures per tal que els procediments per a l'accés i l'exercici de les activitats econòmiques previstes en les normes que el Projecte de Decret Legislatiu modifica, puguin realitzar-se mitjançant finestra única, accessible a la seu electrònica corporativa de la Generalitat de Catalunya.

La Disposició Transitòria fixa el règim jurídic aplicable als procediments iniciats abans de l'entrada en vigor del Decret Legislatiu. La Disposició Derogatòria introdueix una clàusula de derogació genèrica. Finalment, la Disposició Final especifica l'entrada en vigor del Decret Legislatiu.

3. AVALUACIÓ DE L'IMPACTE COMPETITIU DEL PROJECTE DE DECRET LEGISLATIU

3.1. Metodologia

L'avaluació de l'impacte competitiu del Projecte de Decret Legislatiu, que s'exposa a continuació, s'ha realitzat sobre la base dels principis bàsics internacionalment acceptats per a establir una regulació eficient i afavoridora de la competència:

- (1) Principi de necessitat i proporcionalitat (justificació de la restricció)⁶
- (2) Principi de mínima distorsió (justificació dels instruments utilitzats)⁷

⁶ El principi de necessitat implica que tota norma que introdueixi restriccions a la competència ha de venir precedida d'una definició dels seus objectius i d'una clara justificació de la introducció de les restriccions (existència d'una relació de causalitat entre la restricció a la competència i la consecució de l'objectiu).

El principi de proporcionalitat pretén evitar que els instruments en què es materialitza la restricció suposin només una millora relativa o marginal en termes de benestar social però que, al mateix temps, generin un greu dany en aquest degut a les importants restriccions a l'activitat econòmica que imposen.

- (3) Principi d'eficàcia⁸
- (4) Principi de transparència⁹
- (5) Principi de predictibilitat¹⁰

L'ACCO ha assumit aquests principis com a orientadors de la seva actuació en l'elaboració d'Informes de regulació i els ha incorporat en la seva Metodologia per a avaluar l'Impacte competitiu de les normes (AIC)¹¹.

L'Informe avalua l'impacte competitiu (en endavant, AIC) del Projecte de Decret Legislatiu seguint l'esmentada Metodologia. Ara bé, donat que, tal i com s'ha comentat a l'apartat 2.2, el Govern de la Generalitat només està habilitat per a modificar aquells aspectes que estan afectats per la Directiva de Serveis, l'ACCO ha realitzat l'avaluació de l'impacte competitiu tenint en compte aquesta premissa. És a dir, en aquest Informe, l'ACCO només analitza, des de la perspectiva pròpia d'una autoritat de competència, si les modificacions portades a terme pel Projecte de Decret Legislatiu, i les restriccions que es mantenen a les normes amb rang de llei que aquest modifica, s'adeqüen a les prescripcions de la Directiva de Serveis, en particular, pel que fa a l'accés i a l'exercici de les activitats de serveis incloses en el seu àmbit d'aplicació, ja que aquesta constitueix la base de la delegació legislativa.

De tota manera, cal tenir present que les previsions sobre el lliure establiment i sobre la lliure prestació de serveis, que conté la Directiva de Serveis, tenen uns efectes positius evidents sobre les condicions de competència en els mercats afectats. Per tant, hi ha una coincidència entre les finalitats de la Directiva de Serveis i la promoció de la competència que impulsa l'ACCO, pel que fa a la voluntat d'eliminar obstacles injustificats a l'accés i a l'exercici d'activitats econòmiques.

En aquest sentit, la transposició de la Directiva de Serveis al nostre ordenament jurídic comporta l'aplicació dels principis d'una bona regulació a normes que regulen activitats de serveis dins el seu àmbit d'aplicació, amb efectes positius sobre la competència en els mercats afectats.

⁷ El principi de mínima distorsió implica que, entre els instruments possibles per a assolir un objectiu determinat, s'ha d'escollir aquell que suposi la mínima afectació negativa a la competència.

⁸ El principi d'eficàcia suposa la capacitat de la norma d'assolir els objectius o efectes que es desitja.

⁹ El principi de transparència implica l'existència de transparència i claredat en el marc normatiu, en el procés d'elaboració de les normes i en la seva execució.

¹⁰ El principi de predictibilitat comporta oferir els operadors un marc estable i sòlid, sense incerteses, que els proporcionï seguretat jurídica.

¹¹ Es tracta de la Metodologia d'Avaluació de l'Impacte Competitiu de les normes que l'ACCO aplica, principalment en l'elaboració dels Informes de Regulació, sens perjudici que també la pugui aplicar en els informes que realitzi sobre l'actuació de les administracions públiques. La Metodologia es pot consultar a la pàgina Web de l'ACCO (<http://acco.gencat.cat/avaluacio-regulacio/index.html>).

3.2. Observacions generals sobre el Projecte de Decret Legislatiu

La transposició de la Directiva de Serveis introdueix, en el marc normatiu sectorial vigent, previsions específiques relatives als principis de la llibertat d'establiment, de la lliure prestació de serveis i de reducció de les càrregues administratives per als operadors. En aquest sentit, la Directiva de Serveis suposa un avenç, obligant a reformar sectors que tradicionalment han tingut regulacions que frenaven la seva modernització. En conseqüència, la transposició de la Directiva de Serveis a Catalunya comporta l'assoliment de millores significatives en les condicions de competència i en l'eficiència dels sectors afectats.

El Projecte de Decret Legislatiu substitueix, en diversos supòsits, el règim d'autorització prèvia per un règim de comunicació prèvia, que és menys gravós per al prestador en termes de terminis per a exercir una activitat i dels costos econòmics en què aquest es veu obligat a incórrer. També, en diversos casos, s'introdueix la figura de la declaració responsable, que evita la presentació de documentació a l'administració. Ambdós aspectes són clarament positius en termes de reducció de les barreres d'accés a una activitat econòmica.

A continuació, es realitzen una sèrie d'observacions generals sobre el contingut del Projecte de Decret Legislatiu:

- (1) La primera consideració que l'ACCO vol realitzar fa referència a la relació de normes amb rang de llei, que s'han inclòs en la Llei 5/2010 per a ser adequades a la Directiva de Serveis. Aquestes normes són, a banda del Decret Llei 1/2009, del 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials, les úniques normes amb rang de llei que, de moment, el Govern de la Generalitat de Catalunya ha decidit modificar per a adequar-les a la Directiva de Serveis.

L'ACCO considera que aquesta relació de normes és manifestament incompleta, doncs, en el context de la transposició de la Directiva de Serveis, caldria haver revisat també altres normes sectorials, amb rang de llei, per tal d'eliminar totes aquelles disposicions, incompatibles amb la Directiva de Serveis, que restringeixen innecessària i/o desproporcionadament l'accés i l'exercici d'activitats econòmiques, amb les conseqüències negatives que això comporta en termes de creació de riquesa i d'ocupació.

De fet, durant el període de transposició de la Directiva de Serveis, quan aquesta ja estava en vigor¹², s'han aprovat lleis rellevants, que regulen matèries que entren dins el seu àmbit d'aplicació, i que contenen prescripcions contràries a ella com, per exemple, (i) la Llei 11/2009, del 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives, sobre la qual l'ACCO va emetre un Informe de Regulació en data 23 de novembre de 2009, (ii) la Llei 12/2008, del 31 de juliol, de seguretat industrial¹³, sobre la qual l'ACCO emetrà

¹² Recordem que la Directiva de Serveis va entrar en vigor el 28 de desembre del 2006.

¹³ La Llei 12/2008, del 31 de juliol, de seguretat industrial, es va incloure inicialment en la relació de normes a modificar en el Projecte de Llei de Bases (actual Llei 5/2010), però finalment es va eliminar, per motius que l'ACCO desconeix. La no inclusió d'aquesta llei ha tingut importants conseqüències, doncs molt recentment (març 2010) s'ha aprovat el Decret 30/2010, de 2 de març, pel qual s'aprova el reglament de desplegament de la Llei 12/2008, de 31 de juliol, de seguretat industrial, que desenvolupa les restriccions a la competència que conté la

properament un Informe de Regulació i (iii) la Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge, que també serà objecte d'un Informe de Regulació.

- (2) L'ACCO també vol posar de manifest que, en termes generals, en el Projecte de Decret Legislatiu manca la justificació dels règims d'autorització que el Govern de la Generalitat ha decidit mantenir, tal i com exigeix la Llei 17/2009 (art. 5).

En la majoria de normes modificades, el Projecte de Decret Legislatiu no indica quines són les raons imperioses d'interès general, acceptades per l'ordenament jurídic comunitari, que justifiquen el manteniment dels diferents tipus de règims d'autorització, que no es modifiquen.

Cal tenir present que la Directiva de Serveis només permet establir, de forma excepcional, un règim d'autorització si aquest compleix amb les condicions establertes a l'article 9: (i) no ser discriminatori per al prestador; (ii) estar justificat per una raó imperiosa d'interès general i (iii) ser proporcional a l'objectiu que es persegueix, en el sentit que no pugui ser assolit mitjançant una mesura menys restrictiva. Addicionalment, la Llei 17/2009 exigeix que el compliment d'aquestes condicions estigui suficientment motivat en la norma amb rang de llei, que estableixi l'esmentat règim (art. 5).

- (3) D'altra banda, l'ACCO considera que la norma amb rang de llei que estableixi un règim d'intervenció administrativa (ja sigui autorització, comunicació o declaració responsable), ha d'especificar, a part de la raó imperiosa d'interès general que el justifica, el tipus de requisits que es podran exigir per a l'accés o l'exercici d'una activitat de serveis. L'ACCO considera que aquests dos aspectes constitueixen el contingut mínim d'un règim d'intervenció administrativa, el qual, d'acord amb la Llei 17/2009, ha d'estar present a la norma que estableix l'esmentat règim.

Això no obstant, el Projecte de Decret Legislatiu modifica, en nombrosos supòsits, un règim d'autorització prèvia per un règim de comunicació prèvia, d'acord amb les prescripcions que imposa la Directiva de Serveis, però, en la majoria dels casos, remet a reglament l'especificació del tipus de requisits exigits.

Aquest canvi de règim d'intervenció administrativa, tot i ser positiu, doncs l'inici de l'activitat ja no queda subjecte al pronunciament de l'administració, pot no resultar efectiu si no s'especifiquen les característiques dels requisits exigits per a l'exercici de l'activitat, per tal de garantir que la seva regulació concreta, en via reglamentària, complirà les característiques previstes en l'article 10 de la Directiva de Serveis¹⁴, amb independència que el règim sigui d'autorització, de comunicació o una declaració responsable.

lleis, un bon nombre de les quals són, segons l'ACCO, injustificadament restrictives de la competència i, algunes d'elles, són contràries a la Directiva de Serveis.

¹⁴ Concretament, tant la Directiva de Serveis com la Llei 17/2009 exigeixen que els requisits tinguin les següents característiques:

- No siguin discriminatoris.
- Estiguin justificats per una raó imperiosa d'interès general.
- Siguin proporcionats a aquesta raó imperiosa d'interès general.

És a dir, la substitució d'un sistema d'autorització per un de comunicació prèvia pot tenir efectes positius des del punt de vista de la reducció de terminis i costos necessaris per a iniciar una activitat, però, si no es revisen els requisits exigits, pot ser que no es redueixin les barreres a l'accés o a l'exercici d'una activitat econòmica.

Per aquest motiu, l'ACCO considera que en totes i cadascuna de les lleis que es modifiquen en el Projecte de Decret Legislatiu, ha de figurar una previsió explícita sobre:

- Les raons d'interès general que emparen l'exigència dels requisits.
- El tipus de requisits que es podran exigir (per exemple, de formació, de mitjans materials, etc.), que han de ser inequívocs i objectius, i guardar una relació clara i directa amb les raons d'interès general esmentades.

Adicionalment, cal tenir present que, en virtut de l'article 10.3 de la Directiva de Serveis, els requisits i condicions exigits per a accedir a una activitat no han de donar lloc a solapaments amb els requisits i controls equivalents, o comparables, en allò essencial per la seva finalitat, als quals ja estigui sotmès el prestador en un altre Estat membre o bé en el propi Estat.

- (4) Pel que fa als nous règims de comunicació prèvia que s'han establert, modificant règims d'autorització anteriors, les normes objecte d'anàlisi són disperses quant a l'especificació del termini de presentació de la comunicació¹⁵ davant l'autoritat competent, encara que la majoria d'elles no concreten cap termini.

En aquest sentit, l'ACCO vol posar de manifest que, si a la nova redacció de la llei no s'especifica un termini de presentació de la comunicació prèvia, s'ha de considerar que l'operador pot realitzar la comunicació en el moment immediatament anterior a l'inici de l'activitat. Si, efectivament, està justificada l'existència d'un termini de presentació, cal que aquest estigui degudament especificat a la norma, amb rang de llei, que estableix el règim de comunicació prèvia, tal i com s'ha realitzat en algunes de les normes que modifica el Projecte de Decret Legislatiu.

En cas que la llei no especifiqui termini, l'ACCO vol advertir que, via reglament, no es podrà introduir un termini, doncs aquest és un element que forma part de la

-
- Siguin clars i inequívocs.
 - Siguin objectius.
 - Siguin fets públics amb antelació
 - Siguin transparents i accessibles
 - No comportin duplicacions amb requisits o controls equivalents, o comparables, als quals ja estigui sotmès el prestador.

¹⁵ Temps que ha de transcórrer des de que es presenta la comunicació fins que es pot iniciar l'activitat.

configuració del règim d'intervenció administrativa establert i, tal i com s'ha comentat, aquest ha d'estar definit a la norma amb rang de llei que l'estableixi.

De tota manera, l'ACCO vol recordar que s'hauria d'optar, en la mesura del possible, pel règim menys restrictiu, que és el de la comunicació a posteriori¹⁶ a l'inici de l'activitat (dins d'un termini) i, només en aquelles situacions en què resulti degudament justificat, establir un règim de comunicació prèvia. El mateix succeeix amb els requisits exigits, cal escollir sempre la mesura menys restrictiva que permeti assolir les raons d'interès general protegides.

- (5) Pel que fa al principi d'eficàcia territorial, en virtut del qual els règims per a l'exercici de l'activitat (ja siguin autoritzacions, comunicacions o declaracions responsables) són vàlids en tot el territori nacional, l'ACCO recorda que, en base a la Directiva de Serveis, no es pot establir cap disposició que limiti l'eficàcia territorial nacional de les autoritzacions obtingudes en altres Comunitats Autònomes.
- (6) En els casos en què per exercir una activitat de serveis calgui l'ocupació de domini públic, l'ACCO considera que està justificat el manteniment d'un règim d'autorització en base a raons imperioses d'interès general d'ordre públic. Ara bé, cal que aquesta justificació figuri expressament en el Projecte de Decret Legislatiu, tal i com exigeix la Llei 17/2009 (art. 5).

D'altra banda, és obvi que l'escassetat de domini públic porta implícit un sistema d'autorització amb *numerus clausus*, ja que l'espai disponible és limitat. Per tant, per donar compliment a totes les previsions de la Directiva de Serveis relatives als règims de *numerus clausus*, caldrà incorporar en el Projecte de Decret Legislatiu, previsions relatives a (i) un procediment administratiu d'autorització reforçat¹⁷ (art. 12 i 13 de la Directiva de Serveis) i (ii) una limitació de la durada de les autoritzacions (art. 11 de la Directiva de Serveis), que caldrà que fos el més curta possible perquè la competència "pel mercat" tingui lloc de la forma més freqüent possible en el temps.

3.3. Observacions particulars sobre cadascuna de les lleis modificades pel Projecte de Decret Legislatiu

A continuació es realitzen una sèrie d'observacions particulars de cadascuna de les normes incloses en el Projecte de Decret Legislatiu.

En general, per a cada norma es realitzen observacions sobre:

- (i) Els aspectes positius de les modificacions proposades pel Projecte de Decret Legislatiu.

¹⁶ Si l'objectiu és la recollida de dades amb fins purament estadístics o informatius, cal establir un règim de comunicació a posteriori, doncs no estaria justificada la comunicació prèvia.

¹⁷ L'article 12 de la Directiva de Serveis preveu que, en els casos en què el nombre d'autoritzacions estigui limitat, per motius justificats, caldrà reforçar el procediment administratiu d'autorització, mitjançant l'aplicació d'un procediment de selecció entre els possibles candidats en el qual es donin totes les garanties d'imparcialitat i de transparència i, en concret, es faci la publicitat adequada de l'inici, el desenvolupament i la finalització del procés.

- (ii) Els aspectes que l'ACCO considera que cal modificar dels canvis proposats pel Projecte de Decret Legislatiu, per tal d'assolir una plena adequació a la Directiva de Serveis.
- (iii) Altres aspectes injustificadament restrictius de la competència que no s'han modificat en el Projecte de Decret Legislatiu, i que l'ACCO considera que cal modificar per a adequar-los a la Directiva de Serveis.

Donada l'amplitud de les normes a analitzar, i la seva heterogeneïtat pel que fa al seu àmbit material, l'ACCO no ha pretès portar a terme una anàlisi exhaustiva, posant de manifest totes i cadascuna de les restriccions a la competència afectades per la Directiva de Serveis. L'ACCO només ha analitzat aquelles qüestions que, en el marc de la Directiva de Serveis, ha considerat que són especialment rellevants, o bé el potencial restrictiu de les quals ha tingut l'oportunitat d'analitzar.

L'Informe se centra en l'anàlisi de (i) les barreres d'entrada existents en l'accés a les activitats de serveis, incloses en l'àmbit d'aplicació de la Directiva de Serveis, i (ii) les restriccions a l'exercici d'aquestes activitats. No analitza aspectes relatius a simplificació administrativa, finestreta única, informació sobre els prestadors i els seus serveis, que imposa la Directiva de Serveis, ni tampoc els aspectes relatius a la qualitat dels serveis oferts.

A continuació s'analitzen cadascuna de les normes modificades, seguint l'ordre d'aparició en el Projecte de Decret Legislatiu. L'ACCO adverteix que les observacions particulars de cada norma caldria que fossin llegides i interpretades en base a les observacions generals que s'han realitzat en el capítol 3.2.

3.3.1. Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, del 28 d'abril

El Text Refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (en endavant, Decret Legislatiu 2/2003) és una norma de gran rellevància pel desenvolupament de l'activitat local a Catalunya, en el marc del que és establert per l'art. 140 CE, l'art. 149.1.18 CE i la Llei estatal 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases de Règim Local (en endavant, Llei 7/1985)¹⁸.

Es tracta d'una llei de caràcter horitzontal, no sectorial. És a dir, no regula cap activitat econòmica, sinó que determina les bases de l'actuació de les entitats locals de Catalunya, que poden establir règims d'intervenció administrativa pel que fa a l'accés i l'exercici d'activitats econòmiques.

El Projecte de Decret Legislatiu modifica dos articles del Decret Legislatiu 2/2003. Un relatiu a les modalitats d'intervenció dels ens locals (art. 236) i l'altre sobre l'ordenació sectorial i l'autorització reglamentada (art. 238).

¹⁸ Aquesta llei ha estat objecte de modificació per la Llei 25/2009.

Pel que fa a les modificacions introduïdes, l'ACCO valora positivament els següents aspectes:

1. La incorporació de les figures de (i) la comunicació prèvia i la declaració responsable i (ii) el control a posteriori a l'inici de l'activitat, com a possibles modalitats d'intervenció administrativa dels ens locals (art. 236.1).
2. La introducció de la precisió que l'activitat d'intervenció s'ha d'ajustar als principis de no discriminació i de necessitat (art. 236.2).
3. La nova redacció de l'article 238, que indica que només es pot establir un règim d'autorització per a l'accés o l'exercici d'una activitat de serveis quan concorren raons imperioses d'interès general i no es pot garantir el mateix resultat a través de mesures menys restrictives, seguint els principis establerts a l'article 9.1 de la Directiva de Serveis.

Això no obstant, atesa la naturalesa d'aquesta llei, que fixa les bases de l'actuació dels ens locals, l'ACCO considera que cal incorporar una sèrie de precisions als articles del Decret Legislatiu 2/2003 modificats pel Projecte de Decret Legislatiu:

1. Pel que fa a la nova redacció de l'apartat c de l'article 236.1 del Decret Legislatiu 2/2003, l'ACCO considera pertinent afegir la referència a la Llei 17/2009 quan es tracti de l'accés o exercici d'activitats de serveis incloses en l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei.

La redacció proposada de l'article 236.1c) seria, doncs:

Art. 236.1c). - "Submissió a llicència i altres actes de control preventiu. Això no obstant, quan es tracti de l'accés i exercici d'activitats de serveis incloses en l'àmbit d'aplicació de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, s'estarà al que aquesta disposi " (en negreta el nou text proposat)

2. Pel que fa a l'article 238.3 del Decret Legislatiu 2/2003, l'ACCO considera que caldria incorporar la menció al "principi de no discriminació", en compliment de l'article 9.1. de la Directiva de Serveis relatiu a les condicions que han de complir els règims d'autorització. També proposa matisar l'expressió "mesures menys restrictives" especificant que només es podrà establir un règim d'autorització prèvia si un control a posteriori es produiria massa tard per a ser eficaç.

La nova redacció de l'article 238.3 que proposa l'ACCO seria, doncs, la següent:

Art. 238.3.- "Només es pot establir un règim d'autorització per a l'accés o l'exercici d'una activitat de serveis quan aquest règim no és discriminatori per al prestador, concorren raons imperioses d'interès general i no es pot garantir el mateix resultat a través de mesures menys restrictives, en concret perquè un control a posteriori es produiria massa tard per a ser realment eficaç." (en negreta el nou text proposat)

3. L'ACCO proposa afegir 2 nous apartats en l'article 238¹⁹ (apartats 4 i 5) per incorporar les previsions de la Directiva de Serveis en relació a (i) els procediments d'autorització i el silenci administratiu i (ii) als casos en què es limita el nombre d'autoritzacions, en consonància amb les previsions de la Llei 17/2009 (art. 6 i 8).

Art. 238.4 – “Els procediments i tràmits per a l'obtenció de les autoritzacions esmentades hauran de tenir caràcter reglat, ser clars i inequívocs, objectius i imparcials, transparents, proporcionats a l'objectiu d'interès general i donar-se a conèixer amb antelació. En tot cas, haurien de respectar les disposicions recollides en la legislació de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i Procediment Administratiu Comú, així com garantir l'aplicació general del silenci administratiu positiu i que els supòsits de silenci administratiu negatiu constitueixin excepcions previstes en una norma amb rang de llei justificades per raons imperioses d'interès general.”

Art. 238.5 – “Només podrà limitar-se el nombre d'autoritzacions quan estigui justificat per l'escassetat de recursos naturals o inequívocs impediments tècnics. Quan el nombre d'autoritzacions per a realitzar una determinada activitat de serveis estigui limitat

a) El procediment d'atorgament garantirà el compliment dels principis de publicitat, objectivitat, imparcialitat, transparència i concurrència competitiva. En aquest procediment, el ens locals podran tenir en compte consideracions en matèria de salut pública, objectius de política social, de salut i seguretat dels treballadors per compte aliè i per compte propi, de protecció del medi ambient, de conservació del patrimoni cultural i qualsevol altra raó imperiosa d'interès general, sempre que aquests criteris estiguin contemplats en les bases reguladores de l'atorgament de les autoritzacions i guardin relació amb l'objecte de l'atorgament.

b) L'autorització que es concedeixi tindrà una durada limitada i proporcionada atenent a les característiques de la prestació del servei i no donarà lloc a un procediment de renovació automàtica ni comportarà, una vegada extingida l'autorització, cap tipus d'avantatge per al prestador cessant o per a persones especialment vinculades amb ell.”

D'altra banda, l'ACCO vol realitzar una sèrie d'observacions sobre altres aspectes restrictius de la competència que no s'han modificat, i que considera que s'haurien de modificar, en el marc de la Directiva de Serveis.

Així, pel que fa a l'article 218 del Decret Legislatiu, relatiu a la utilització dels béns de domini públic, en què se subjecta a llicència l'ús privatiu que no comporta transformació ni modificació del domini públic i l'ús comú especial, l'ACCO considera que caldria afegir una

¹⁹ Les activitats privades amb una rellevància específica per l'interès general a les que fa referència l'article 238.1 del Decret Legislatiu 2/2003 estan regulades específicament en els arts. 103 i següents del Decret 179/2005, de 13 de juny, que aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals. Les autoritzacions d'aquest tipus d'activitats poden ser limitades en número. Per això, es considera convenient introduir les previsions de la Directiva de Serveis en els casos en què es limita el nombre d'autoritzacions.

referència a les prescripcions de la Directiva de Serveis en relació als procediments d'autorització.

De fet, l'ocupació d'espais públics, en alguns casos²⁰, pot ser necessària per a l'exercici d'activitats de serveis i, en aquest sentit, la llicència necessària per a ocupar aquest espai públic es considera una autorització²¹ que entra en l'àmbit de la Directiva de Serveis, doncs obtenir-la és imprescindible per exercir l'activitat. A més, en les autoritzacions per utilitzar un domini públic com el nombre a concedir és limitat, cal ser molt curosos i, en aquest sentit, és molt important complir amb les prescripcions de la Directiva de Serveis sobre aquest aspecte.

Per aquest motiu, l'ACCO proposa afegir un apartat cinquè amb la següent redacció:

Art. 218.5 – Els procediments i tràmits per a l'obtenció de les llicències relatives a l'ús del domini públic hauran de respectar, entre d'altres, les previsions de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, i, en particular, els articles 6 i 8.2.

Per últim, l'ACCO vol recordar el principi de reserva de llei, que estableix l'article 5 de la Llei 17/2009, segons el qual s'haurà de motivar suficientment l'establiment d'un règim d'autorització administrativa, en relació amb els principis de no discriminació, necessitat i proporcionalitat, a la llei que estableixi l'esmentat règim. Per tant, és el legislador el que haurà de preveure, en una norma de rang legal, l'establiment d'un règim d'autorització administrativa, i justificar-ne la seva necessitat i proporcionalitat.

Adicionalment, pel que fa a les llicències concurrents, previstes a l'article 236.3 del Decret Legislatiu 2/2003, i com a conseqüència, precisament, del principi de reserva legal que acabem de mencionar, és important subratllar que és el legislador el que haurà de vetllar perquè no s'estableixi més d'un règim d'autorització per a protegir el mateix interès general. En tot cas, de conformitat amb els principis establerts per la Directiva de Serveis, només es podran establir autoritzacions concurrents provinents de diferents administracions si hi ha realment diferents interessos generals objecte de protecció.

3.3.2. Llei 6/1988, del 30 de març, forestal de Catalunya

El Capítol 2 del Projecte de Decret Legislatiu, referit als serveis mediambientals, modifica la Llei 6/1988, de 30 de març, forestal de Catalunya (en endavant, Llei 6/1988).

Com bé determina l'article 1 de la Llei 6/1988, la finalitat de la llei és establir l'ordenament dels terrenys forestals de Catalunya per assegurar-ne la conservació i garantir la producció de primeres matèries, aprofitar adequadament els recursos naturals renovables i mantenir les condicions que permeten un ús recreatiu i cultural d'aquests terrenys.

²⁰ Per exemple, en casos de venda ambulant, mercats municipals en espais tancats, quioscos, parades, mercats setmanals a la via pública, terrasses d'establiments públics o instal·lacions publicitàries en espais públics i similars.

²¹ Recordem que l'article 4 de la Directiva de Serveis defineix règim d'autorització en els següents termes: "qualsevol procediment en virtut del qual el prestador o el destinatari estan obligats a fer un tràmit davant l'autoritat competent per a obtenir un document oficial o una decisió implícita sobre l'accés a una activitat de serveis o el seu exercici".

En aquest sentit, no tota la matèria continguda en la Llei 6/1988 entra dins l'àmbit objectiu d'aplicació de la Directiva de Serveis. Només entren dins el seu àmbit d'aplicació els articles que regulen les activitats de serveis relacionades amb l'aprofitament de productes forestals (títols IV i V). La resta queda exclosa perquè (i) no regula l'accés i exercici d'activitats econòmiques o bé (ii) regula activitats referides als sectors primari i secundari de l'economia (per exemple, les activitats agro-pecuàries o les indústries de primera transformació de productes forestals, respectivament).

Pel que fa a les modificacions introduïdes, l'ACCO valora positivament els següents aspectes:

1. Es clarifica, a l'article 49 (apartats 2 i 3), el règim d'intervenció administrativa aplicable als aprofitaments de fruits, resines, plantes aromàtiques, plantes medicinals, productes apícoles i, en general, a d'altres productes propis dels terrenys forestals, determinant quan serà necessària la realització d'una comunicació prèvia i quan es podrà sotmetre l'activitat a l'obtenció d'una autorització administrativa.

D'aquesta manera, s'estableix una gradació, segons l'afectació del medi, en el sistema d'intervenció administrativa:

- i. Comunicació prèvia, quan es tracti d'aprofitaments dels productes forestals anteriorment mencionats que constin en projectes d'ordenació o en plans tècnics aprovats (art. 49.2)
 - ii. Comunicació prèvia, acompanyada d'una declaració responsable, per als aprofitaments que no constin en projectes d'ordenació o en plans tècnics aprovats (art. 49.3).
 - iii. Autorització administrativa, només quan els aprofitaments puguin malmetre l'equilibri de l'ecosistema del bosc o la persistència de les espècies (art. 49.3). S'ha eliminat la necessitat d'obtenir la corresponent autorització "*si s'excedeixen les quantitats fixades pel Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca*", que no constituïa una raó imperiosa d'interès general.
2. La introducció del silenci administratiu positiu en el procediment d'obtenció de les autoritzacions administratives per a les tallades arreu, contemplat a l'article 58.1 de la Llei 6/1988, així com l'aclariment de l'aplicació del règim d'autorització administrativa només per a les tallades arreu d'espècies de creixement lent, mitjançant la introducció en el redactat de l'article del terme "*respectivament*".
 3. Per a les empreses que es volen dedicar a l'aprofitament de fustes, llenyes i escorces, la substitució de l'acreditació com a empreses qualificades d'explotació forestal (lliurada del Departament competent) per un règim de comunicació prèvia, que s'ha de presentar amb una antelació mínima de 15 dies a l'inici de l'activitat (art. 66, apartats 1 i 2), juntament amb el compliment dels requisits que es determinin per reglament. L'acreditació del compliment d'aquests requisits es fa mitjançant una declaració responsable.

Ara bé, l'ACCO considera que cal incorporar una precisió als articles 49.3 i 66.1 de la Llei 6/1988, modificats pel Projecte de Decret Legislatiu. En aquests articles la Llei 6/1988 remet a un desplegament reglamentari (i) l'establiment d'un règim d'autorització administrativa per als aprofitaments que puguin malmetre l'equilibri de l'ecosistema del bosc o la persistència de les espècie (art. 49.3) i (ii) la fixació dels requisits a complir per part de les empreses d'explotació forestal (art. 66.1).

L'ACCO considera necessari introduir la previsió explícita del tipus de requisits que es podran exigir en els dos casos anteriorment esmentats (art. 49.3 i art. 66.1), tal i com s'ha comentat a l'apartat 3.2 (observacions generals), precisament per evitar la introducció posterior de requisits que puguin ser contraris a la Directiva de Serveis.

Finalment, l'ACCO considera que determinats aspectes de la Llei 6/1988, que no han estat objecte de modificació per part del Projecte de Decret Legislatiu, també haurien de ser revisats a l'empara de la Directiva de Serveis:

1. L'article 52.1 de la Llei 6/1988 estableix que *"les autoritzacions d'aprofitaments forestals han de fixar les condicions tècniques que han de regir aquests aprofitaments"*.

L'ACCO considera que el manteniment de l'actual redactat de l'article 52.1 de la Llei 6/1988, que permet que es fixin, en cada una de les autoritzacions atorgades, les condicions tècniques que han de regir els aprofitaments forestals, no compleix amb els requisits fixats per l'article 10.2 de la Directiva de Serveis²², especialment el de ser fets públics amb antelació, ser transparents i accessibles, deixant un ampli marge de discrecionalitat a l'administració pública a l'hora de determinar les condicions a les quals es sotmeten les autoritzacions.

En aquest sentit, l'ACCO considera necessari que la pròpia Llei 6/1988 especifiqui quines són aquestes condicions tècniques, per tal d'evitar l'arbitrarietat en l'actuació administrativa i complir, d'aquesta manera, amb les obligacions imposades per la Directiva de Serveis.

2. Finalment, en relació amb l'article 52.2 de la Llei 6/1988, que estableix un període de vigència d'un any per a les autoritzacions concedides per a l'aprofitament de fustes, llenyes i escorces, l'ACCO considera que seria preferible especificar en el Projecte de Decret Legislatiu quin és el motiu que justifica l'establiment d'aquesta limitació temporal.

L'ACCO interpreta que aquesta limitació temporal podria estar justificada pel fet que, en el cas ens ocupa, estem davant una escassetat de recursos naturals (fustes, llenyes i escorces), la qual cosa podria justificar l'establiment d'un *numerus clausus* –

²² Segons l'article 10.2 de la Directiva de Serveis, els requisits que s'estableixin en els procediments per a l'obtenció de les autoritzacions administratives han de reunir les següents característiques: a) no ser discriminatoris; b) estar justificats per una raó imperiosa d'interès general; c) ser proporcionats a aquest objectiu d'interès general; d) ser clars i inequívocs; e) ser objectius; f) ser fets públics amb antelació, i g) ser transparents i accessibles.

tot i que a la pròpia llei no se'n fa referència-, i aquest al seu torn, justificar una limitació de la vigència de les autoritzacions atorgades²³.

3.3.3. Llei 9/1995, del 27 de juliol, de regulació de l'accés motoritzat al medi natural

El Projecte de Decret Legislatiu proposa diverses modificacions a la Llei 9/1995, de 27 de juliol, de regulació de l'accés motoritzat al medi natural (en endavant, Llei 9/1995), basades, essencialment, en:

- (i) La substitució, en la regulació de les activitats organitzades de circulació motoritzada en grup, de l'aprovació prèvia municipal o del Consell comarcal²⁴ del recorregut corresponent, per una comunicació prèvia, que cal efectuar amb un mes d'antelació a la realització de l'activitat (art. 17).
- (ii) La supressió, en el procediment administratiu per a la realització d'activitats organitzades de circulació motoritzada en grup, de (a) la intervenció del departament competent en matèria de medi ambient, al qual se li havia de notificar la realització de les activitats i (b) de l'autorització prèvia de les federacions catalanes d'automobilisme i motociclisme (art. 17).
- (iii) L'eliminació de la intervenció del departament competent en matèria de medi ambient, en l'aprovació del catàleg de circuits i el calendari de les competicions esportives, que elaboren les federacions catalanes de motociclisme i automobilisme, que es substitueix per una simple tramesa al departament competent el primer trimestre de cada any (art. 23).

Amb caràcter general, l'ACCO valora positivament les modificacions introduïdes en la Llei 9/1995, especialment la primera esmentada. Això no obstant, l'ACCO considera que caldria incorporar en el Projecte de Decret Legislatiu les següents consideracions:

- En relació a la realització de competicions esportives, el Projecte de Decret Legislatiu manté el règim d'autorització previst en l'article 24 de la Llei 9/1995. L'ACCO interpreta que aquesta mesura es podria trobar justificada per una raó imperiosa d'interès general, com seria la protecció del medi ambient.

Ara bé, l'ACCO es planteja si, per protegir el medi ambient, és necessari i proporcionat un règim d'autorització o bé si seria suficient un règim de comunicació prèvia, tal i com s'ha realitzat amb les activitats organitzades de circulació motoritzada en grup (art. 15), que abans també estaven subjectes a una aprovació prèvia.

- Respecte les competicions esportives esmentades anteriorment, l'article 24 de la Llei 9/1995 manté l'exigència d'una fiança prèvia amb l'objectiu de garantir la reparació de

²³ En aquest sentit, cal recordar que la Directiva de Serveis només permet la limitació de la vigència de les autoritzacions concedides en determinats casos taxats (art 11) i que, entre aquests, figura la limitació del nombre d'autoritzacions disponibles. Així mateix, només es podrà limitar el nombre d'autoritzacions quan així ho determini l'escassetat de recursos naturals o de les capacitats tècniques que es poden utilitzar, o es trobi justificat per una raó imperiosa d'interès general.

²⁴ Si l'activitat afecta dos o més municipis o comarques.

possibles danys o perjudicis al medi natural durant les competicions esportives. Es preveu, a més, que el tràmit relatiu a aquestes fiances es reguli reglamentàriament.

L'ACCO vol posar de manifest que els motius indicats no justificarien l'exigència d'una fiança, d'acord amb la Directiva de Serveis (art. 23). Aquesta només permet l'exigència d'una fiança o garantia equivalent quan concorrin riscos directes i concrets per a la salut o seguretat del destinatari o un tercer, o per a la seguretat financera del destinatari. Per tant, l'ACCO considera que caldria eliminar aquesta fiança, doncs les raons que la justifiquen no són conformes amb la Directiva de Serveis.

3.3.4. Llei 31/1991, del 13 de desembre, d'ordenació farmacèutica de Catalunya

El Projecte de Decret Legislatiu modifica la Llei 31/1991, del 13 de desembre, d'ordenació farmacèutica de Catalunya (en endavant, Llei 31/1991).

La major part del contingut de la Llei 31/1991 es troba exclòs de l'àmbit d'aplicació de la Directiva de Serveis. En aquest sentit:

- L'article 2.2 de la Directiva de Serveis estableix que la mateixa no s'aplicarà als *“serveis sanitaris, prestats o no en establiments sanitaris, independentment dels seu mode d'organització i de finançament a escala nacional i del seu caràcter públic o privat”*.
- El considerant 22 de la Directiva de Serveis especifica que *“l'exclusió dels serveis sanitaris de l'àmbit d'aplicació de la present Directiva ha de comprendre els serveis sanitaris i farmacèutics prestats per professionals de la salut als seus pacients amb objecte d'avaluar, mantenir o restaurar el seu estat de salut quan aquestes activitats es troben reservades a professions regulades a l'Estat membre en el qual es presta el servei”*.
- La Comissió Europea, en el seu Manual per a la transposició de la Directiva de Serveis, especifica que aquesta exclusió només comprèn els serveis relatius a la salut humana i no s'ha d'extendre als serveis veterinaris, els quals hauran d'ésser considerats en les mesures de transposició.

En conseqüència, s'ha determinat l'exclusió de l'àmbit d'aplicació de la Directiva de Serveis de les activitats relatives a la dispensació als pacients de medicaments per al consum humà, la qual cosa implica la no modificació de l'actual règim relatiu a l'atenció farmacèutica, tant a nivell d'assistència primària com a nivell de l'assistència hospitalària, socio-sanitària i psiquiàtrica, regulat a la Llei 31/1991 (Títols Primer i Títol Quart).

Ara bé, hagués estat desitjable que s'hagués posat de manifest, en el preàmbul del Projecte de Decret Legislatiu, els motius pels quals gran part de la matèria regulada per la Llei 31/1991 ha quedat exclosa de l'àmbit d'aplicació de la Directiva de Serveis.

Això no obstant, sí que entren dins l'àmbit d'aplicació de la Directiva de Serveis (i) les activitats relacionades amb la distribució de medicaments (Títol Segon), (ii) les activitats relacionades amb la dispensació i distribució de medicaments veterinaris (Títol Tercer) i (iii) la promoció i publicitat dels medicaments (Títol Setè), regulades a la Llei 31/1991.

En relació amb les modificacions introduïdes a la Llei 31/1991, l'ACCO valora positivament la única modificació proposada pel Projecte de Decret Legislatiu. Aquesta modificació afecta el redactat de l'article 13.3 de la Llei 31/1991, relatiu a les activitats de distribució de medicaments, del qual s'ha eliminat la següent frase: "Segons el volum de les activitats que es realitzin en els centres [de distribució de medicaments], pot preveure's la necessitat de farmacèutics adjunts".

La supressió d'aquest contingut elimina la possibilitat que, a nivell reglamentari, s'introdueixin obligacions relatives al nombre mínim de personal necessari per tal de poder exercir l'activitat de distribució de medicaments, obligacions que constitueixen un requisit a avaluar de conformitat amb l'article 15.2. f) de la Directiva de Serveis. L'exigència d'un determinat nombre de personal podria resultar una barrera important per a certs prestadors, sobretot per a les petites i mitjanes empreses de distribució farmacèutica que es podrien veure obligades a ampliar les seves plantilles per tal de poder establir-se a Catalunya.

Ara bé, l'ACCO considera que caldria realitzar altres modificacions a la Llei 31/1991, amb l'objectiu d'evitar la introducció de possibles restriccions a la competència, contràries a la Directiva de Serveis que podrien ser establertes a nivell reglamentari:

- (1) Pel que fa al règim d'autorització previst per a l'establiment de centres distribuïdors de medicaments, al qual fa referència l'article 13.4, cal esmentar que el mateix es troba contemplat en un instrument comunitari, concretament en la Directiva 2001/83/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 6 de novembre de 2001, mitjançant la qual s'estableix un codi comunitari sobre medicaments per a ús humà (en endavant, Directiva 2001/83/CE).

Per tant, de conformitat amb l'article 9.3 de la Directiva de Serveis, les disposicions relatives als règims d'autorització (articles 9 a 13 de l'esmentada Directiva) no s'aplicaran en el present cas, ja que es tracta d'un règim d'autorització regit per un instrument comunitari.

No obstant això, aquests procediments d'autorització sí que es troben sotmesos a la resta de prescripcions de la Directiva de Serveis. En aquest sentit, si bé l'article 13.4 de la Llei 31/1991 remet al desenvolupament reglamentari la fixació dels requisits tècnics i els recursos materials i humans amb què han de comptar els centres distribuïdors de productes farmacèutics per tal d'ésser autoritzats, per tal d'evitar la introducció, a nivell reglamentari, de restriccions a la competència que puguin ser contràries a la Directiva de Serveis, l'ACCO considera necessari introduir a l'article 13.4 de la Llei 31/1991, la previsió explícita del tipus de requisits que es podran exigir

- (2) L'article 19 de la Llei 31/1991 regula la informació, promoció i publicitat dels medicaments, establint l'obligació d'obtenir una autorització per tal de realitzar aquestes activitats.

Aquesta autorització també es troba prevista en un instrument comunitari, concretament a l'article 97 de la Directiva 2001/83/CE, el qual faculta els Estats membres per introduir sistemes de control previ de la publicitat dels medicaments, per la qual cosa no s'apliquen tampoc en aquest cas, els articles 9 a 13 de la Directiva de Serveis.

No obstant, la resta de previsions de la Directiva de Serveis sí que s'apliquen al procediment d'autorització per a l'exercici de l'activitat de promoció i publicitat de medicaments. Per tant, també en aquest cas l'ACCO considera necessari introduir la previsió comentada a l'apartat (1) anterior.

- (3) Pel que fa a la dispensació i a la distribució de medicaments veterinaris, activitats incloses en l'àmbit d'aplicació de la Directiva de Serveis, l'article 14 de la Llei 31/1991, remet a l'article 50 de la Llei 25/1990, de 20 de desembre, del Medicament, que ha estat derogada per la Llei 29/2006, de 26 de juliol, sobre garanties i ús racional dels medicaments i productes sanitaris (en endavant, Llei 29/2006) per a la determinació dels centres i les condicions de dispensació i distribució de medicaments veterinaris, i estableix que *"s'han d'establir per reglament els requisits que han de complir aquests centres i establiments, i també els requisits materials i humans amb què han de comptar i el procediment per autoritzar-los"*.

Remet, doncs, al desenvolupament reglamentari l'establiment d'un procediment d'autorització per a la dispensació i distribució de medicaments veterinaris, procediment que, a diferència del relatiu a la distribució de medicaments per a l'ús humà, l'ACCO no té constància que es trobi previst en cap instrument comunitari i que, per tant, ha de complir amb els principis establerts a l'article 9 de la Directiva de Serveis, així com la resta d'articles relatius als procediments d'autorització.

Per aquest motiu, l'ACCO considera que, tal i com s'ha comentat a l'apartat 3.2 (observacions generals), s'hauria d'introduir en l'article 14 de la Llei 31/1991 (i) les raons d'interès general que justifiquen l'existència d'aquest règim i (ii) el tipus de requisits que es podran exigir posteriorment via reglamentària.

3.3.5. Llei 2/1997, del 3 d'abril, sobre serveis funeraris

La secció segona del Capítol 3 del Projecte de Decret Legislatiu introdueix diverses modificacions a la Llei 2/1997, de 3 d'abril, sobre Serveis Funeraris (en endavant, Llei 2/1997) per tal d'adaptar-la a les prescripcions imposades per la Directiva de Serveis.

En primer lloc, l'ACCO vol posar de manifest que moltes de les modificacions introduïdes a la Llei 2/1997 pel Projecte de Decret Legislatiu han complert l'objectiu d'adequar a la Directiva de Serveis alguns dels requisits que s'estableixen per a la prestació dels serveis funeraris. En aquest sentit, l'ACCO valora positivament els següents aspectes concrets:

- (1) El reconeixement de l'àmbit nacional de l'autorització obtinguda per les entitats que presten serveis funeraris en els municipis en els quals es troben legalment establertes (tant si aquest es troba dins o fora de Catalunya), donant compliment al principi d'eficàcia nacional de les autoritzacions que estableix l'article 10.4 de la Directiva de Serveis.

D'aquesta manera, segons el nou redactat de l'article 5 de la Llei 2/1997, les entitats legalment establertes podran prestar lliurement, a tot el territori de Catalunya, tant el servei del transport funerari com les altres funcions associades, especificades a l'article 4.1. b i c, la qual cosa redueix, de forma

important, les barreres existents a la lliure prestació de serveis per part de les entitats que presten serveis funeraris, autoritzades en altres indrets.

Cal destacar que, amb la nova redacció de l'article 5 de la Llei 2/1997 desapareix la imprecisió existent fins a l'actualitat en relació a quines eren les empreses de serveis funeraris autoritzades per a subministrar el fèretre, realitzar les pràctiques higièniques necessàries en el cadàver i col·locar el mateix en el fèretre. Així, aquestes pràctiques, al ser considerades com associades al servei de transport funerari, poden ésser realitzades per qualsevol entitat habilitada per a prestar els serveis funeraris, sempre a elecció de l'usuari.

Així mateix, coherent amb l'anterior, el nou redactat de l'article 7.2 de la Llei 2/1997 preveu que "*les empreses privades de serveis funeraris han d'obtenir l'autorització de l'ajuntament del municipi on estan establertes*", modificant la redacció anterior que feia referència a que l'autorització calia demanar-la en els municipis on l'empresa volia dur a terme les activitats.

- (2) L'eliminació de l'autorització relativa als vehicles de transport funerari (articles 4.1 c i 6.1. b), la qual cosa suposa l'eliminació d'una barrera a l'accés de l'activitat així com la supressió d'una càrrega administrativa.
- (3) La supressió de la possibilitat d'exigir a les empreses funeràries que disposin de servei de tanatori, amb independència de la titularitat corresponent, i d'un local propi en el terme municipal (article 6.3).

En el primer cas, es tracta de la supressió d'una barrera important a l'accés de l'activitat doncs, en alguns supòsits, podria ser un requisit "materialment impossible" de complir. En el segon cas, es tractaria de l'eliminació d'un requisit prohibit per la Directiva de Serveis pel que fa a la lliure prestació de serveis de prestadors establerts en altres Estats membres (art. 16).

Això no obstant, l'ACCO considera necessari realitzar una sèrie de modificacions concretes a les propostes contingudes en el Projecte de Decret Legislatiu. Aquestes modificacions són les següents:

- (1) La redacció donada a l'apartat 3 de l'article 6 estableix que "*les ordenances o els reglaments municipals poden fixar els requisits mínims de disponibilitat de mitjans a què es refereix l'apartat 1, els quals han de tenir per finalitat garantir la qualitat del servei, han de ser proporcionats i han de respectar la lliure concurrència*".
 - i. En primer lloc, l'ACCO manifesta que garantir la qualitat dels serveis no té la consideració de raó imperiosa d'interès general segons l'ordenament jurídic comunitari.

A més, cal recordar que la Directiva de Serveis només permet establir requisits que condicionin l'exercici de l'activitat si aquests (i) no són discriminatoris, (ii) es troben justificats per una raó imperiosa d'interès general i (iii) són proporcionals.

Per aquest motiu, tal i com s'ha comentat a l'apartat 3.2 (observacions generals), l'ACCO considera que hauria de constar a la Llei 2/1997 la menció expressa de (i) la raó imperiosa d'interès general, admesa per la jurisprudència comunitària, que empari l'exigència d'aquests requisits mínims de disponibilitat de mitjans i (ii) el tipus de requisits concrets que es podran exigir (per exemple, de mitjans tècnics, etc.)

- ii. L'ACCO recomana substituir el terme "concurrència" pel de "competència", ja que en aquest cas no ens trobem amb supòsits d'accés limitatiu a l'activitat (no existeix un *numerus clausus* d'operadors, ni un procés de licitació en què existeixin terminis per a presentar les sol·licituds per a operar).

El que es pretén és que els requisits no es defineixin de forma que afectin al funcionament competitiu del mercat. És a dir, que no constitueixin restriccions injustificades a l'accés a l'activitat que puguin incidir en la forma en què es comporten els competidors, ja siguin entitats públiques o privades.

- (2) L'apartat 2 de l'article 7 estableix que les "... Les ordenances o els reglaments municipals han de regular les condicions per a l'atorgament d'aquestes autoritzacions".

Donat que serà cada municipi qui fixarà posteriorment els requisits o condicions per a l'exercici de l'activitat, l'ACCO considera necessari introduir, de nou, a la Llei 2/1997, la previsió explícita de les mateixes consideracions que s'han apuntat en l'apartat (1) (i) anterior.

- (3) L'apartat 2 de l'article 7 estableix uns criteris a seguir pels diferents municipis quan estableixin les condicions per a l'obtenció de les autoritzacions:

- i. La lletra c) de l'article 7.2 permet als ajuntaments establir l'obligació de constituir una fiança com a requisit previ a l'atorgament de l'autorització, amb la finalitat de garantir el principi de continuïtat del servei (ja que es tracta de serveis econòmics d'interès general).

L'ACCO considera que la fiança pot ser necessària. Ara bé, per tal de que aquesta sigui proporcional, l'ACCO creu que la llei ha de precisar els criteris que els ajuntaments han de seguir per a determinar la seva quantia.

Així mateix, la llei hauria de precisar que els ajuntaments han de reconèixer les fiances que els prestadors d'altres Estats membres puguin tenir en el seu país d'origen (no es pot exigir que sigui subscripta amb un operador establert a l'Estat espanyol), ja que si no fos així, ens trobaríem davant d'un requisit radicalment prohibit per l'article 14 de la Directiva de Serveis.

- ii. La lletra d) de l'article 7.2, preveu la possibilitat, per part dels ajuntaments, d'atorgar l'autorització amb la condició que el servei es presti gratuïtament o de forma bonificada a determinades persones.

Es tracta d'un requisit que no compleix amb els principis de claredat, ni d'objectivitat, exigits, entre d'altres, per l'article 10 de la Directiva de Serveis, ja que concedeix un ampli marge d'apreciació a les administracions públiques. Per aquest motiu, l'ACCO considera que la Llei 2/1997 hauria de determinar, amb major precisió, en quins casos concrets es podria atorgar una autorització condicionada, respectant sempre el principi de no discriminació.

- iii. La lletra d) del mateix article 7.2 estableix l'obligació, per als Ajuntaments, de distribuir aquestes "prestacions forçoses", esmentades anteriorment, entre les empreses privades de serveis funeraris que operen en el terme municipal. S'exclou, per tant, d'aquesta obligació a les empreses públiques i a les empreses mixtes, la qual cosa constitueix una condició que afavoreix, de forma injustificada a aquestes tipologies d'empreses, i que esdevé discriminatòria si es considera que els operadors dels altres Estats membres seran previsiblement de naturalesa privada.

L'ACCO considera que la distribució d'aquestes "prestacions forçoses", acceptables ja que es tracta de serveis econòmics d'interès general, no pot distingir entre empreses privades i públiques, recomanant la substitució de la redacció proposada per l'expressió "entitats que presten els serveis funeraris". Recordem que, segons la Directiva de Serveis, "prestador" és qualsevol persona física o jurídica, constituïdes en virtut de la legislació de l'Estat membre. Per tant, inclou també les entitats de naturalesa íntegrament pública.

- iv. Finalment, la lletra e) de l'article 7.2 disposa que "*l'atorgament de les autoritzacions ha de respectar els principis de lliure concurrència i d'igualtat*".

De nou en aquest cas, l'ACCO recomana la substitució del terme "concurrència" pel de "competència", pels mateixos motius esmentats anteriorment.

L'ACCO considera que aquesta previsió no presenta problemes de compatibilitat amb la Directiva de Serveis, sempre i quan es tracti d'autoritzacions reglades, amb requisits que compleixin amb els criteris de l'article 10 de la Directiva de Serveis i que, en aquest sentit, no estiguin sotmeses a la discrecionalitat de l'administració competent per a atorgar-les.

Finalment, l'ACCO valora negativament el manteniment del règim d'autorització administrativa per a la prestació dels serveis funeraris en els termes en què aquest règim està establert en la Llei 2/1997. En aquest sentit:

- (1) Es tracta d'un règim d'autorització administrativa discriminatori entre operadors privats i públics, en el sentit que només es troben sotmeses en aquest règim les entitats privades i les empreses mixtes municipals²⁵ que presten serveis funeraris, però no les que són de naturalesa íntegrament pública (art. 7.2 i 7.5).

És evident, doncs, que ens trobem davant d'un règim d'autorització discriminatori, ja que les empreses de naturalesa íntegrament pública podran prestar lliurement els serveis funeraris sense necessitat d'obtenir una autorització administrativa, mentre que les privades i les mixtes no.

Aquesta discriminació, per raó de la naturalesa jurídica del prestador, constitueix una restricció a la competència, contrària a la Directiva de Serveis, doncs pot esdevenir, de forma indirecta, una discriminació per raó de l'Estat membre on el prestador està establert (art. 9 de la Directiva de Serveis).

Els prestadors d'altres Estats membres que desitgin prestar serveis funeraris a Catalunya seran molt possiblement de caràcter privat i no públic. Per tant, "de facto" el règim d'autorització aplicable als operadors privats – en aquest cas, un prestador francès- i no als públics- un prestador públic català - estaria discriminant al prestador per raó de nacionalitat. Recordem, a més, que la Directiva de Serveis s'aplica a qualsevol persona física o jurídica, constituïdes en virtut de la legislació de l'Estat membre i, en aquest sentit, inclou també les entitats de naturalesa pública, i obliga a sotmetre a les mateixes regles a tots els operadors i, concretament, als públics i privats.

En conseqüència, l'ACCO considera que s'hauria de modificar el redactat de l'article en el sentit d'especificar que, tant les entitats privades, com les públiques i les mixtes estan sotmeses al règim d'autorització municipal²⁶ que estableix la Llei 2/1997, substituïnt el terme "empreses privades" per "entitats que presten els serveis funeraris". Això no obstant, per tal de superar la impossibilitat que una administració pública es vegi confrontada a una "situació d'auto-autorització", aquest precepte podria contenir una excepció referida estrictament a aquest supòsit.

- (2) L'ACCO considera que raons de salut pública podrien ser una raó imperiosa d'interès general, de conformitat amb l'ordenament jurídic comunitari, que justifiquessin el manteniment del règim d'autorització establert. Ara bé, aquesta justificació no figura a la norma, d'acord amb les previsions de la Llei 17/2009 (art.5)

²⁵ Del redactat de l'article 7.5 es desprèn que es tracta d'empreses mixtes municipals constituïdes amb capital o amb gestors privats, amb la finalitat de prestar serveis funeraris.

²⁶ En aquest sentit, cal tenir present que els operadors públics i privats poden coexistir en un mateix mercat. Ara bé, ho han de fer complint amb el principi d'igualtat de condicions (en anglès, principi de "level-playing field") que suposa que, en aquests sectors no reservats al sector públic, en què els operadors públics i els privats competeixen, el marc legal ha de garantir que ho facin en igualtat de condicions, sotmesos a les mateixes regles de competència, amb l'objectiu d'evitar distorsions en el funcionament del mercat.

Per tant, seria necessari que s'introduïssin, en el Projecte de Decret Legislatiu, tal i com s'ha comentat en l'apartat 3.2 (observacions generals), les raons imperioses d'interès general, que justifiquen el manteniment d'aquest règim d'autorització.

3.3.6. Llei 38/1991, del 30 de desembre, d'instal·lacions destinades a activitats amb infants i joves

El Projecte de Decret Legislatiu modifica la Llei 38/1991, de 30 de desembre, d'instal·lacions destinades a activitats amb infants i joves (en endavant, Llei 38/1991), bàsicament, en relació als aspectes següents:

- (i) La substitució del règim d'autorització per un règim de comunicació prèvia per al funcionament de les instal·lacions objecte d'aquesta llei (cases de colònies, albergs de joventut, granges escola o aules de natura i campaments juvenils).
- (ii) L'establiment del Registre d'instal·lacions destinades a activitats amb infants i joves, en el qual s'inscriu d'ofici la instal·lació un cop rebuda la comunicació prèvia.

Amb caràcter general, l'ACCO valora positivament les modificacions introduïdes en la Llei 38/1991, sobre tot pel que fa a la supressió del règim d'autorització, i la seva substitució per un règim de comunicació.

Això no obstant, pel que fa als requisits que han de complir les instal·lacions que presten serveis a infants i joves (art. 4 de la Llei 38/1991), tal i com ja s'ha esmentat al capítol 3.2 (observacions generals), l'ACCO considera necessari precisar, al Projecte de Decret Legislatiu, quins tipus de requisits es poden exigir en normes de rang reglamentari, per assolir les raons imperioses d'interès general objecte de protecció.

3.3.7. Text refós sobre comerç interior, dels preceptes de la Llei 1/1983, del 18 de febrer, i la Llei 23/1991, del 29 de novembre, aprovat pel Decret legislatiu 1/1993, del 9 de març

Abans d'exposar l'anàlisi de les modificacions d'aquesta norma introduïdes pel Projecte de Decret Legislatiu, l'ACCO vol recordar que el subsector de la distribució comercial és el més important dins del sector serveis. Diverses institucions (FMI, OCDE, Banc d'Espanya, Comisión Nacional de la Competencia, per exemple) han posat de relleu l'alt grau de restricció regulatòria a Espanya en general, i a les Comunitats Autònomes en particular.

D'acord amb alguns d'aquests estudis i amb l'informe elaborat per la Comisión Nacional de la Competencia respecte a la Reforma de la Llei estatal del comerç minorista en el marc de la transposició de la Directiva de Serveis, hi hauria una correlació entre el grau de regulació comercial i la menor ocupació en el sector i una major taxa d'inflació en els períodes estudiats²⁷. En aquest context, la transposició de la Directiva de Serveis és, doncs, especialment rellevant.

²⁷ Matea, M.LL. i Mora, J.S. (2009) *La evolución de la regulación del comercio minorista en España y sus implicaciones macroeconómicas*, Banc d'Espanya, sèrie Documentos de Trabajo Consultable a:

Pel que fa a les modificacions introduïdes, l'ACCO valora positivament els següents aspectes:

- (1) Incorporació de l'exigència que la facultat del Govern de condicionar l'exercici de determinades modalitats d'activitats comercials a la prestació de garanties o fiances es realitzi d'acord amb les prescripcions de la Llei 17/2009 (article 3.4 del Decret Legislatiu 1/1993)
- (2) Eliminació del registre de comerciants, que comporta la supressió de les obligacions d'inscripció corresponents, que establia la norma, per a exercir les diferents modalitats de venda (art. 4 del Decret Legislatiu 1/1993).
- (3) S'elimina la prohibició de vendre productes propis als agricultors que estiguin organitzats en associacions o altres entitats jurídiques, la qual cosa és una restricció injustificada i discriminatòria (article 12.2 del Decret legislatiu 1/1993).
- (4) Eliminació d'alguns dels requisits exigits per a la venda domiciliària, entre ells l'eliminació de l'obligació de dipositar una fiança de caució per a practicar la venda domiciliària (articles 21 i 24 del Decret legislatiu 1/1993).
- (5) Eliminació d'alguns dels requisits exigits per a realitzar la venda a distància (article 28.1 del Decret legislatiu 1/1993) i per a la venda automàtica (article 32 del Decret legislatiu 1/1993).
- (6) Eliminació de l'autorització en el cas d'ofertes de premis o regals mitjançant sorteig (article 35 del Decret legislatiu 1/1993).
- (7) Substitució de l'autorització per a la venda permanent de saldos per una comunicació prèvia (article 44 del Decret legislatiu 1/1993).

Pel que fa a la modificació portada a terme sobre els horaris comercials, regulats en l'article 5 del Decret Legislatiu 1/1993, l'ACCO vol posar de manifest que es tracta d'una matèria que queda fora de l'àmbit de la Directiva de Serveis. Per tant, en base a l'habilitació donada al Govern per la Llei 5/2010, no procedeix realitzar cap tipus de modificació sobre aquesta matèria en el Projecte de Decret Legislatiu.

L'ACCO considera que cal realitzar una sèrie de modificacions en relació als canvis que proposa el Projecte de Decret Legislatiu pel que fa al Decret Legislatiu 1/1993:

- (1) El Projecte de Decret Legislatiu manté el règim d'autorització de l'art. 10 del Decret Legislatiu 1/1993 relativa a la venda no sedentària en espais i vies públiques així com la previsió de l'establiment d'un numerus clausus d'autoritzacions. Només es modifica el termini de vigència de les llicències que passa de "com a màxim un any" a "com a màxim 4 anys" i que, en tot cas, ha de permetre l'amortització de les inversions i una remuneració equitativa dels capitals invertits.

<http://www.bde.es/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosTrabajo/09/Fic/dt0908.pdf>

L'ACCO vol fer una sèrie de precisions en relació a aquest règim d'autorització establert:

- i. En els casos en què, per exercir una activitat de serveis, calgui l'ocupació de domini públic, l'ACCO considera que està justificat limitar el nombre d'autoritzacions (*numerus clausus*), doncs el sòl és limitat (art. 12 de la Directiva de Serveis). Ara bé, l'ACCO considera que caldrà establir un procediment administratiu d'autorització reforçat, per donar compliment a les previsions que conté la Directiva de Serveis (art. 12).

Aquest article preveu que, en els casos en què el nombre d'autoritzacions estigui limitat, per motius justificats, caldrà reforçar el procediment administratiu d'autorització, mitjançant l'aplicació d'un procediment de selecció entre els possibles candidats en el qual es donin totes les garanties d'imparcialitat i de transparència i, en concret, es faci la publicitat adequada de l'inici, el desenvolupament i la finalització del procés.

Per tant, l'ACCO proposa que s'incorpori, en el Projecte de Decret Legislatiu, la forma i el procediment en què es durà a terme el procediment de selecció, seguint les previsions de l'article 12 i 13 de la Directiva de Serveis, incloent dos nous apartats en l'article 10 del Decret Legislatiu 1/1993:

Art. 10.1.bis – El procediment d'atorgament de les autoritzacions garantirà el compliment dels principis de publicitat, objectivitat, imparcialitat, transparència i concurrència competitiva. En aquest procediment, els ens locals podran tenir en compte consideracions en matèria de salut pública, objectius de política social, de salut i seguretat dels treballadors per compte aliè i per compte propi, de protecció del medi ambient, de conservació del patrimoni cultural i qualsevol altra raó imperiosa d'interès general, sempre que aquests criteris estiguin contemplats en les bases reguladores de l'atorgament de les autoritzacions i guardin relació amb l'objecte de l'atorgament.

Art. 10.5 – Els procediments i tràmits per a l'obtenció de les autoritzacions esmentades hauran de tenir caràcter reglat, ser clars i inequívocs, objectius i imparcials, transparents, proporcionats a l'objectiu d'interès general i donar-se a conèixer amb antelació. En tot cas, haurien de respectar les disposicions recollides en la legislació de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i Procediment Administratiu Comú, així com garantir l'aplicació general del silenci administratiu positiu i que els supòsits de silenci administratiu negatiu constitueixin excepcions previstes en una norma amb rang de llei justificades per raons imperioses d'interès general.

- ii. Com a última consideració en relació al règim d'autorització per a la venda no sedentària en els espais i vies públiques, l'establiment d'un *numerus clausus* justifica que la durada de les autoritzacions sigui limitada. Ara bé, l'ACCO considera que caldria establir una durada de les autoritzacions el més curta possible perquè la competència "pel mercat" tingui lloc el més freqüent possible en el temps.

En aquest sentit, l'ACCO considera que la modificació introduïda pel Projecte de Decret Legislatiu pel que fa a aquest aspecte, empitjora la situació inicial, ja que augmenta, sense justificació aparent, el període màxim de vigència de les autoritzacions, que passa d'1 any a 4 anys.

En conseqüència, l'ACCO recomana l'establiment d'un període inferior, com el que existia inicialment (1 any), que permeti una "renovació" dels operadors més freqüent, amb els efectes positius sobre la competència que se'n deriven, doncs no aprecia cap raó d'interès general que justifiqui l'increment d'aquest període.

- (2) L'art. 3.4 del Decret legislatiu 1/1993, que preveia la possibilitat d'exigència de garanties o fiances per part del Govern per condicionar l'exercici de determinats tipus de vendes, ha estat modificat, en sentit positiu, tal i com avançàvem anteriorment, incorporant una referència a què aquestes garanties o fiances s'han d'establir d'acord amb la Llei 17/2009 (s'està referint concretament, a l'article 21).

Així mateix, l'ACCO recorda que només es podran exigir garanties o equivalents en aquells casos taxats i especificats en l'article 23.1 de la Directiva de Serveis, és a dir, en casos en què els serveis que prestin els professionals presentin un risc directe i concret per a la salut o la seguretat del destinatari o d'un tercer, o per a la seguretat financera del destinatari.

Per tant, l'ACCO considera que caldria incorporar les següents precisions:

- Concretar, en el Projecte de Decret Legislatiu, els casos en què el Govern pot exigir una garantia o fiança, a fi i efecte d'eliminar qualsevol possible interpretació en el sentit que existeix discrecionalitat a l'hora d'exigir una garantia o fiança. D'aquesta manera es donaria un major compliment al principi de transparència i seguretat jurídica per als operadors.
 - Cal tenir present que l'exigència d'una garantia o fiança suposa un impacte negatiu i restrictiu de la competència. Per aquest motiu, caldria pensar en mesures alternatives, menys restrictives de la competència, que podrien ser utilitzades per a satisfer els mateixos objectius, donant compliment al principi de mínima distorsió, que imposa la Directiva de Serveis.
- (3) El nou redactat substitueix el règim d'autorització de l'article 44 del Decret legislatiu 1/1993, en relació a la venda permanent de saldos, per un règim de comunicació prèvia, que serà desenvolupat per reglament. Tot i que aquesta modificació és positiva, tal i com s'ha comentat anteriorment, l'ACCO considera que és necessari que els requisits del règim de comunicació es concretin detalladament en el

Projecte de Decret Legislatiu, tal i com s'ha comentat en l'apartat 3.2. (observacions generals). Així mateix, s'hauria de valorar la possibilitat d'acreditar els requisits mitjançant una declaració responsable, per tal de reduir les càrregues administratives.

Per últim, l'ACCO vol realitzar una sèrie d'observacions sobre altres aspectes restrictius de la competència que conté el Decret Legislatiu 1/1993 que no han estat modificats en el Projecte de Decret Legislatiu, i que s'haurien de modificar, en el marc de la Directiva de Serveis:

- (1) El Decret Legislatiu 1/1993 conté diversos articles que fan referència a una prova econòmica²⁸, absolutament prohibida per la Directiva de Serveis (art. 14.5) i la Llei 17/2009 (art.10.e). Concretament es tracta de:
 - Article 14.2, que preveu que “*en el cas d'autorització de nous mercats periòdics, únicament es permet que tinguin lloc durant un dia la setmana. No obstant això, en poblacions infradotades d'equipaments comercials, els nous mercats periòdics que s'autoritzin en endavant poden tenir lloc, com a màxim, dos dies la setmana, un dels quals pot ser festiu, previ acord del ple de l'ajuntament corresponent*”
 - Article 18.2, que preveu que “*per autoritzar la venda no sedentària i la venda ambulant-itinerant en vehicle-tenda, els ajuntaments han de tenir en compte el nivell d'equipament comercial existent en la zona així com l'adequació de la venda a l'estructura de consum i compra de la població de què es tracti*”.
 - Article 30, que preveu que “*els ajuntaments, en concedir les autoritzacions per a la instal·lació de màquines destinades a la venda automàtica fora dels establiments comercials, han de tenir en compte el millor aprofitament de la via pública i l'equipament comercial existent a la zona*”.

Aquestes condicions no només resulten contràries a la Directiva de Serveis, sinó que són restriccions injustificades a la competència que impedeixen o dificulten l'accés al mercat dels operadors interessats. En efecte, sempre que es donin les condicions suficients, la determinació de l'oferta i la demanda, i els resultats de la seva confrontació, han de resoldre's a través de mecanismes de mercat, com a conseqüència de les decisions dels agents econòmics, i no veure's influïts per la programació econòmica de les autoritats públiques.

En definitiva, les previsions dels articles 14.2, 18.2 i 30 del Decret Legislatiu 1/1993, que fan referència a una prova econòmica, han de ser suprimides, doncs són contràries a la Directiva de Serveis.

²⁸ L'accés a una activitat de serveis no es pot supeditar a requisits de naturalesa econòmica que supeditin l'atorgament de l'autorització a la prova de l'existència d'una necessitat econòmica o d'una demanda en el mercat, a que s'avaluin els efectes econòmics, possibles o reals, de l'activitat o a que es faci una apreciació de si l'activitat s'ajusta als objectius de programació econòmica fixats per l'autoritat competent o a que es comercialitzin productes de serveis d'un tipus o procedència determinada. Les raons imperioses d'interès general que s'invoquin no podran encobrir requisits de planificació econòmica.

(2) Es mantenen diferents règims d'autorització en el Decret Legislatiu 1/1993, relatius a:

- L'exercici de l'activitat, per part dels pagesos, de venda dels seus propis productes (article 12.1 del Decret Legislatiu 1/1993)
- La venda no sedentària en mercats i en la via pública (articles 13 i 14 del Decret Legislatiu 1/1993)
- La venda ambulat itinerant en vehicles-tenda (article 15 i 18 del Decret Legislatiu 1/1993)
- La venda automàtica fora d'establiments (article 30 del Decret Legislatiu 1/1993)

En tots aquest casos, en què per exercir les diferents activitats de serveis cal l'ocupació de domini públic, l'ACCO considera que estaria justificat el manteniment d'un règim d'autorització en base a raons d'ordre públic.

Ara bé, l'ACCO considera que caldrà establir un procediment administratiu d'autorització reforçat, per donar compliment a les previsions que conté la Directiva de Serveis per als casos en què hi ha un *numerus clausus* (art. 12) i limitar la durada de les autoritzacions perquè la competència "pel mercat" tingui lloc el més freqüent possible en el temps.

3.3.8. Llei 8/1994, del 25 de maig, d'activitats firals

Les modificacions que el Projecte de Decret Legislatiu realitza a la Llei 8/1994, de 25 de maig, d'activitats firals (en endavant, Llei 8/1994) consisteixen, bàsicament, en la substitució del règim d'autorització administrativa establert per un règim de comunicació prèvia per a (i) la realització de fires i exposicions i (ii) la realització de fires-mercat en espais que no formen part del domini públic. Només es manté un règim d'autorització prèvia per a la realització de fires-mercat en espais que formen part del domini públic.

En termes generals, l'ACCO valora positivament les modificacions realitzades sobre la Llei 8/1994. Concretament, l'ACCO destaca com a aspectes positius:

- (i) La substitució del règim d'autorització prèvia per un règim de comunicació prèvia, tant pel què fa a la realització de fires i exposicions així com pel que fa a la realització de fires-mercat realitzades fora del domini públic (nou art. 9, apartats 1 i 2).
- (ii) La supressió de la facultat, per part de la Generalitat o de l'ajuntament, d'exigir la constitució d'una garantia a l'organitzador d'una activitat firal (antic art.9.5).
- (iii) L'eliminació de l'obligació, per part de la Generalitat, de sol·licitar informes a diferents ens i organismes en el procediment d'intervenció administrativa, establert anteriorment, per a autoritzar la realització de fires i exposicions (antic art. 9.2).
- (iv) L'eliminació d'una prova econòmica, que consistia en què l'Administració de la Generalitat exercia facultats de coordinació per tal d'evitar duplicitats de fires i exposicions oficials, tenint en compte els criteris d'àmbit territorial d'influència, de l'oferta exposada i dels visitants (antic art. 9.3).

- (v) La concreció del contingut de la comunicació (nou art. 9.4), donant compliment a les previsions de l'article 10 de la Directiva de Serveis.

Això no obstant, l'ACCO considera necessari realitzar les següents modificacions:

- (1) El Projecte de Decret Legislatiu manté el règim d'autorització prèvia en la realització de fires-mercat que ocupin el domini públic, però no especifica les raons imperioses d'interès general que podrien justificar el manteniment d'aquest règim (art. 9 de la Llei 8/1994).

Tal i com s'ha comentat a l'apartat 3.2 (observacions generals), en els casos en què per a exercir una activitat de serveis calgui l'ocupació de domini públic, l'ACCO considera que estaria justificat el manteniment d'un règim d'autorització en base a raons imperioses d'interès general d'ordre públic.

És obvi que l'escassetat de domini públic porta implícit un sistema d'autorització amb numerus clausus, ja que l'espai disponible és limitat. Per tant, per donar compliment a totes les previsions de la Directiva de Serveis relatives als règims de *numerus clausus*, caldrà incorporar en el Projecte de Decret Legislatiu, previsions relatives a (i) un procediment administratiu d'autorització reforçat (art. 12 i 13 de la Directiva de Serveis) i (ii) una limitació de la durada de les autoritzacions (art. 11 de la Directiva de Serveis).

És important que s'introdueixin en el Projecte de Decret Legislatiu totes aquestes precisions, ja que el text proposat pot portar a confusió, en el sentit que es podria interpretar que les autoritzacions per a la realització de fires-mercat en domini públic tenen una vigència indefinida²⁹, la qual cosa seria contrària a les previsions de la Directiva de Serveis.

Com a últim aspecte en relació a l'autorització, l'ACCO considera que caldrà especificar al Projecte de Decret Legislatiu, tal i com s'ha comentat a l'apartat 3.2 (observacions generals), quins tipus de requisits es poden exigir per a l'obtenció de l'autorització.

- (2) Addicionalment, tot i que la introducció d'un sistema de comunicació prèvia per a les fires i exposicions, així com per a les fires-mercat fora del domini públic, suposa una millora respecte l'anterior règim administratiu, la nova redacció de l'article 11 de la Llei 8/1994 preveu un sistema d'actualització de les comunicacions amb periodicitat anual.

Cal tenir present que, d'acord amb la Directiva de Serveis no es podrà limitar la durada de la vigència de les comunicacions, excepte casos taxats (art. 11). Per tant, la possibilitat de realitzar activitats firals hauria de ser, en principi, per temps indefinit.

²⁹ L'article 11 de la Llei 8/1994 fa menció expressa a que les comunicacions s'han d'actualitzar anualment, però no fa cap previsió - ni en aquest ni en cap altre article de la Llei - respecte quina és la durada de les autoritzacions.

L'ACCO és del parer que, en el cas que ens ocupa, només es podria limitar la vigència si ho justifica una raó imperiosa d'interès general. En aquest sentit, per tal de complir amb les prescripcions de la Directiva de Serveis, l'ACCO considera que, si aquest és el cas, cal fer explícita quin és aquesta raó imperiosa d'interès general, i, si no existeix aquesta raó, caldria suprimir la previsió d'actualització anual de les comunicacions.

- (3) L'article 13 de la Llei 8/1994 preveu que s'ha de comunicar al departament competent de la Generalitat qualsevol canvi d'una activitat firal que afecti les dades que figuren en el Registre d'Activitats Firsals, per tal que siguin actualitzades.

Donat que les inscripcions al Registre es duen a terme, d'ofici, en relació a les comunicacions municipals i autonòmiques realitzades i a les autoritzacions municipals atorgades, no queda clar, en la nova redacció d'aquest article, qui ha de comunicar, al departament competent de la Generalitat, els canvis de dades per a què s'actualitzin en el Registre.

Caldria, per tant, especificar que serà l'autoritat competent (sigui aquesta la Generalitat o els ajuntaments), i no l'organitzador, qui ha de comunicar al Registre la modificació de les dades, a efectes de complir amb els criteris de simplificació administrativa que propugna la Directiva de Serveis.

- (4) Pel que fa l'article 14 de la Llei 8/1994, relatiu al règim sancionador, l'ACCO vol posar de manifest que aquest precepte oblidava que es manté el règim d'autorització per a organitzar fires-mercats en espais de domini públic, doncs no incorpora les infraccions corresponents. Caldria, per tant, adaptar la redacció de l'article 14 de la Llei 8/1994 i afegir-hi els supòsits d'infraccions que corresponguin en relació a aquest règim d'autorització, que es manté.
- (5) Pel que fa a les fires o exposicions oficials de Catalunya, l'article 4 de la Llei 8/1994 conté un conjunt de característiques que les defineix. De totes les característiques o requisits previstos, l'ACCO vol fer algunes consideracions sobre dos d'ells:
- Que l'activitat estigui organitzada per una persona jurídica (apartat a).
 - Que no hi hagi autoritzada³⁰ una altra fira o exposició oficial de característiques similars (apartat c).

Aquests requisits suposen una restricció a l'exercici de les activitats firsals per part dels organitzadors. El primer suposa una restricció a l'exercici doncs exclou a les persones físiques. En aquest sentit, l'ACCO considera que no respecta els principis establerts en l'article 16 de la Directiva de Serveis (no-discriminació, necessitat i proporcionalitat) i que, en conseqüència, caldria suprimir-lo.

El segon requisit comporta implícitament l'existència d'un numerus clausus, doncs per a cada tipus d'activitat o sector d'activitat només pot existir una fira o exposició oficial. En aquest sentit, l'ACCO considera que, per tal de donar compliment a les previsions

³⁰ De fet, caldria adaptar la redacció d'aquest requisit, doncs d'acord amb el nou redactat de l'article 9.1, la realització de fires i exposicions està sotmesa a un règim de comunicació.

de la Directiva de Serveis sobre els règims amb *numerus clausus* (art. 12), l'Administració de la Generalitat, a l'hora d'acreditar una fira o exposició com a oficial, hauria d'obrir un procediment de lliure concurrència, per tal que els diferents operadors interessats poguessin presentar les seves propostes.

3.3.9. Llei 9/2000, del 7 de juliol, de regulació de la publicitat dinàmica a Catalunya

Les modificacions proposades al Projecte de Decret Legislatiu sobre la Llei 9/2000, del 7 de juliol, de regulació de la publicitat dinàmica a Catalunya (en endavant, Llei 9/2000) consisteixen, essencialment, en (i) la substitució del règim d'autorització prèvia per a exercir activitats de publicitat dinàmica – que establia una durada màxima de les llicències de 2 anys, renovables - per una comunicació prèvia a l'ajuntament, i en (ii) la possibilitat d'introduir la figura de la declaració responsable per acreditar el compliment dels requisits. Així mateix, es suprimeix el règim específic d'autorització de la publicitat mitjançant l'ús de vehicles, que passa a regir-se pel règim general.

L'ACCO valora positivament aquestes modificacions, que estan en consonància amb els principis de la Directiva de Serveis i són afavoridores de la competència i, en particular:

- (i) La substitució del règim d'autorització prèvia per a realitzar activitats de publicitat dinàmica per un règim de comunicació prèvia a l'ajuntament (art. 4).
- (ii) La desaparició del termini de vigència de les llicències per a poder exercir activitats de publicitat dinàmica, amb les corresponents obligacions de renovació. El règim d'autorització anterior establia que les llicències tenien una vigència màxima de dos anys, renovables (antic art. 6.2). En canvi, el nou règim de comunicació proposat permet l'exercici d'aquestes activitats, en principi, per temps indefinit.
- (iii) La supressió del règim específic d'autorització per a realitzar activitats de publicitat mitjançant l'ús de vehicles, que tenia un marcat caràcter discrecional i que, en aquest sentit, era contrari a les previsions de l'article 10 de la Directiva de Serveis.
- (iv) La introducció de la possibilitat d'utilitzar la declaració responsable per acreditar el compliment dels requisits exigits en el règim de comunicació (art. 7).

Això no obstant, l'ACCO vol realitzar una sèrie de consideracions amb l'objecte de modificar alguns aspectes de la Llei 9/2000, per tal de donar ple compliment a les exigències de la Directiva de Serveis:

- (1) L'ACCO considera convenient introduir, en l'article 4 de la Llei 9/2000, la concreció sobre el tipus de requisits concrets que es podran exigir, per a protegir les raons d'interès general, que s'esmenten en el preàmbul de la Llei 9/2000. Així mateix, caldria especificar, en aquest article 4, quins d'aquests requisits es podran acreditar mitjançant la presentació d'una declaració responsable.
- (2) Pel que fa a la garantia prevista en l'article 9.2 de la Llei 9/2000, l'ACCO considera que les raons adduïdes en la Llei 9/2000 per a justificar l'exigència d'una garantia ("la neteja de les vies i espais públics"), no es corresponen amb el que preveu l'art. 23 de la Directiva de Serveis. Aquesta només permet

l'exigència d'una garantia en casos que suposen un risc directe i concret per a la salut o la seguretat del destinatari o un tercer, o per a la seguretat financera del destinatari. Per tant, l'ACCO considera que caldria eliminar-la.

3.3.10. Llei 7/2006, del 31 de maig, de l'exercici de professions titulades i dels col·legis professionals

Aquesta norma ha estat objecte, recentment, d'un Informe de regulació de l'ACCO, l'IR núm. 4/2010, emès en data 25 de gener de 2010, a la lectura del qual ens remetem³¹.

En termes generals, les modificacions portades a terme, a través del Projecte de Decret Legislatiu, van en el sentit de les recomanacions que realitzava l'ACCO en el seu Informe de Regulació. Això no obstant, no s'han incorporat algunes consideracions importants sobre restriccions a la competència que l'Informe de Regulació posava de manifest, en relació amb les obligacions que la Directiva de Serveis imposa.

Pel que fa a les consideracions que contenia l'IR núm. 4/2010, emès per l'ACCO, que s'han incorporat en el Projecte de Decret Legislatiu i que, en aquest sentit, es valoren positivament, cal destacar:

- (1) La nova redacció dels articles 14 i 44.5, que (i) permeten la lliure prestació de serveis de professionals d'altres Estats membres establerts legalment al seu país d'origen i (ii) respecten el principi de prevalença de la Directiva 2005/36/CE, relativa al reconeixement de qualificacions professionals, sobre la Directiva de Serveis. Ara bé, es recomana que l'expressió "*...col·legiats o legalment establerts en un altre estat membre*" se substitueixi per "*...legalment establerts en un altre estat membre*".
- (2) La modificació de l'article 44.4 en el sentit que clarifica el compliment del principi d'eficàcia territorial nacional, eliminant incerteses als operadors.

Pel que fa a les modificacions proposades sobre honoraris professionals (art. 31.1.d i 40.e), l'ACCO vol posar de manifest que es tracta d'una matèria que queda fora l'àmbit de la Directiva de Serveis. Per tant, en base a l'habilitació donada al Govern de la Generalitat per la Llei 5/2010, no és possible realitzar, en el Projecte de Decret Legislatiu, cap tipus de modificació sobre aquesta matèria.

La recomanació que l'ACCO va realitzar en l'Informe de Regulació núm. 4/2010, relativa a la supressió de la facultat dels col·legis professionals i de les associacions de facilitar informació sobre honoraris professionals, estava basada estrictament en consideracions realitzades des de l'òptica de la defensa de la competència. Per tant, tot i que el Projecte de Decret Legislatiu no pot modificar aquests articles (i, en conseqüència, aquests es mantenen en la Llei 7/2006), els col·legis professionals i les associacions no poden informar en matèria d'honoraris professionals ja que, sí ho fan, estarien vulnerant la Llei 15/2007.

³¹ L'Informe es pot consultar a la web de l'ACCO: <http://acco.gencat.cat/avaluacio-regulacio/regulacio.html>.

Pel que fa a les consideracions més rellevants, que l'ACCO posava de manifest en l'IR núm. 4/2010, a la lectura del qual ens remetem, que no s'han introduït en el Projecte de Decret Legislatiu, i que l'ACCO considera que caldria incorporar:

(1) Article 9 de la Llei 7/2006:

- Caldria eliminar el deure general de subscriure una assegurança o garantia equivalent. En aquest sentit, caldria afegir, tal i com exigeix l'article 23.1 de la Directiva de Serveis, que només existeix el deure de subscriure una assegurança en aquells casos en què els serveis que prestin els professionals presentin un risc directe i concret per a la salut o la seguretat del destinatari o d'un tercer, o per a la seguretat financera del destinatari.
- Caldria especificar que es reconeixeran les assegurances subscrietes amb operadors d'altres Estats membres que cobreixin el territori espanyol, tal i com disposa l'article 23.2 de la Directiva de Serveis.

(2) Article 37 de la Llei 7/2006:

- Donat que la Directiva de Serveis assimila la col·legiació obligatòria a un règim d'autorització, cal precisar les raons imperioses d'interès general que justifiquen la seva existència.
- En aquest sentit, caldria definir de forma més concreta, precisa i restrictiva, aquells àmbits en què es considera que existeix un "interès públic i una especial rellevància social o econòmica", que és una de les condicions per a poder crear un col·legi professional.

És a dir, caldria concretar la redacció de l'apartat 2n d'aquest article, pel que fa als àmbits en què es considera que existeix aquesta condició [punts a) a la g)], de manera que es mantingui el caràcter excepcional de l'autorització i s'eviti la proliferació de col·legis, amb un règim de col·legiació obligatòria, per als quals no existeixi una vertadera raó imperiosa d'interès general que justifiqui la seva existència.

- S'hauria de requerir que el pronunciament del Parlament sobre l'existència d'un interès públic i d'una especial rellevància social o econòmica, que és un dels requisits per a poder crear un col·legi professional, estigués suficientment motivat (art. 37.3).
- Caldria concretar la redacció de l'apartat tercer d'aquest article (art. 37.3) pel que fa a la imprecisió tant en el nombre de professionals en exercici lliure per a poder crear el col·legi com al nombre d'aquests que ho han de sol·licitar. La redacció actual no compleix amb els criteris de l'article 10.2 de la Directiva de Serveis (bàsicament, pel fet de no ser clars, inequívocs ni fets públics amb antelació).

(3) Disposició Transitòria 6ª de la Llei 7/2006:

Aquesta disposició constitueix un dels aspectes més rellevants de la Llei 7/2006, sobre els quals no està prevista cap modificació en el Projecte de Decret Legislatiu.

El seu redactat actual permet que no es porti a terme la revisió del mapa col·legial, a què obliga la Directiva de Serveis, ja que la Disposició 6^a atorga un caràcter potestatiu, i no obligat, a la revisió del mapa de col·legis professionals de Catalunya, per part del Govern de la Generalitat.

Recordem que la Directiva de Serveis assimila l'obligació de col·legiació a un règim d'autorització, i li atorga un caràcter excepcional. Per aquest motiu, el Govern de la Generalitat hauria de portar a terme una revisió exhaustiva, amb caràcter obligat, i no potestatiu, del mapa col·legial de Catalunya, a fi i efecte d'eliminar aquells col·legis l'existència dels quals no estigui justificada.

En aquest sentit, l'ACCO considera que el Govern de la Generalitat encara no ha portat a terme, de forma adequada, el procés de revisió de l'organització col·legial, i que s'ha de modificar la Disposició Transitòria 6^a de la Llei 7/2006 en el sentit que la revisió del mapa col·legial tingui un caràcter obligatori, i no potestatiu.

Per acabar, tot i que l'ACCO coincideix amb la necessitat de modificar tant la Llei 7/2006 com la Llei 12/2001, del 13 de juliol, de creació del Col·legi de Joiers, d'Orfebres, de Relotgers i de Gemmòlegs de Catalunya, considera que s'haurien d'haver incorporat a la Llei 5/2010, amb l'objecte de ser adequades a la Directiva de Serveis, altres normes de creació de col·legis professionals, amb rang de llei, que també presenten problemes de compatibilitat amb la Directiva de Serveis³².

3.3.11. Llei 12/2001, del 13 de juliol, de creació del Col·legi de Joiers, d'Orfebres, de Relotgers i de Gemmòlegs de Catalunya

Aquesta norma ha estat objecte, recentment, d'un Informe de regulació de l'ACCO, l'IR núm. 5/2010, emès en data 29 de gener de 2010, a la lectura del qual ens remetem³³.

El Projecte de Decret Legislatiu introdueix una sola modificació a la Llei 12/2001, de 13 de juliol, de creació del Col·legi de Joiers, d'Orfebres, de Relotgers i de Gemmòlegs de Catalunya (en endavant, Llei de creació del CJORGC).

La modificació consisteix en canviar el caràcter obligatori de la col·legiació per a poder exercir la professió a Catalunya, en qualsevol de les seves modalitats i branques sectorials,

³² D'acord amb les recomanacions que l'ACCO va realitzar sobre la reorganització del mapa de col·legis professionals a Catalunya, en l'Informe de Regulació núm. 4/2010 sobre la Llei 7/2006, actualment existeixen a Catalunya altres col·legis que, atès el caràcter obligatori de la col·legiació, també presenten problemes de compatibilitat amb la Directiva de Serveis. Això implica que també haurien d'haver estat objecte de revisió i modificació les normes de creació dels col·legis professionals que, d'acord amb l'esmentat Informe de Regulació núm. 4/2010 caldria suprimir com, per exemple, el Col·legi d'Ambientòlegs de Catalunya, el Col·legi de Detectius Privats de Catalunya, el Col·legi de Publicitàries i Publicitaris i Relacions Públiques de Catalunya i el Col·legi Professional de l'Audiovisual de Catalunya.

³³ L'Informe es pot consultar a la web de l'ACCO: <http://acco.gencat.cat/avaluacio-regulacio/regulacio.html>.

per un règim d'adscripció voluntària. Amb aquest canvi s'aconsegueix l'adequació de la Llei a la Directiva de Serveis.

Ara bé, tot i que aquest canvi de règim redueix la barrera d'entrada que suposa un règim de col·legiació obligatòria³⁴ el qual, en base a la Directiva de Serveis, s'assimila a un règim d'autorització prèvia i, en aquest sentit, ha de tenir un caràcter excepcional, l'ACCO considera que la modificació proposada no és satisfactòria des del punt de vista de la lliure competència, pels següents motius:

- La col·legiació voluntària també ocasiona efectes negatius sobre la competència, encara que, òbviament, menors que la col·legiació obligatòria.
- Les pròpies previsions de la Llei 7/2006, que no preveuen aquesta possibilitat³⁵.
- L'adopció d'un règim d'adscripció voluntària suposa desnaturalitzar el sentit i raó de ser d'un col·legi professional, el qual ha estat dissenyat pel legislador com a corporació que agrupa a professionals que es dediquen a professions col·legiades, de manera que la col·legiació obligatòria esdevingui un requisit necessari amb sentit ple.
- Els riscos de confusió en el mercat, a l'existir col·legis professionals de col·legiació obligatòria i d'altres de col·legiació voluntària.

Pels motius anteriors, l'ACCO considera que, en els supòsits de col·legiació voluntària, els operadors haurien d'utilitzar altres figures per a agrupar-se com, per exemple, una associació professional, que constitueix una mesura alternativa menys restrictiva, en compliment del principi de mínima distorsió, que exigeix la Directiva de Serveis (art. 9.1 c).

En definitiva, l'ACCO reitera la seva recomanació, realitzada en l'IR núm. 5/2010, de supressió del Col·legi de Joiers, d'Orfebres, de Relotgers i de Gemmòlegs de Catalunya, sense perjudici de la constitució d'una associació professional.

3.3.12. Llei 13/2002, del 21 de juny, de turisme de Catalunya

El Capítol 7 del Projecte de Decret Legislatiu, referit als serveis turístics, modifica la Llei 13/2002, del 21 de juny, de turisme de Catalunya (en endavant, Llei 13/2002).

Les modificacions proposades afecten en múltiples aspectes els diferents i nombrosos preceptes de la Llei 13/2002. No obstant, les modificacions es centren principalment en la regulació del règim general de les empreses i els establiments turístics.

³⁴ La creació d'un col·legi professional suposa la introducció de restriccions significatives al lliure exercici d'una professió, la qual cosa afecta negativament la llibertat d'empresa reconeguda en l'article 38 de la CE.

³⁵ Tal i com es va posar de manifest en l'IR núm. 5/2010, en el cas que ens ocupa, no es compleixen, al menys, dos dels requisits que estableix l'article 37.1 de la Llei 7/2006 per a poder crear un col·legi professional, donat que:

- (i) El CJORGC integra activitats que no corresponen a professions titulades i
- (ii) No queda acreditada l'existència de motius d'interès públic que justifiquin l'existència del Col·legi.

En primer lloc, l'ACCO vol posar de manifest aquells aspectes que valora positivament, del conjunt de propostes de la Llei 13/2002 que conté el Projecte de Decret Legislatiu:

- 1) Introducció de la declaració responsable com a nou règim d'intervenció administrativa de les empreses turístiques (art. 36 de la Llei 13/2002).
- 2) En l'àmbit de les empreses turístiques de mediació, es produeix un canvi en la regulació de les agències de viatges, que passen a denominar-se "agents de viatge", reconeixent el fet que podran exercir aquesta activitat, de forma indistinta, tant les persones físiques com les jurídiques.
 - Substitució del règim d'intervenció administrativa de llicència per un règim de comunicació prèvia, acompanyada de declaració responsable (art. 55 de la Llei 13/2002).
 - S'elimina la restricció pel que fa a les activitats que poden dur a terme els agents de viatges. Amb l'anterior redacció, tenien limitada l'activitat a la pròpia dels viatges combinats i d'altres relacionades. D'acord amb les modificacions proposades, se'ls reserva l'organització i comercialització de viatges combinats i es permet que realitzin qualsevol activitat d'assessorament, mediació i organització en matèria de serveis turístics (art. 54 de la Llei 13/2002).
 - S'elimina la classificació en grups per via reglamentària. D'aquesta manera s'evita la possibilitat que es limitin les activitats que poden dur a terme els agents de viatges segons la categoria a la qual pertanyen. (art. 56 de la Llei 13/2002)
 - S'elimina la previsió relativa a l'exigència de fiança. Els agents de viatges ja tenen una obligació de disposar de garanties (per aplicació de la Directiva 90/314/CEE del Consell, de 13 de juny, relativa als viatges combinats, les vacances combinades i els circuits combinats), tal i com contempla la nova redacció de l'article 55 de la Llei 13/2002, quan s'exigeix que s'acrediti la garantia.
- 3) En relació als guies de turisme (art. 65 de la Llei 13/2002):
 - Es clarifica, en una norma de rang legal, el règim aplicable a l'establiment dels guies de turisme. En aquest sentit, per a l'establiment a Catalunya és necessària l'obtenció de la corresponent habilitació per part de l'Administració de la Generalitat, ja que es tracta d'una professió regulada a la qual és aplicable el sistema de reconeixement mutu de qualificacions establert per la Directiva 2005/36/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 7 de setembre de 2005, relativa al reconeixement de qualificacions professionals (en endavant, Directiva 2005/36/CE). Així mateix, es procedirà a la corresponent inscripció d'ofici dels guies de turisme habilitats en el Registre de Turisme de Catalunya.

Per tant, el manteniment d'un sistema d'habilitació per tal d'establir-se legalment a Catalunya i poder prestar els serveis de guia de turisme a l'interior dels monuments declarats bé cultural d'interès nacional i dels museus inscrits al Registre de Museus de Catalunya, la qual cosa constitueix una reserva d'activitat a favor d'una professió regulada, és correcte des de la perspectiva de la Directiva

2005/36/CE, i no s'apliquen, en conseqüència, les prescripcions derivades de la Directiva de Serveis.

- S'introdueix la menció relativa a la lliure prestació dels serveis de guia de turisme en aquells llocs en els quals no estigui reservada l'activitat als guies de turisme habilitats (a l'interior dels monuments declarats bé cultural d'interès general i dels museus inscrits al Registre de Museus de Catalunya). Aquest sistema de lliure prestació s'ha d'entendre en el sentit de que l'activitat de guia de turisme en els llocs on no és necessària l'habilitació no correspon a una activitat o professió regulada, no essent aplicable, en aquest cas, la Directiva 2005/36/CE.
- En relació amb la prestació ocasional de serveis en els llocs on l'activitat de guia de turisme no és de lliure prestació, per part de guies de turisme establerts en altres Comunitats Autònomes de l'Estat espanyol o en altres Estats membres de la Unió Europea, s'estableix l'obligació de formular una declaració prèvia (art. 65.3 de la Llei 13/2002).

D'aquesta manera es facilita considerablement l'exercici, de manera ocasional, de l'activitat de guia de turisme, la qual cosa suposa l'aplicació, en aquest aspecte, dels principis derivats de la Directiva de Serveis, en relació amb la Directiva 2005/36/CE, a l'activitat de guia de turisme.

- 4) Respecte els parcs aquàtics, s'elimina de la Llei 13/2002 la regulació d'aquest tipus d'instal·lacions, el que implica que aquests no es troben sotmesos a les obligacions que conté aquesta llei. Els parcs aquàtics ja tenen la seva pròpia regulació, la qual estableix un règim d'intervenció administrativa mitjançant una llicència específica d'activitat. Amb aquesta supressió, s'evita una duplictat de règims d'intervenció.
- 5) S'exclouen del concepte d'empreses turístiques les empreses turístiques de restauració³⁶ i les empreses turístiques de serveis complementaris. En conseqüència, aquestes deixen d'estar sotmeses a les obligacions que estableix la Llei 13/2002 (art. 33 i 34 de la Llei 13/2002), com per exemple a l'obligació d'inscriure's al Registre de Turisme de Catalunya.

Seguidament, l'ACCO vol posar de manifest alguns aspectes que cal canviar de les modificacions proposades pel Projecte de Decret Legislatiu, en relació a la Llei 13/2002:

- 1) En relació a la regulació de les empreses turístiques de mediació, cal posar de manifest els següents aspectes:
 - L'article 55.2 de la Llei 13/2002 estableix que, per a exercir com a agents de viatges a Catalunya, cal disposar d'un establiment que compleixi les característiques que es determinin per reglament.

³⁶ Aquest tipus d'activitats estan regulades a la Llei 11/2009, de 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives. L'ACCO va emetre un Informe de Regulació sobre aquesta norma en data 23 de novembre del 2009.

En aplicació de l'article 14.3 de la Directiva de Serveis, condicionar l'accés a una activitat de serveis mitjançant un requisit consistent en l'obligació de tenir un establiment en el territori nacional, és una pràctica prohibida. L'ACCO considera que caldria, per tant, eliminar aquest requisit, ja que es tracta d'un requisit prohibit per la Directiva de Serveis.

- D'acord amb l'article 55.3³⁷ de la Llei 13/2002, per a l'establiment a Catalunya d'agents de viatges domiciliats, és a dir, establerts legalment, a la resta de Comunitats Autònomes de l'Estat espanyol i a la resta d'Estats membres de la Unió Europea cal que s'acrediti:
 - (i) El compliment dels requisits exigits a la Comunitat Autònoma o Estat d'origen que els acredita com a agents de viatges,
 - (ii) Que disposen d'un establiment que compleixi amb les característiques que es determinin per reglament, i
 - (iii) Que disposen de les garanties a què es refereix l'apartat 2.b) de l'article 55.

En relació amb aquesta previsió, l'ACCO considera necessari modificar els següents aspectes:

- En relació als agents de viatges ja establerts legalment en altres Comunitats Autònomes de l'Estat espanyol, l'ACCO considera que aquest règim és contrari a l'article 10.4 de la Directiva de Serveis, que estableix el principi d'eficàcia territorial nacional de les autoritzacions. Així, un agent de viatges que ja es troba legalment establert en qualsevol territori de l'Estat espanyol pot prestar els serveis en la totalitat del territori nacional, sense necessitat de sotmetre's a altres requisits o condicions addicionals. En aquests supòsits, el prestador té la facultat d'obrir sucursals a tot el territori nacional.

En conseqüència, és necessari suprimir de l'article 55.3 de la Llei 13/2002, redactat pel Projecte de Decret Legislatiu, les referències a "*a la resta de comunitats autònomes de l'Estat espanyol*" i "*o comunitat*". Així mateix, es recomana la substitució del terme "*domiciliats*" per "*establerts*".

- Pel que fa als requisits per a l'establiment a Catalunya que s'exigeixen als agents de viatges establerts legalment en altres Estats membres de la Unió Europea, cal fer referència al que apuntàvem anteriorment, en relació al requisit basat en l'existència d'un establiment, la qual cosa és un requisit prohibit per la Directiva de Serveis i ha de ser, per tant, eliminat.

Pel que fa a l'acreditació de la condició d'agent i de disposar d'una garantia, l'article 55.3 de la Llei 13/2002 no especifica el mode d'acreditació del compliment dels mateixos (sigui mitjançant una comunicació prèvia o posterior a

³⁷ En la versió del Projecte de Decret Legislatiu analitzada, l'article 55 conté 2 apartats amb la mateixa numeració ("número 2"). D'ara en endavant, les mencions de l'article 55 que realitza l'ACCO fan referència a la numeració que haurien de tenir els apartats d'aquest article, si fossin nombres correlatius (sense duplicacions).

l'inici de l'activitat, o la presentació d'una declaració responsable, etc.). En tot cas, en absència d'especificació, l'ACCO considera que aquesta acreditació es farà mitjançant una comunicació prèvia en el moment immediatament anterior a l'inici de l'activitat.

Així mateix, l'ACCO vol precisar que aquesta falta de concreció podria comportar que, en un futur desplegament reglamentari, es poguessin establir sistemes d'acreditació que, a la pràctica, actuarien com a barrera d'entrada en el mercat, sense cobertura legal. Per tant, cal concretar en la Llei 13/2002 quina serà la forma d'acreditació d'aquests requisits.

Per tant, l'ACCO proposa la substitució del redactat de l'article 55.3 de la Llei 13/2002, proposat pel Projecte de Decret Legislatiu, pel següent:

“Els agents de viatges establerts a la resta d'Estats membres de la UE que vulguin obrir un establiment a Catalunya han d'acreditar, mitjançant una comunicació prèvia a l'inici de l'activitat, que compleixen els requisits establerts al seu país d'origen, i que disposen de les garanties a què es refereix l'apartat 2.b).”

- Pel que fa l'article 55.4 de la Llei 13/2002, relatiu a la lliure prestació de serveis dels agents de viatges per part de professionals d'altres Comunitats Autònomes o d'altres Estats membres de la Unió Europea, l'ACCO considera que el mateix s'hauria d'eliminar, d'acord amb les observacions següents:
 - D'una banda, cal recordar que, de conformitat amb l'article 10.4 de la Directiva de Serveis, un professional ja establert legalment en una Comunitat Autònoma de l'Estat espanyol pot exercir la seva activitat en la totalitat del territori nacional i que, per tant, aquest professional no està prestant ocasionalment els seus serveis, sinó fent ús de les facultats inherents a l'exercici del seu dret d'establiment.

L'ACCO vol recordar que l'aplicació de la figura legal de la “lliure prestació de serveis”, de conformitat amb l'ordenament jurídic comunitari, implica la presència d'un element transfronterer en la prestació dels serveis de què es tracta. Així, únicament ens trobem amb la figura de la “lliure prestació de serveis” en aquells casos en què un professional establert en un Estat membre de la UE, vol realitzar, de forma ocasional, una prestació de serveis en un Estat membre diferent.

Per tant, donat que en la prestació de serveis dels agents de viatges a Catalunya per part de professionals establerts legalment en d'altres Comunitats Autònomes no existeix el necessari element transfronterer, no resulta possible l'aplicació de la “lliure prestació de serveis”.

- D'altra banda, és contrari a l'article 16 de la Directiva de Serveis la imposició, per als agents de viatges establerts en d'altres Estats membres, de l'obligació d'acreditar que compleixen amb els requisits establerts al seu país d'origen per als agents de viatges.

Així, d'acord amb l'esmentat article de la Directiva de Serveis, la lliure prestació de serveis per part d'operadors d'altres Estats membres no es pot condicionar al compliment de requisits que no respectin els principis de no discriminació, necessitat i proporcionalitat. Només podria establir una exigència com la proposada a l'article 55.4 de la Llei 13/2002, si aquesta es trobés justificada per raons d'ordre públic, seguretat pública, salut pública o protecció del medi ambient.

En conseqüència, l'ACCO recomana la supressió de l'article 55.4 de la Llei 13/2002, modificat pel Projecte de Decret Legislatiu.

- 2) El Projecte de Decret Legislatiu no ha modificat l'article 57 de la Llei 13/2002, que permet regular per reglament empreses turístiques de mediació altres que els agents de viatge. L'ACCO considera que el manteniment d'aquest precepte és contrari a l'article 5 de la Llei 17/2009, el qual imposa l'obligació d'establir els règims d'intervenció administrativa, juntament amb la seva justificació, en una norma de rang legal.

Per tant, l'ACCO considera que cal eliminar aquest precepte, per tal d'evitar la previsió de "cobertures en blanc" en la llei, que possibilitin la introducció de règims d'intervenció administrativa sense la imprescindible cobertura legal.

- 3) En virtut de les modificacions proposades pel Projecte de Decret Legislatiu, l'ACCO considera que caldria introduir, en l'article 36 de la Llei 13/2002, la figura de la declaració prèvia.

El motiu és que la declaració prèvia (relativa al règim administratiu previst per a la prestació ocasional de serveis per part de guies de turisme establerts en altres Estats membres) forma part del conjunt de règims d'intervenció administrativa previstos per la normativa comunitària que es proposa incorporar al text de la Llei 13/2002 i, per tant, ha de constar en la nova redacció de l'article 36.

3.3.13. Llei 9/2009, del 30 de juny, de política industrial

L'article 5.2 de la Llei 9/2009, del 30 de juny, de política industrial (en endavant, Llei 9/2009) preveu que per a exercir l'activitat industrial s'ha de realitzar, amb caràcter general, una comunicació prèvia, a través de la inscripció en el Registre d'Establiments Industrials.

El Projecte de Decret Legislatiu modifica aquesta comunicació prèvia a l'inici de l'activitat per una comunicació a posteriori, en el termini d'un any des de l'inici de l'activitat o bé en cas que hi hagi una variació de les dades. D'aquesta forma, la inscripció en el Registre Industrial i de Serveis Empresarials de la Producció³⁸, que efectua l'administració d'ofici, passa a tenir efectes purament informatius i perd, en aquest sentit, el caràcter preceptiu per a poder iniciar activitats en matèria industrial.

L'ACCO valora positivament aquesta modificació en tant que es passa d'un control previ a un control posteriori, que és un mecanisme menys restrictiu, que redueix les barreres d'entrada

³⁸ Aquest nou registre substitueix l'antic Registre d'Establiments Industrials de Catalunya creat pel Decret 324/1996, d'1 d'octubre.

per a l'accés i exercici de les activitats en matèria industrial, complint amb les previsions de l'article 9.1 c) de la Directiva de Serveis.

Ara bé, l'apartat 3 de l'article 5 preveu que l'exercici d'activitats industrials requereix una autorització administrativa prèvia, si així ho estableix una llei per raons d'interès públic o es deriva de tractats internacionals o normes comunitàries. En relació amb aquest apartat, l'ACCO vol fer les següents consideracions:

1. Amb l'objectiu de deixar palès (i) el caràcter excepcional del règim d'autorització, en el marc de la Directiva de Serveis, i (ii) la necessària justificació per una raó imperiosa d'interès general³⁹, reconeguda per l'ordenament jurídic comunitari, l'ACCO proposa modificar aquest article en el següent sentit:

*“L'exercici d'activitats industrials **pot requerir, excepcionalment, l'autorització administrativa prèvia de l'òrgan competent en cada cas, si així ho estableix una llei per raons imperioses d'interès general, reconegudes per l'ordenament jurídic comunitari, o es deriva de tractats internacionals o normes comunitàries**”.*

2. Addicionalment, caldria fer explícit que els requisits que s'exigeixin per a l'obtenció de l'autorització han de complir les previsions de l'article 10 de la Directiva de Serveis. És a dir, entre d'altres, han de ser necessaris, proporcionats, no discriminatoris, clars, objectius i transparents. En aquest sentit, es proposa la inclusió d'un segon paràgraf en l'article 5.3 de la Llei 9/2009, amb un contingut similar al següent:

“Els requisits exigits per a l'obtenció de l'autorització administrativa prèvia no poden ser discriminatoris, han d'estar justificats per una raó imperiosa d'interès general, han de ser proporcionats, clars i inequívocs, objectius, fets públics amb antelació, transparents i accessibles.”

Per últim, a l'ACCO li sorprèn:

- (i) La inclusió d'aquesta llei en la relació de normes amb rang de llei afectades per la Directiva de Serveis doncs aquesta llei no té per objecte regular l'accés i l'exercici d'activitats de serveis en l'àmbit industrial sinó que estableix els principis generals de l'actuació administrativa incloent aspectes organitzatius (p.ex. creació del Consell de Política industrial i de l'Agència de suport a l'empresa catalana).
- (ii) En canvi, la no inclusió de la Llei 12/2008, que sí regula el règim jurídic dels operadors de la seguretat industrial, establint restriccions importants a l'accés i exercici de l'activitat.

³⁹ Es tracta de raons reconegudes com a tals a la jurisprudència pel Tribunal de Justícia incloses, entre d'altres, ordre públic, salut pública, seguretat pública, conservació del patrimoni artístic nacional, d'acord amb el que preveu l'article 4.8 de la Directiva de Serveis.

4. CONCLUSIONS

L'ACCO valora positivament els canvis proposats en el Projecte de Decret Legislatiu per a l'adequació de normes amb rang de llei a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior.

S'han reduït considerablement les barreres a l'accés i exercici de les activitats de serveis, relatives a les normes modificades, a través de (i) la substitució de determinats règims d'autorització administrativa per règims de comunicació prèvia o declaracions responsables, que són règims menys gravosos per als operadors en termes de terminis d'accés o exercici d'una activitat i de costos econòmics i (ii) l'eliminació de requisits contraris a la Directiva de Serveis.

No obstant això, les reformes operades pel Projecte de Decret Legislatiu no han comportat una plena adequació a la Directiva de Serveis de les normes modificades. En aquest sentit, l'ACCO considera que resten aspectes, de les normes amb rang de llei afectades, que caldria modificar, per donar ple compliment a les obligacions imposades per la Directiva de Serveis:

- En termes generals, si no consta en la norma modificada la justificació dels règims d'autorització que s'ha decidit mantenir, caldria introduir-la en el Projecte de Decret Legislatiu. Aquesta justificació ha de tenir la consideració de raó imperiosa d'interès general, de conformitat amb l'ordenament jurídic comunitari.
- Així mateix, cal que les normes amb rang de llei que estableixen règims d'intervenció administrativa especifiquin el tipus de requisits que es podran exigir per a l'accés o l'exercici d'una activitat de serveis.
- Caldria que les normes no continguin previsions que dificultin el compliment del principi d'eficàcia territorial, en virtut del qual els règims d'intervenció administrativa per a l'exercici de l'activitat són vàlids en tot el territori nacional.
- Per a aquells casos en què s'hagin establert sistemes d'autorització amb numerus clausus, caldria incorporar en el Projecte de Decret Legislatiu previsions relatives a un procediment d'autorització reforçat i una limitació de la durada de les autoritzacions, que caldria que fos el més curta possible perquè la competència "pel mercat" tingui lloc de la forma més freqüent possible en el temps.

En tot cas, cal eliminar de les normes amb rang de llei incloses en el Projecte de Decret Legislatiu aquells requisits contraris a la Directiva de Serveis que han estat identificats per l'ACCO en l'apartat 3.3 d'aquest Informe.

A continuació es resumeixen en una taula les modificacions que l'ACCO considera que cal portar a terme, en el sentit que s'indica a l'apartat 3.3 d'aquest Informe (observacions particulars de cada norma), per tal d'assolir una plena adequació a la Directiva de Serveis. Les modificacions es refereixen a: (i) articles modificats pel Projecte de Decret Legislatiu i (ii) articles de les normes amb rang de llei que no han estat modificats pel Projecte de Decret Legislatiu.

Modificacions proposades per l'ACCO d'articles modificats pel Projecte de Decret Legislatiu		Modificacions proposades per l'ACCO d'articles NO modificats de les normes amb rang de llei
Article del Projecte de Decret Legislatiu	Article de la norma amb rang de llei	
Art. 1	Art. 236 Decret legislatiu 2/2003	Art. 218 Decret legislatiu 2/2003
Art. 2	Art. 238 Decret legislatiu 2/2003	
Art. 3	Art. 49 Llei 6/1988	Art. 52 Llei 6/1988
Art. 5	Art. 66 Llei 6/1988	
-	-	Art. 24 Llei 9/1995
-	-	Art. 13.4 Llei 31/1991
		Art. 14 Llei 31/1991
		Art. 19 Llei 31/1991
Art. 13.2	Art. 6.3 Llei 2/1997	Art. 7.5 Llei 2/1997
Art. 14	Art. 7.2 Llei 2/1997	
Art. 17	Art. 4 Llei 38/1991	-
Art. 25	Art. 3.4 Decret Legislatiu 1/1993	Art. 12.1 Decret Legislatiu 1/1993
Art. 27	Art. 5 Decret Legislatiu 1/1993	Art. 13 Decret Legislatiu 1/1993
Art. 28	Art. 10 Decret Legislatiu 1/1993	Art. 14 Decret Legislatiu 1/1993
Art. 38	Art. 44 Decret Legislatiu 1/1993	Art. 15 Decret Legislatiu 1/1993
-	-	Art. 18 Decret Legislatiu 1/1993
		Art. 30 Decret Legislatiu 1/1993
Art. 43	Art. 9 Llei 8/1994	Art. 4 Llei 8/1994
Art. 44	Art. 11 Llei 8/1994	
Art. 46	Art. 13 Llei 8/1994	
Art. 47	Art. 14 Llei 8/1994	
Art. 49	Art. 4 Llei 9/2000	-
Art. 54	Art. 9 Llei 9/2000	
Art. 58	Art. 9 Llei 7/2006	Art. 37 Llei 7/2006
Art. 60	Art. 31.1.d Llei 7/2006	Disposició Transitòria 6a Llei 7/2006
Art. 63	Art. 40.e Llei 7/2006	
Art. 72	Art. 55 Llei 13/2002	Art. 57 Llei 13/2002
Art. 68	Art. 36 Llei 13/2002	
Art. 84	Art. 5 Llei 9/2009	-



Així mateix, l'ACCO considera que s'haurà d'estar especialment atent al desenvolupament reglamentari i a nivell local dels règims d'intervenció administrativa i dels requisits contemplats en les normes de rang legal que han estat objecte de modificació, de manera que aquests compleixin amb les condicions exigides per la Directiva de Serveis.

Finalment, tal i com s'ha comentat en l'apartat 3.2 d'aquest Informe, l'ACCO considera que caldria modificar també altres normes amb rang de llei que, tot i entrar plenament dins l'àmbit d'aplicació objectiu de la Directiva de Serveis, no han estat objecte de la delegació legislativa operada mitjançant la Llei 5/2010 i, per tant, no han estat modificades a través del Projecte de Decret Legislatiu.

Barcelona, 20 de maig de 2010.