



Suspensó en el primer examen a la 'Ley Ómnibus' de Servicios

Este anteproyecto, que modifica casi medio centenar de leyes estatales ha recibido críticas contundentes de los órganos consultivos del Estado, no sólo por incumplir el mandato comunitario de reunificar el mercado y fraccionar el de colegios profesionales sino por sus incoherencias técnicas, a pesar de que aumentará la recaudación en 5.593 millones de euros.

XAVIER GIL PECHARROMÁN

El profesor García de Enterría afirmaba en su obra "Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas" (Cuadernos Civitas, 1999), que "la situación actual se ha agravado ...por la aparición de las leyes ómnibus, que en un sólo instrumento introducen variaciones en grandes y distintos sectores".

Esta definición, bien puede servir para resumir lo que el Consejo de Estado, el Consejo Económico CES) y Social y la Comisión Nacional de Competencia (CNC) dicen sobre la ley ómnibus que se modifica diversas leyes estatales para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (popularmente conocida como Ley de Servicios).

La Ley es de tal trascendencia, que en su memoria económica se calcula que su entrada en vigor supondrá importantes ahorros de coste para las distintas Administraciones Públicas, así como, una elevación de los ingresos, estimada a largo plazo en 5.593 millones de euros.

Sin embargo, a pesar de su importancia, hay multitud de incongruencias tanto sobre el espíritu de la Directa de Servicios, que transpone, como sobre lo que no dice la citada norma comunitaria. Y eso, a pesar, que junto con la participación del Ministerio de Economía, han actuado los ministerios de Industria, Medio Ambiente, Ciencia, Defen-

sa, Fomento, Sanidad, Trabajo, Cultura, Justicia y Administraciones Públicas. Además, se ha dado audiencia a todas las comunidades autónomas y a los representantes de los sectores afectados por la norma.

Los efectos del anteproyecto son especialmente relevantes al suponer la eliminación de 44 reglamentos de autorización (de los cuales 28 se han sustituido por declaración responsable y 16 se han eliminado).

Asimismo, se han suprimido 22 requisitos y cuatro se han sustituido por otros menos restrictivos. Se han introducido en 22 leyes los principios del anteproyecto de Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio en lo referente a concurrencia en concesión de autorizaciones limitadas, libre prestación, simplificación de procedimientos, silencio positivo, entre otros.

Se crea más dispersión normativa

El Consejo de Estado en su estudio sobre esta ley ómnibus afirma que "el empleo de esta técnica legislativa no hace sino aumentar la dispersión normativa existente; dispersión que dificulta la aplicación de unas normas jurídicas que tienen como destinatarios principales, no sólo a las autoridades, funcionarios y profesionales del derecho, sino también a los particulares".

Las críticas se extienden también a la Ley de ordenación del comercio minorista (Lorcomin), que se elabora al margen del presente anteproyecto, para adaptarla a la Ley

de Servicios. En este caso, se ha estimado oportuno tramitar separadamente la reforma al tratarse de modificaciones significativas en un sector ampliamente afectado por la Directiva de Servicios y con un importante peso en el producto nacional.

La distribución comercial es el subsector más importante dentro del sector servicios, tanto por su peso económico (un 18,5 por ciento del Valor Añadido Bruto de este sector, a su vez el más importante de la economía española según datos del INE) como por el impacto directo que tiene sobre el bienestar de los ciudadanos al tratarse de un sector instrumental que contribuye a promover el dinamismo de otros sectores.

Sobre esta normativa complementaria, la Comisión Nacional de la Competencia advierte al Gobierno de que, si prospera el texto de la nueva Lorcomin sometido a consulta pública, "será rechazado por la Unión Europea". Su informe tacha de intervencionista al anteproyecto por mantener el poder de las comunidades autónomas y que no transpone adecuadamente el mandato liberalizador de la Directiva de Servicios.

El modelo actual ha fracasado

La CNC considera que el actual modelo, que ha fraccionado el mercado único, ha fracasado, puesto que la participación del comercio tradicional se ha visto reducida en el periodo de vigencia de la Ley, con arreglo a datos de AC Nielsen, desde un 13 por ciento de la superficie comercial en 1994 a un 4,4 por ciento en 2006. De nuevo según esta fuente, los hipermercados mayores de 2.500 m², han pasado de detentar el 30 por ciento de cuota en superficie, al 22,5 por ciento en el mismo periodo, y ello a pesar de haberse abierto más de 100 nuevos centros, que han supuesto un incremento de superficie de más de 1 millón de m² en el mismo periodo. Este sorprendente resultado se explica por el espectacular aumento, tanto en términos relativos como absolutos, del supermercado mediano y grande (superior a 400 m²), que han pasado de contar con un 25 por ciento de la superficie comercial al 52 por ciento.

Los datos reflejan que sobre todo, como consecuencia de las trabas al establecimiento de grandes superficies, los supermercados medianos y grandes se han convertido en el formato más desarrollado. Así, en contra de lo pretendido por la regulación, se ha incrementado la presión competitiva hacia el "comercio de proximidad", nicho clásico del comercio tradicional, ya que estos supermercados se suelen situar en los centros urbanos y no a las afueras, como ocurre con los hipermercados.

Además, el Consejo de Estado afirma en su análisis de la Ley Ómnibus que debe te-

EL EMPLEO DE ESTA TÉCNICA LEGISLATIVA AUMENTA LA DISPERSIÓN NORMATIVA EXISTENTE

LOS CONSEJOS DE ESTADO Y ECONÓMICO Y SOCIAL QUIEREN QUE SE RETIRE LA NORMATIVA LABORAL

nerse en cuenta que la Directiva de Servicios establece que sus preceptos "no pueden interpretarse, transponerse, ni aplicarse de modo contrario a lo que dispongan las normas que afectan a la regulación sectorial del propio Derecho Comunitario, lo cual obviamente debe también aplicarse a requisitos procedimentales, de autorizaciones o de otro tipo que existan conforme al mismo".

El fin de la transposición de la Directiva,

COMPETENCIA CREE QUE LA REFORMA DEL COMERCIO MINORITARIO SE RECHAZARÁ EN LA UE

CONTRA LAS PREVISIONES DE LA LEY EN VIGOR, EL COMERCIO TRADICIONAL HA PERDIDO PRESENCIA

que pretende "mejorar la regulación del sector servicios, garantizando la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, y reducir las trabas injustificadas o desproporcionadas al ejercicio de la actividad", señala el Consejo Económico y Social.

La CNC por su parte, considera que la transposición de la Directiva de Servicios debería alinear esta norma con los principios de excepcionalidad en la instauración de regímenes de autorización para el ejercicio y establecimiento de los servicios y de reducción de cargas administrativas, que explicita dicha Directiva.

Las críticas de estos organismos se inician con la extensión de la Ley ómnibus a actividades que no se incluyen en la Directiva, ya que sería recomendable hacerlo más adelante y con tranquilidad. Así, por ejemplo, se señalan los servicios de transporte, sanitarios, de seguridad privada o postales. También considera que deben extraerse del anteproyecto aquellas medidas no afectadas por la Directiva que tienen una importancia decisiva para la economía española y que no

DESACUERDOS SOBRE LOS COLEGIOS PROFESIONALES

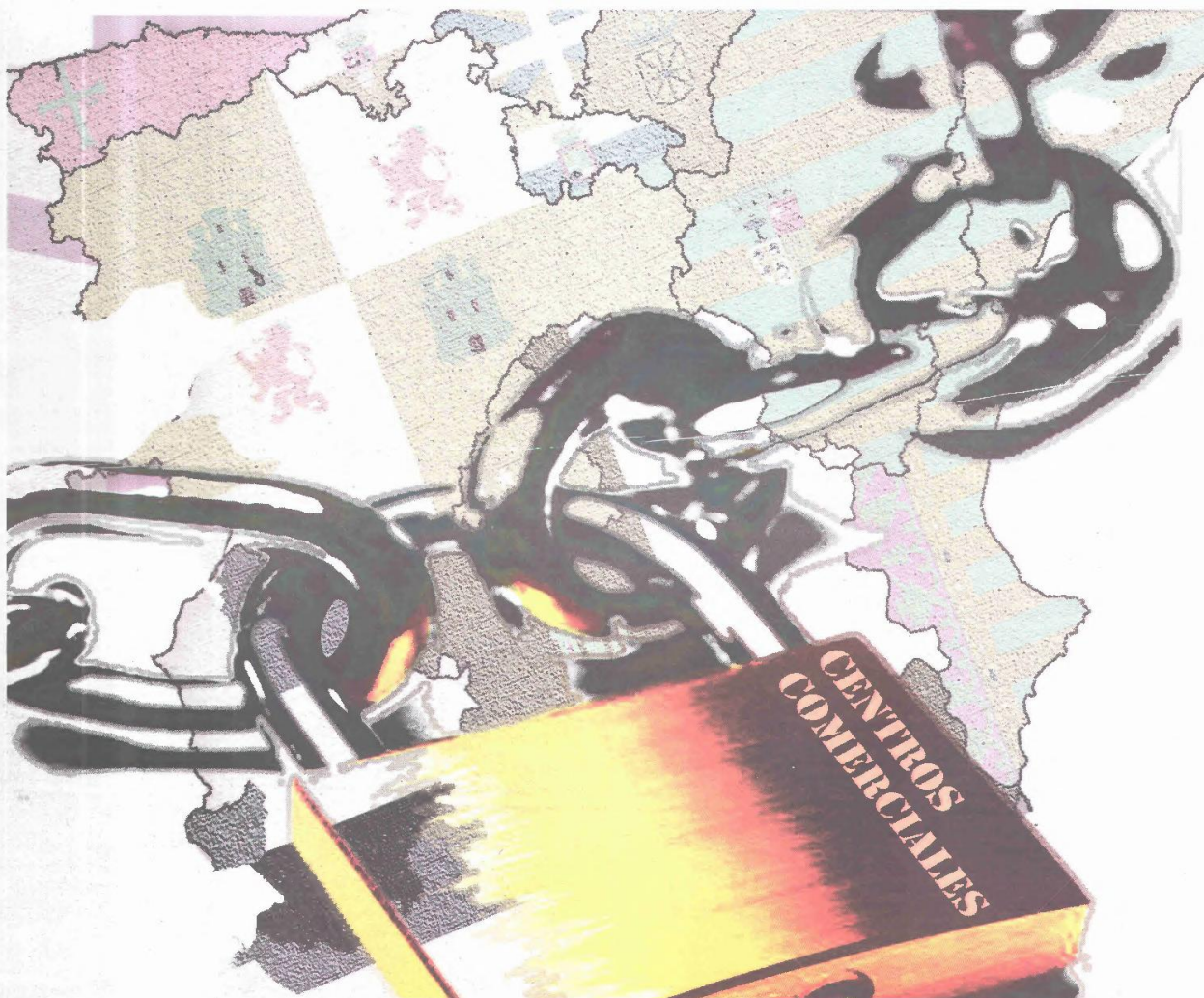
La magnitud de la reforma de los colegios profesionales en la Ley Ómnibus de Servicios es considerable, ya que afecta a sus fines esenciales, al régimen de colegiación, a la creación por las comunidades autónomas de colegios profesionales de adscripción obligatoria, eliminación de la comunicación profesional, modificación del régimen de comunicaciones comerciales y del visado colegial, introducción de formas societarias, eliminación general de baremos orientativos de honorarios profesionales, régimen multiprofesional de actividades profesionales, etc.

Las desavenencias entre los colegios profesionales y el anteproyecto tienen también su reflejo en el informe del Consejo de Estado, que considera que considera contrario a la Constitución, que la colegiación obligatoria se quiera dejar en manos de las comunidades autónomas, cuando, en principio esta materia corresponde al Estado,

de acuerdo con el artículo 149.1.18 de la Constitución, "ya que deja claro que se trata de una materia sujeta a regulación por ley estatal y que se respeta el principio de colegiación única".

El Consejo de Estado también expone, que llama la atención que, al regular los organismos de control, se elimine la exigencia de que dispongan de "la solvencia financiera necesaria para realizar su cometido, que actualmente reclama la legislación vigente". El texto de Economía, que será modificado en este aspecto, también tendrá que hacerlo en asuntos como la supresión de los baremos orientativos de honorarios y sobre la libertad en la publicidad.

El Consejo Económico y Social, por su parte, disiente de la representación que el anteproyecto otorga a los colegios profesionales, ya que considera que invade las facultades de representación de los sindicatos y de las patronales.



BETTA

tendrán reciprocidad en las normas de otros países del entorno, como las referidas al ámbito minero o al de hidrocarburos.

El Consejo de Estado llama, incluso la atención al Gobierno, porque "no se haga uso meditado y prudente de las declaraciones de urgencia, que ha llevado a que en la memoria justificativa se hable de unas disposiciones adicionales tercera y cuarta, que no han sido incluidas en la versión del texto remitida al Consejo de Estado".

Expulsión de las normas laborales

No obstante, en este aspecto, las mayores críticas se centran en las normas de carácter laboral que se pretenden modificar a través de este anteproyecto. El Consejo Económico y Social considera que éste no es el "instrumento oportuno", ya que corresponden al ámbito de la negociación del Diálogo Social" y el Consejo de Estado remarca que estas normas "expresamente han sido excluidas de la Directiva de Servicios".

En la misma línea se rechaza en los informes, la modificación de la Ley 36/2006, reguladora de la subcontratación en el sector

de la construcción, que también está incluida en el ámbito del Diálogo Social.

Uno de los más graves defectos de la normativa es la adopción de medidas de eliminación de trabas o cargas administrativas y la supresión de numerosos regímenes de autorización, pero sin acompañarlas de mecanismos de control posteriores de la actividad, ni de un correlativo refuerzo de la protección de los derechos de los consumidores y usuario o del fomento de la calidad de los servicios.

Un buen ejemplo de ello, lo representan las modificaciones a la regulación de los órganos de gestión de los vinos de calidad en los que no se prevén mecanismos de control a posteriori, dejan de exigirse la falta de ánimo de lucro y la representatividad de los intereses económicos. Estas carencias contrastan con las incluidas para la propiedad intelectual para la protección del bien jurídico afectado.

También se han eliminado ciertas autorizaciones, que han supuesto una desregulación del sector eléctrico, que debería ir acompañada de la introducción de mecanis-

mos eficaces de control que garantizaran la protección de los consumidores y asegurar la calidad del servicio.

Falta de consecuencias por incumplir

Existen algunos supuestos en los que se regulan expresamente las consecuencias derivadas de la inclusión de declaración responsable de datos falsos o incorrectos, aunque en la mayoría de los casos se prescinde de incluir una mención a estas consecuencias.

Tampoco se ha establecido una normativa uniforme para los casos en que se ha iniciado la actividad, pero no se ha presentado la declaración responsable o la comunicación previsto, tal y como ocurre con el sector eléctrico, en el cual se sanciona el inicio de la actividad, pero la falta de presentación de la declaración. Faltan, asimismo, obligaciones de poner en conocimiento de la Administración cualquier cambio que afecte a la información incluida en las declaraciones.

No se ha tenido en cuenta que con la desaparición de la autorización previa ha dejado de ser posible la evaluación del impacto ambiental, lo que debe ser corregido.

Debe revisarse la redacción de la disposición transitoria segunda para dejar claro que lo que se establece es la salvaguardia del silencio negativo donde esté regulado por una ley, para las normas que estén pendientes de resolución a la entrada de la Ley.

Polémica con la entrada en vigor

Incluso en la entrada en vigor de los cambios normativos regulados en el anteproyecto hay desacuerdo sobre el texto que la Comisión Delegada del Gobierno tendrán que remitir al Consejo de Ministros, con las debidas modificaciones. Consideran los informes, que se debe ampliar el plazo de 30 días genérico, desde la aprobación en el BOE del texto, al considerar que son necesarios plazos más amplios para algunos supuestos en los que el cumplimiento de las nuevas obligaciones requiera desarrollos complejos, como, entre otros, la implantación de sistemas de gestión de la calidad en la actividad de edificación.

El plazo para incluir las modificaciones concluía en mayo y antes de acabar el año debe remitirse el texto a Bruselas, incluyendo los cambios en normas autonómicas.