



Dictamen 9/2009  
del Consejo Económico y  
Social de  
Castilla-La Mancha

sobre el Anteproyecto de Ley de  
modificación de diversas Leyes para su  
adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12  
de diciembre, del Parlamento Europeo y del  
Consejo, relativa a los servicios en el  
Mercado Interior

Aprobado en el Pleno  
del 29 de septiembre de 2009

## Sumario

I.	Antecedentes	3
	I.1. Contexto normativo	4
II.	Contenido	10
III.	Valoración y observaciones	12
	III.1. De carácter general	12
	III.2. Al texto del proyecto	15
IV.	Conclusión	25
V.	Voto Particular	26

Documento disponible en  
[www.ces-clm.es](http://www.ces-clm.es)

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha por la Ley 2/1994, de 26 de julio, modificada por Ley 8/1997, de 5 de septiembre, previo estudio y tramitación en la Comisión de Economía, Desarrollo Regional y Medio Ambiente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento, el Pleno, en su sesión extraordinaria celebrada el 29 de septiembre de 2009, aprueba por mayoría, el siguiente

## Dictamen

### I. Antecedentes

Con fecha 15 de septiembre de 2009 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha escrito remitido por la Consejera de Administraciones Públicas y Justicia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por el que se solicita, a tenor de los artículos 3.1 a) y 19 de la Ley 2/1994, de 26 de julio, la emisión del Dictamen, por trámite de urgencia, sobre el "Anteproyecto de Ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el Mercado Interior".

El expediente, además del texto del Anteproyecto de Ley remitido al Consejo de Gobierno para su toma en consideración y sus correspondientes borradores previos, se compone de los siguientes documentos:

- Memoria justificativa de objetivos, medios y conveniencia de la Secretaría General de la Consejería de Administraciones Públicas y Justicia, de 31 de agosto de 2009.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural, de 31 de agosto de 2009.
- Acuerdo de inicio de la Consejera de Administraciones Públicas y Justicia del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley, de 1 de septiembre de 2009.
- Informe y memoria de impacto de género de la Secretaría General de la Consejería de Administraciones Públicas y Justicia, de 3 de septiembre de 2009.
- Informe favorable de la Secretaría General de la Vicepresidencia y Consejería de Economía y Hacienda, de 3 de septiembre de 2009.
- Memoria económica de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Artesanía, de 3 de septiembre de 2009.
- Certificado de la Dirección General de Turismo en el que se constata haber informado a todos los miembros del Consejo de Turismo de las modificaciones proyectadas en la Ley de Turismo de Castilla-La Mancha, de 7 de septiembre de 2009.
- Informe favorable del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de 7 de septiembre de 2009.
- Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Vicepresidencia y Consejería de Economía y Hacienda, de 7 de septiembre de 2009.

- Certificación de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural en la que se justifica la publicación en la página web de la Junta de Comunidades de los borradores de Anteproyecto de Ley de modificación de las Leyes 7/2007, 3/2008 y 9/2003, de 8 de septiembre de 2009.
- Informe favorable a la tramitación del Anteproyecto, de la Secretaría General de la Consejería de Administraciones Públicas y Justicia, de 9 de septiembre de 2009.

El día 25 de septiembre de 2009 se reunió la Comisión de Economía, Desarrollo Regional y Medio Ambiente con el fin de elaborar la correspondiente Propuesta de Dictamen, en virtud de lo dispuesto en el artículo 38 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo. En esta sesión de la Comisión de Trabajo se contó con la presencia de la Ilma. Sra. D<sup>a</sup>. Soledad Obeo, Secretaria General de la Vicepresidencia y Consejería de Economía y Hacienda, de la Ilma. Sra. D<sup>a</sup>. Alicia Martínez, Secretaria General Técnica, y de D<sup>a</sup>. Carmen Ríos, Jefe de Servicio Jurídico, ambas de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural, de la Ilma. Sra. D<sup>a</sup>. Elena Martín, Secretaria General Técnica, y de D. Sebastián Miralles, Jefe de Servicio Jurídico, ambos de la Consejería de Cultura, Turismo y Artesanía, y de D<sup>a</sup>. Estrella Álvarez, Jefe de Servicio Jurídico de la Consejería de Administraciones Públicas y Justicia, que procedieron a realizar una exposición del texto remitido y efectuaron las aclaraciones necesarias a las dudas suscitadas entre los distintos Consejeros de la Comisión que así pudieron emitir, con más rigor, el Dictamen solicitado.

### I.1. Contexto normativo

El progreso económico y social de los Estados miembros de la Comunidad Europea (en lo sucesivo CE), constituye el objetivo fundamental que se persigue con la construcción de una Europa unida. Este objetivo global, recogido en el Preámbulo del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 25 de marzo de 1957 se desarrolla de forma más concreta en su artículo 2, en la redacción actual dada por el Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997: *“La Comunidad tendrá por misión...un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas...un alto nivel de empleo y de protección social...la igualdad entre el hombre y la mujer...un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente...la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros”*.

Pero los redactores del Tratado fundacional no se limitaron a señalar las metas que debían alcanzarse sino que expusieron claramente los instrumentos que debían ponerse en práctica para ello. Dichos instrumentos son, fundamentalmente, el establecimiento de un Mercado Común, la consecución de una unión económica y monetaria y el acercamiento progresivo de las políticas económicas de los Estados miembros.

Desde el punto de vista doctrinal, se distinguen hasta cuatro grados posibles de integración económica que, de menor a mayor, serían los siguientes: a) la zona de libre cambio se caracteriza por la eliminación de trabas al comercio de productos industriales entre los países que la forman, manteniendo cada uno su propio nivel de protección en las relaciones con terceros; b) la unión aduanera, implica además la adopción de una tarifa

exterior común aplicada uniformemente en todo el territorio aduanero; c) un paso más es el mercado común, que se diferencia de la unión aduanera en que, a nivel interno, no sólo se suprimen los obstáculos al comercio de carácter aduanero sino que se persigue una libre circulación de mercancías, la cual conlleva la abolición de todas aquellas prácticas que dificulten el comercio entre los Estados afectados y que se extiende también a las personas físicas o jurídicas, a los servicios y capitales; d) por último, el mayor grado de integración lo constituiría la unión económica y monetaria, en la que se alcanzaría la unificación de las políticas económicas.

En consecuencia, el objetivo del mercado único y la unión económica y monetaria, hacen que la CE se fundamente en cuatro libertades básicas: libertad de circulación de mercancías; libertad de desplazamiento de trabajadores; libertad de establecimiento y libertad de circulación de capitales.

De entre estas libertades, el TCE en sus actuales artículos 43 a 55 regula lo que denomina "Derecho de establecimiento", esto es, la supresión de las restricciones que pudieran existir en la libre circulación de personas no asalariadas. Esta libertad de circulación comprende, a su vez, la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de servicios.

El art. 43.2 TCE advierte que "La libertad de establecimiento comprenderá el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas y, especialmente, de sociedades,...en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales...". Por su parte, el art. 50 TCE dispone que "Con arreglo al presente Tratado, se considerarán como servicios las prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración, en la medida en que no se rijan por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas".

Ante la falta de concreción de los términos del Tratado, parece que la diferencia entre "establecimiento" y "prestación de servicios" estriba en el carácter temporal o no del ejercicio de la actividad. Así, podríamos definir la "libertad de establecimiento" como "la instalación de manera estable para ejercer una actividad independiente, mediante la creación de un centro de actividad".

Para aplicar los principios que inspiran la libertad de establecimiento y de prestación de servicios, el instrumento jurídico previsto en el artículo 44.1 TCE es la Directiva, emanada a través del procedimiento normativo de "codecisión". La implantación de esta libertad, a pesar de su carácter general, no está exenta, sin embargo, de limitaciones, recogidas en el TCE. Así los artículos 45 y 46 prevén que las disposiciones relativas a la libertad de establecimiento, por una parte, no se aplicarán a las actividades que en un Estado miembro estén relacionadas, aunque sólo sea de forma ocasional, con el ejercicio del poder público y, por otra, que no prejuzgarán la aplicación de regímenes especiales para extranjeros "que estén justificados por razones de orden público, seguridad y salud pública".

Las Directivas cuyo objeto es garantizar la libertad de establecimiento suelen sistematizarse en tres ámbitos principales.

1º) En primer lugar se encuentran las denominadas "Directivas de reconocimiento mutuo de titulaciones". Y es que, uno de los principales obstáculos que se interpone en el libre ejercicio de actividades independientes y, en particular de profesiones liberales, es la necesidad de que la persona esté en posesión de un título que acredite su cualificación profesional y que sea reconocido por las autoridades del Estado miembro en el que va a llevar a cabo su actividad.

Por esa razón, el artículo 47.1 TCE advierte que "A fin de facilitar el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el art. 251, adoptará directivas para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos.

En este sentido, podemos destacar la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, sobre el reconocimiento de cualificaciones profesionales, que sustituye a la Directiva 89/48/CEE, de 21 de diciembre. En virtud de la misma se garantiza a las personas que han adquirido sus cualificaciones profesionales en un Estado miembro el acceso y ejercicio a la misma profesión en otro Estado miembro con los mismos derechos que los nacionales, sin perjuicio del cumplimiento por el profesional migrante de las condiciones de ejercicio no discriminatorias que pueda imponerle este último Estado miembro, siempre que tales condiciones estén justificadas objetivamente y sean proporcionadas. Esta Directiva se ha incorporado al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre.

2º) En segundo lugar debemos citar las "Directivas de armonización societaria". La libertad de establecimiento se aplica tanto a las personas físicas como jurídicas, según se desprende de los artículos 43 y 48 TCE. En el primero se pone de manifiesto que tal libertad comprende *"la constitución y gestión de empresas y, especialmente de sociedades"*, mientras que en el segundo, se equiparan las sociedades constituidas de conformidad con la legislación de un Estado miembro y cuya sede social, administración central o centro de actividad principal se encuentre dentro de la Comunidad, con las personas físicas nacionales de los Estados miembros. Este mismo artículo 48 engloba en el término "sociedades" a las sociedades de Derecho civil o mercantil, incluso las sociedades cooperativas y demás personas jurídicas públicas o privadas, con excepción de las sociedades que no persigan fin lucrativo.

En vista de lo anterior, las Instituciones comunitarias han venido adoptando las medidas necesarias para que la libertad de establecimiento de sociedades se lleve a cabo sin restricciones impuestas por los Estados miembros. El objetivo de estas normas es, además, coordinar en la medida necesaria, las garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades para proteger los intereses de socios y terceros. Han sido tantas las Directivas comunitarias emanadas con el fin de armonizar el derecho de sociedades que en la terminología práctica, más que por sus concretas referencias, se las conoce por sus ordinales (primera, segunda tercera...). Asimismo nuestro ordenamiento jurídico, ha ido evolucionando por ese impulso del derecho comunitario. Recordemos, por ejemplo, que la Ley 19/1989, de 25 de julio, de reforma parcial y adaptación de la legislación mercantil a las directivas de la Comunidad Económica Europea en materia de sociedades, supuso la incorporación al derecho español del acervo comunitario en la materia y que su Disposición Final 1ª encomendaba al Gobierno la refundición de las leyes de sociedades anónimas y de responsabilidad limitada, de la que traen causa los vigentes

Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas y la Ley 2/1995, de 23 de marzo, de Sociedades de Responsabilidad Limitada.

Desde la aprobación de estas normas muchas han sido las modificaciones exigidas por la nueva adaptación del derecho societario a las exigencias del ordenamiento europeo. Entre ellas podemos destacar la denominada "Duodécima Directiva" (89/667/CEE, del Consejo, de 21 de diciembre de 1989), que acabó con un principio básico del derecho de sociedades español relativo a la exigencia de un número mínimo de tres socios para constituir sociedad de capital privado (puesto que para las sociedades públicas ya se admitía la existencia de un único socio). De esta manera, la Ley 2/1995, de 23 de marzo modificó convenientemente el Real Decreto Legislativo 1564/1989.

Otro hito importante ha sido la introducción en el ámbito comunitario del concepto de "sociedad matriz", que responde a la realidad propia de un mercado único del ejercicio de actividades societarias en Estados distintos al de la sede social y, por ende, a la necesidad de garantizar una cooperación transfronteriza, lo que ha dado lugar a la regulación de diversos modelos de "sociedades europeas". En este caso, el grado de armonización ha permitido dictar los correspondientes Reglamentos: así el Reglamento del Consejo 2157/2001, de 8 de octubre de 2001, aprueba el estatuto de la Sociedad Anónima Europea, estatuto que se ha completado con la Directiva 2001/86/CE, del Consejo, de 8 de octubre de 2001, en lo que respecta a la implicación de los trabajadores; por su parte, el Reglamento del Consejo 1435/2003, de 22 de julio de 2003, aprueba el Estatuto de la Sociedad cooperativa europea.

Las denominadas "Cuarta Directiva" (78/660/CEE, del Consejo, de 25 de julio de 1978) y "Séptima Directiva" (83/349/CEE, del Consejo, de 13 de junio de 1983) han experimentado sustanciales reformas con las Directivas 2006/46/CE y 2006/43/CE, al objeto de mejorar la comparabilidad de las cuentas anuales y los informes de gestión en la UE y fortalecer la confianza del público en ellos, mediante la inclusión de una información específica de mayor calidad y más coherente. La incorporación de estas novedades al ordenamiento societario español se ha producido con la Ley 16/2007, de 4 de julio, de Reforma y adaptación de la legislación mercantil en materia contable para su armonización internacional, con base en la normativa de la Unión Europea.

Más recientemente, con la Ley 3/2009, de 3 de abril, de Modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles, se han incorporado al ordenamiento jurídico patrio las Directiva 2005/56/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a las fusiones transfronterizas de las sociedades de capital y la Directiva 2007/63/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, por la que se exige informe de perito independiente en caso de fusión o escisión de sociedades anónimas. Los mandatos adicionales contenidos en la citada Ley 3/2009 han de suponer la aprobación de un único cuerpo legal de las sociedades mercantiles que habrá de derogar el notablemente envejecido Título I del Libro II del Código de Comercio de 1885. De este modo, la Disposición Final 7ª de la Ley 3/2009 habilita al Gobierno para que en el plazo de 12 meses y bajo la denominación de "Ley de Sociedades de Capital", refunda en un único texto las leyes reguladoras de estas sociedades (es decir, el propio Código de Comercio en lo relativo a las sociedades comanditarias por acciones; el Real Decreto Legislativo 1564/1989, sobre sociedades anónimas y la Ley 2/1995,

sobre sociedades de responsabilidad limitada). Habrá que estar atentos, por tanto, a la anunciada reforma legal que se nos anuncia próxima.

3º) El último ámbito de garantía de la libertad de establecimiento se ha planteado a través de las denominadas "Directivas de liberalización", que encuentran su fundamento jurídico en el art. 47.2 TCE (para el establecimiento) y en el art. 52.2 TCE (para la prestación de servicios). El objetivo de estas directivas es, en el primer caso, coordinar las disposiciones legales reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al acceso y ejercicio de las actividades autónomas. En el segundo supuesto, el fin es alcanzar la liberalización en la prestación de un servicio determinado. Dichas directivas deberían ser aprobadas por las Instituciones comunitarias en el desarrollo de programas generales a lo largo de un periodo transitorio. Sin embargo, al no conseguirse en un buen número de sectores la supresión de restricciones, por la falta de colaboración de los Estados miembros, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, desde su conocida Sentencia de 21 de junio de 1974 (caso REYNERS), por vía prejudicial, viene defendiendo la aplicabilidad inmediata de los actuales artículos 43, 49 y 50 TCE. Eso significa que el derecho de los ciudadanos comunitarios a desarrollar una actividad autónoma en un Estado miembro distinto al de su residencia sin ser objeto de discriminación, resulta conferido directamente por el Tratado, con independencia del grado de armonización conseguido por los ordenamientos nacionales.

Sin embargo, como frecuentemente sucede que la teoría y la práctica jurídicas no se correspondan fielmente, en el marco de la Estrategia de Lisboa (Consejo Europeo de 23 y 24 de marzo de 2000) se constató que la fragmentación del mercado de servicios seguía resultando uno de los principales obstáculos para la consecución del "mercado único", en tanto que los servicios constituyen un motor del crecimiento económico que vienen a representar en torno al 70% del PIB y de los puestos de trabajo de la mayoría de los Estados miembros. En este ámbito es donde se aprobó la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

La finalidad de la Directiva 2006/123/CE es la de alcanzar un mercado único de servicios en la Unión Europea, para lo que se insta a los Estados miembros a reducir las cargas administrativas y la excesiva burocracia que puedan impedir a las empresas ofrecer servicios transfronterizos o instalarse en otros Estados miembros.

La Directiva define "servicio" en el nº 1 del artículo 4 como *"Cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración"*, excluyéndose, sin embargo, los servicios del nº 2 del artículo 2 de la misma.

El capítulo segundo de la Directiva, obliga a los Estados miembros a simplificar los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio, garantizando que sus trámites puedan llevarse a cabo a través de "ventanillas únicas" e informando adecuadamente y de forma fácilmente accesible a los prestadores y destinatarios.

La filosofía de la Directiva es que los particulares puedan prestar actividades de servicios en régimen de libertad competitiva y ausencia de discriminación, sin interferencias administrativas. Cuando estén en juego intereses públicos que reclamen sistemas de control, éstos en principio han de tener la intensidad mínima para conseguir el objetivo perseguido. De modo que para supeditar el acceso y ejercicio de una actividad de servicios a un régimen de autorización, el artículo 9 de la Directiva impone a los Estados miembros tres requisitos, negativo el primero y positivos los restantes. En primer lugar ésta no ha de ser discriminatoria para el prestador de que se trata; en segundo término ha de resultar necesaria por razones imperiosas de interés general; por último ha de resultar proporcionada, lo que significa que el objetivo de interés general no pueda ser conseguido mediante una medida menos restrictiva.

Si estos tres requisitos se cumplen, el régimen de autorización ha de reunir unas determinadas características y sólo por causas tasadas se podrá limitar la duración de la autorización (artículos 10.2 y 11.1, respectivamente).

Todas estas medidas han de ser cumplidas por los Estados miembros antes del 28 de diciembre de 2009, como expresamente indica el propio artículo 44.1 de la citada Directiva. Eso significa, en Estados descentralizados como el nuestro, que cada Administración Pública territorial resulta implicada en su respectivo ámbito de actuación. Y por lo que a la adopción de medidas legislativas se refiere, el Estado y las diferentes Comunidades Autónomas serán concernidas en virtud del reparto competencial que, teniendo como marco básico los artículos 148 y 149 de la Constitución, se complementan con el denominado "bloque de constitucionalidad" correspondiente.

Por lo tanto, el Anteproyecto objeto del presente Dictamen, responde a la necesidad de simplificación administrativa que, en los procedimientos relativos al acceso y ejercicio a actividades de servicio, corresponde a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

En el momento de emitir este Dictamen y, salvo error u omisión por nuestra parte, ni el Estado ni el resto de Comunidades Autónomas han emanado todavía sus respectivas normas generales de adaptación al libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Se observan, sin embargo, diversas leyes autonómicas que están incorporando sectorialmente principios básicos de la Directiva 2006/123/CE, entre las que podemos citar las siguientes:

- Cataluña: Ley 9/2009, de 30 de junio, de Política Industrial de Cataluña.
- Navarra: Ley 10/2009, de 2 de julio, de normas reguladoras de Museos y Colecciones Museográficas Permanentes de Navarra.
- Galicia: Ley 14/2008, de 3 de diciembre, de normas reguladoras de Turismo en Galicia.
- País Vasco: Ley 7/2008, de 25 de junio, de segunda modificación de la Ley de la Actividad Comercial.

## II. Contenido

El texto del Anteproyecto se compone de una Exposición de motivos, 5 artículos, 2 Disposiciones Adicionales, 3 Disposiciones Transitorias, 1 Disposición Derogatoria y 2 Disposiciones Finales.

La **Exposición de motivos** justifica la modificación proyectada en la necesidad de adaptar la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el Mercado Interior, por la que se pretende suprimir las barreras legales y administrativas que obstaculizan las libertades de establecimiento y de prestación de servicios en los Estados miembros y que no obedezcan a criterios de necesidad, proporcionalidad y carácter no discriminatorio. De este modo, la ley responde a la necesidad de que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha adapte sus normas de rango legal a las exigencias de la Directiva y de conformidad con la legislación básica estatal que ha de emanarse.

A continuación se citan como fundamentos competenciales los artículos 31 y 32 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha y se termina exponiendo resumidamente el contenido del Anteproyecto.

El **artículo primero** tiene por objeto modificar la Ley 7/2007, de 15 de marzo, de Calidad Agroalimentaria de Castilla-La Mancha. En su **apartado 1** se da una nueva redacción a la letra k) del artículo 3 y en su **apartado 2** se redacta de nuevo el artículo 29, configurando a las organizaciones para la representación, defensa y promoción de las figuras de calidad agroalimentaria como órganos de gestión. Por último, en su **apartado 3** se suprime el artículo 31.

El **artículo segundo** modifica la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha. En su **apartado único** da una nueva redacción al artículo 8 liberalizando el régimen de usos reconocido a los particulares respecto del dominio público forestal.

El **artículo tercero** se dedica a modificar la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha. En su **apartado 1** se añade un nuevo párrafo al artículo 32, sustituyendo el régimen de autorización previa por el de declaración responsable para la ubicación de instalaciones desmontables vinculadas a servicios que tengan el carácter de usos complementarios en vías pecuarias. En el **apartado 2** se tipifica como infracción grave en el artículo 41.3 j) la no presentación de la declaración responsable o el incumplimiento de las condiciones requeridas para la misma. En el **apartado 3** se tipifica, también como grave, la inexactitud, falsedad u omisión de los datos de las manifestaciones o documentos, añadiendo una letra k) al artículo 41.3.

El **artículo cuarto** modifica la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha. En el **apartado 1** se deja sin contenido el artículo 3 d). En el **apartado 2** se suprime la competencia autorizatoria de la Administración autonómica sobre los establecimientos turísticos, dando nueva redacción al artículo 3 e). Con el mismo objeto, el **apartado 3** da nueva redacción al artículo 9. El **apartado 4** añade un nº 5 al artículo 10, otorgando el derecho de información a las empresas turísticas. El **apartado 5** modifica la letra d) del artículo 11 obligando a las empresas turísticas a exponer los precios de sus servicios. El **apartado 6** da nueva

redacción al artículo 13 otorgando al Registro de Empresas y Establecimientos Turísticos carácter meramente publicitario. El **apartado 7** modifica la rúbrica del artículo 25, sobre los guías turísticos, denominándolo "Profesiones reguladas". El **apartado 8** da una nueva redacción al artículo 27.1 disponiendo la inscripción de oficio en el Registro de Guías de Turismo de Castilla-La Mancha. El **apartado 9** modifica la definición de usuario turístico contenida en el artículo 32. El **apartado 10** suprime el Título VI sobre precios turísticos. El **apartado 11** redacta de nuevo el artículo 49 sobre las actividades comprendidas. El **apartado 12** modifica las letras a) y b) del artículo 50.1 sobre personas responsables. El **apartado 13** tipifica como infracción leve en el artículo 61.3 la falta de notificación, comunicación a la Administración turística de las actividades sujetas a este régimen. El **apartado 14** redacta de nuevo algunas infracciones graves contenidas en el artículo 62, mientras que el **apartado 15** lo hace con las muy graves del artículo 63. El **apartado 16** tipifica las posibles sanciones administrativas en el artículo 65 y el **apartado 17** las del artículo 66.1. Por último, el **apartado 18** convierte en euros las sanciones previstas en el artículo 69.

El **artículo quinto** modifica la Ley 2/1997, de 30 de mayo, de actividades feriales de Castilla-La Mancha. En su **apartado 1** se redacta de nuevo el artículo 1 sobre el objeto. Su **apartado 2** modifica la rúbrica del Capítulo II aludiendo a la comunicación previa y registro de las actividades feriales. En consecuencia, el **apartado 3** redacta de nuevo el artículo 5 sustituyendo la anterior autorización por la comunicación previa de las mismas. El **apartado 4** deja sin contenido el artículo 7 sobre medidas provisionales y el **apartado 5** deroga el artículo 8, suprimiendo el Patronato Regional de Ferias. El **apartado 6** modifica el artículo 9.1 sobre inscripción de oficio de las actividades feriales comunicadas. El **apartado 7** redacta el artículo 15 sobre sujetos responsables. Por último, los **apartados 8, 9 y 10** se dedican a dar una nueva redacción a diversas infracciones leves, graves y muy graves contenidas, respectivamente, en los artículos 17, 18 y 19.

En la **Disposición Adicional primera** se suprime la autorización administrativa para la organización y celebración de combinaciones aleatorias con fines publicitarios, para las máquinas de tipo A y para los salones recreativos, en el ámbito de lo establecido en la Ley 4/1999, de 31 de marzo, del Juego de Castilla-La Mancha.

En la **Disposición Adicional segunda** se encomienda al organismo competente comunicar a la Dirección General competente en materia de asuntos europeos, antes de la aprobación de cualquier proyecto legal, reglamentario o administrativo en el que se prevea establecer autorizaciones, la motivación de su necesidad, proporcionalidad y no discriminación, para su posterior notificación a la Comisión Europea.

En la **Disposición Transitoria primera**, se advierte que los procedimientos de autorización en curso se tramitarán y resolverán conforme a la normativa vigente en el momento de la solicitud, salvo que los interesados, antes de la resolución, desistan de la solicitud y opten por la aplicación de la nueva normativa.

La **Disposición Transitoria segunda** extiende el nuevo régimen de comunicación previa a los prestadores autorizados o habilitados, debiendo entenderse que estos actos administrativos sustituyen a la declaración responsable o comunicación previa.

La **Disposición Transitoria tercera** encomienda a las Consejerías adoptar las medidas de adecuación de sus respectivos registros al carácter de las correspondientes inscripciones.

La **Disposición Derogatoria única** deja sin efecto las normas de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en esta Ley.

La **Disposición Final primera** faculta al Consejo de Gobierno para dictar las normas reglamentarias de desarrollo y aplicación de la Ley.

La **Disposición Final segunda** dispone la entrada en vigor de la Ley el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

### III. Valoración y observaciones

#### III.1. De carácter general

El proceso de construcción europea resulta ser un formidable reto presidido por tensiones constantes entre los intereses comunitarios y los nacionales. En ese loable propósito de estrechar cada vez más los lazos entre los Estados y los pueblos de Europa es forzoso incorporar sensibilidades muy distintas. Desde los más apasionados, que anhelarían una inmediata unificación política, hasta quienes sienten el vértigo de perder como referencia las fronteras estatales, se encuentra la actitud indiferente de muchos ciudadanos, que simplemente desconocen la significación y la transcendencia de la Unión Europea.

Pero, frente al escepticismo o la prevención, resultan evidentes el desarrollo y las elevadas cotas de bienestar que nuestro país ha conseguido en el seno de la Unión. Por otra parte, es justamente en épocas como la presente cuando mejor puede apreciarse el valor de una Europa unida. En efecto, la solidez de las Instituciones comunitarias y, particularmente, la existencia de una "zona euro", en alguna medida ha permitido a los Estados miembros encontrar las necesarias sinergias para la puesta en práctica de diagnósticos compartidos y soluciones conjuntas contra la crisis que nos afecta, mitigando así efectos más adversos que, en otro caso, podría haber tenido aquélla para las economías nacionales, abandonadas a su ámbito individual de decisión.

Aceptada, por tanto, la utilidad y la necesidad de una Unión Europea, es oportuno afrontar con decisión las debilidades que ralentizan el crecimiento económico y la creación de empleo en el ámbito comunitario. En este sentido, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el Mercado Interior, pretende instaurar un mercado de servicios ajeno a las interferencias que, desde los Estados, pueden causarse al principio de libre competencia, compatibilizando la defensa del interés público que estos deben seguir manteniendo, con unos procedimientos más ágiles y con la supresión de las trabas administrativas no amparadas en criterios de necesidad, proporcionalidad y ausencia de discriminación. Esta tarea exigirá a los poderes públicos un particular esfuerzo por superar prejuicios estatales y una predisposición a huir de

dogmatismos, sometiendo a revisión todos sus sistemas de control y sus procedimientos en relación con las actividades de prestación de servicios.

El Anteproyecto de Ley objeto del presente Dictamen, en la medida en que pretende asumir las modificaciones legales que obstaculizan en Castilla-La Mancha ese libre mercado de servicios debe ser saludado como positivo. Aunque consideramos que con este Anteproyecto únicamente se colman de forma parcial las exigencias de la Directiva 2006/123/CE y, por consiguiente, esperamos la misma diligencia de adaptación tanto en el plano reglamentario, como incluso en aspectos legales, sobre sectores no incluidos en el Anteproyecto, como puede ser el del comercio interior, normas que, a juicio de este Consejo, también habrán de remitirse en su día para el oportuno Dictamen.

En la memoria de impacto presupuestario, incluida en el expediente de solicitud de Dictamen, se afirma que *“Conviene señalar que desde un punto de vista económico, los análisis macroeconómicos que se manejan desde el Estado apuntan a que la reforma normativa que desde el mismo se plantea, junto con el resto de reformas normativas en el ámbito autonómico y local, inducirá significativas mejoras en la producción y el empleo en el sector servicios y facilitará la creación de nuevas empresas en dicho sector terciario. En concreto, se estima un impacto a largo plazo del 1,2% sobre el PIB de la economía española”*. Pues bien, echamos en falta un análisis de impacto similar para la economía regional como consecuencia de la aplicación de la Directiva.

Aunque en menor medida que en el conjunto nacional, también en Castilla-La Mancha el sector servicios es, indudablemente, el que tiene un mayor peso en la economía y el empleo. Concretamente, en 2008, según se recoge en el Informe Socioeconómico elaborado por este Consejo, este sector suponía el 54,68% del PIB real regional, aportó 2,23 puntos al crecimiento del mismo – convirtiéndose, de hecho, en el único sector que experimentó algún crecimiento en ese ejercicio – y ha ganado desde el año 2000 casi seis puntos porcentuales en el conjunto de la economía regional. En cuanto al empleo, su peso es aún mayor: algo más del 60% de los ocupados de la región en 2008 trabajaban el sector servicios, 5,4 puntos más que en 2000.

Una característica de este sector, que el Consejo ya ha puesto de manifiesto en varias ocasiones, es su menor facilidad para incorporar ganancias en productividad, por hallarse menos expuesto que otros (especialmente el industrial) a la competencia exterior. Ello supone que cualquier medida encaminada a reducir las trabas a esa competencia, como la que se pretende introducir mediante la aplicación de la Directiva de Comunitaria contemplada en el Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen, además de beneficiar en gran medida a los usuarios, puede redundar en una mayor competitividad general del sector, lo que, dado su decisiva importancia en la economía regional que se acaba de ver, influirá directamente en el nivel general de competitividad de ésta.

No obstante, el práctico agotamiento del plazo máximo de transposición, ha determinado que la solicitud de nuestro Dictamen se realice por vía de urgencia, lo que, sin duda, nos impide considerar con la calma y sosiego deseables una norma de tan importante calado como la que se tramita en este Anteproyecto. Esta misma

premura ha supuesto eludir una serie de procedimientos y consultas que, a nuestro juicio, redundarían en beneficio de la norma.

Y es que, aún tratándose de una transposición de una Directiva comunitaria, el trámite de información pública debería haberse realizado en su conjunto y no tan sólo de forma parcial, como se constata en el expediente que sólo abarca las normas de responsabilidad de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural, según se desprende del certificado de la Secretaría General Técnica de dicha Consejería (que alude a su publicación en la página web de la Junta de Comunidades).

Asimismo, se echan en falta los informes o dictámenes preceptivos del Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha, del Consejo Asesor Agrario, del Consejo Asesor de Medio Ambiente y de la Comisión del Juego de Castilla-La Mancha.

Por otra parte, la forma generalizada tanto en el ámbito autonómico como el estatal para la adaptación de la Directiva 2006/123/CE ha sido la de las denominadas "leyes ómnibus", es decir, la de normas jurídicas de contenido heterogéneo, tramitadas con la participación de los diversos departamentos y consejerías que podrían resultar afectados. Desde el punto de vista de la técnica normativa tal opción no es la más aconsejable para salvaguardar la certeza y la seguridad jurídicas. Máxime cuando algunas modificaciones se producen sin retocar expresamente los artículos de la norma sustantiva que deberían quedar afectados, como ocurre en la Disposición Adicional primera del Anteproyecto, en relación con los juegos de suerte, envite o azar gratuitos.

De esta forma, apreciamos en el texto normativo estilos, filosofías y estrategias muy diferentes en las diversas modificaciones proyectadas. Por ejemplo, mientras que para los órganos de gestión de las figuras de calidad agroalimentaria se suprime toda intervención administrativa previa o posterior (lo que, sin duda, dificultará el deber de colaboración que sigue reconociéndose a los mismos), en otros casos, como en materia forestal o de vías pecuarias, la liberalización ha sido mínima, limitada a unos principios generales que serán de difícil encuadre en leyes que siguen resultando fuertemente intervencionistas.

A veces, la misma infracción es calificada de grave o muy grave, en función de la materia. Es el supuesto, por ejemplo, de la consistente en omitir la declaración o comunicación previa de actividades, cuando ésta sea preceptiva. Tal infracción se califica de muy grave para la Ley de Turismo, de grave en la Ley de Vías Pecuarias y sencillamente se omite en el caso de la Ley de Actividades FERIALES.

Sugerimos, en consecuencia que, en el transcurso del procedimiento de tramitación del expediente, se vayan solventando estas omisiones e incongruencias, para que el texto resultante no pueda adolecer del más mínimo reproche de forma o de fondo.

### III.2. Al texto del Proyecto

#### Exposición de motivos.

En el primer párrafo se dice que *“El 28 de diciembre de 2006 entró en vigor la Directiva 2006/123/CE...”*.

Aunque la expresión subrayada no hace más que seguir la expresión del artículo 45 de la Directiva 2006/123/CE (que dispone que la Directiva “entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el DOUE”), convendría una redacción distinta, pues con ella parece sugerirse que, ya desde esa fecha, los Estados miembros debían haberse sujetado a sus prescripciones. Sin embargo, como es sabido, la esencia de una Directiva estriba en conceder a los Estados miembros un plazo de transposición de sus correspondientes legislaciones, de modo que afirmar que una Directiva “entra en vigor”, en realidad no supone más que señalar el plazo inicial del que disponen dichos Estados para adaptar sus correspondientes ordenamientos jurídicos. En consecuencia, proponemos la fórmula siguiente: *“El día 27 de diciembre de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea la Directiva...”*.

En el párrafo tercero, sugerimos redactar: *“...establece la eliminación de las barreras normativas o administrativas que obstaculizan...”* pues lógicamente no todas las barreras serán “legales” como ahora se dice. Después del punto y seguido convendría una redacción que no reiterara la expresión “en cuanto a...”.

En el párrafo 5º se podría mejorar la redacción evitando la proximidad de expresiones reiterativas como *“responde a la necesidad”* y *“adopte las medidas necesarias para la adaptación”*. Sugerimos: *“La presente Ley recoge las modificaciones legales necesarias para la adaptación del ordenamiento jurídico autonómico de Castilla-La Mancha a la Directiva...”*.

En el párrafo 6º, debería redactarse: *“...atribuye a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas en las materias...”*.

En el párrafo que alude al contenido del artículo 4 del Anteproyecto sugerimos que se sustituya la expresión *“en orden a...”* por *“para”*.

#### **Artículo primero. Modificación de la Ley 7/2007, de 15 de marzo, de Calidad Agroalimentaria de Castilla-La Mancha.**

Las modificaciones que se producen respecto de la Ley 7/2007 pretenden suprimir la autorización administrativa previa que ahora han de obtener los órganos de gestión de las figuras de calidad agroalimentaria sin prever alternativamente un sistema de comunicación o declaración responsable (sean éstas previas o posteriores al ejercicio de la actividad).

Esta falta de previsión de comunicación o declaración responsable parece difícilmente compatible con las funciones de colaboración que el artículo 30 (letras g), h) e i)) sigue encomendando a estos organismos de gestión, pues impedirá a la Administración conocer siquiera cuántos de éstos existen por cada figura de calidad agroalimentaria. Así, por ejemplo, se resentirá el deber establecido en el artículo 30.2 f) que impone a los organismos de gestión confeccionar estadísticas de producción, elaboración y comercialización de los productos amparados y el resto de información que les sea solicitada *“...y presentarlas a la Dirección General competente en materia agroalimentaria para su difusión y general conocimiento”*.

Habrá que matizar también la redacción del artículo 59.7 que considera infracción leve: *“No estar inscrito en los registros, establecidos reglamentariamente para cada una de las figuras de calidad, gestionados por el correspondiente órgano de gestión”* pues, eliminada la relación unívoca “figura de calidad-órgano de gestión”, parece sobrar la precisión última.

Entendemos, en definitiva, que del deber de simplificación impuesto por la Directiva 2006/123/CE, no se derivaba necesariamente una ausencia de controles que, además, podrían seguir justificándose por razones de interés público en la defensa de la calidad agroalimentaria.

#### **Artículo segundo. Modificación de la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha.**

La modificación prevista para la Ley 3/2008 (en lo sucesivo, LM) afecta, por un lado, al artículo 8.5 aunque, en este caso, no se ha suprimido la autorización o concesión administrativa previas sino que se han establecido simplemente unos principios de publicidad, objetividad, imparcialidad y transparencia en estos procedimientos, imponiendo la concurrencia competitiva cuando se trate de una actividad de servicios cuya contratación se promueva conforme a los instrumentos de planificación y gestión del monte o cuando el ejercicio de la actividad excluya el ejercicio de otras actividades por terceros (letras a) y b), respectivamente del citado número).

Lo que no se entiende fácilmente es que, si los citados principios han de presidir toda autorización o concesión administrativa de servicios sobre los montes, el procedimiento más congruente con ellos, es decir, el de concurrencia competitiva no se haya formulado claramente como de aplicación general, circunscribiéndolo a los dos supuestos más arriba citados que aparentan configurarlo indebidamente como procedimiento residual de aplicación tasada.

Pero es que, además, limitar el supuesto de la “concurrencia competitiva” a aquellos en que *“...el ejercicio de la actividad excluya el ejercicio de otras actividades por terceros”*, nos resulta inadecuado. A nuestro juicio reclama la concurrencia competitiva no sólo la limitación que el ejercicio de la actividad por el autorizado o concesionario implica para el ejercicio de otras actividades por terceros sino también la limitación que afecte a la misma actividad. Lo explicamos con un ejemplo: los aprovechamientos maderables pueden no interferir en otros aprovechamientos del monte pero, a pesar de eso, las concesiones o autorizaciones para la obtención de maderas deberían otorgarse por concurrencia competitiva, al no ser posible que dos o más personas puedan

conseguir este aprovechamiento simultáneamente. Sólo así podría garantizarse la objetividad de que quien ha ofrecido mejores condiciones ostenta el aprovechamiento. De lo contrario, el primer solicitante que cumpliera unos requisitos mínimos (sin llegar a los máximos que podrían obtenerse mediante una subasta o concurso), podría ser el adjudicatario.

Por otra parte, se aclara en el nº 7 que cuando se trate de concesiones y autorizaciones para actividades de servicios, *"...la duración será limitada de acuerdo con sus características, no dará lugar a renovaciones automáticas ni ventajas a favor del anterior titular o personas especialmente vinculadas con él..."*.

Esta regla no parece suficiente para limitar en el tiempo las autorizaciones y concesiones y, de hecho, al colocarse con posterioridad a plazos suficientemente largos (de 30 años), pueden convertir en ineficaz el propósito que persiguen.

En conclusión, debemos observar, que la filosofía de la adaptación de la LM a la Directiva 2006/123/CE es justamente la contraria a la seguida en el artículo primero con la Ley de Calidad Agroalimentaria. Si en ésta se eliminaron todos los controles administrativos que pesaban sobre los organismos de gestión, en aquella no se ha suprimido ni uno solo de los existentes, limitándose a una mera regulación en el plano de los principios, que serán de difícil aplicación en un texto normativo fuertemente intervencionista y de corte escasamente liberalizador.

En efecto y, con independencia del deber que asiste al legislador de asegurar la protección del medio ambiente, parece que el sistema concesional y autorizatorio de la LM es de tal intensidad que se antoja muy difícil configurar en su seno un marco liberalizador como el que pretende la Directiva 2006/123/CE sin relajar las modalidades de intervención administrativa. A continuación expondremos algunos ejemplos:

- Según el artículo 16.4 LM, los titulares de montes privados están obligados a solicitar a la Consejería, con carácter previo a la ejecución de los trabajos o aprovechamientos en sus predios, la autorización pertinente. Si además se tiene en cuenta lo dispuesto en los artículos 38.9 y 39.1 LM resultará, además, que no sólo es precisa esta autorización sino que, además, con carácter general para todo aprovechamiento, será la Administración la que deba elaborar los pliegos de condiciones técnico-facultativas, a través de la Consejería competente.

Siendo conscientes del interés público que subyace en esta intervención, al objeto de que ningún trabajo o aprovechamiento pueda comprometer la seguridad forestal en materia de incendios, lucha contra la erosión o la propia sanidad de los montes, nos preguntamos si no podría alcanzarse este mismo objetivo con un sistema en el que fueran los propios interesados los que, en general, debieran presentar sus correspondientes propuestas técnicas ante la Administración, que debieran entenderse aprobadas en caso de no oponerse ésta en un determinado plazo.

- En el artículo 41.6 LM no sólo se sujeta a autorización administrativa la recogida de productos forestales sin carácter comercial sino que, además, esta autorización deberá ser comunicada por la Administración titular del monte a la Administración autonómica. Pues bien, este complejo entramado de autorizaciones y comunicaciones sucesivas no parece, desde luego, el ejemplo más notorio de simplificación administrativa de los procedimientos buscado por la Directiva 2006/123/CE.
- En el artículo 48 no sólo se establece un sistema de autorización previa antes de realizar una roturación agrícola sino que, además, se impone el carácter negativo del silencio, en clara inversión de la regla general de que el silencio en los procedimientos instados por los particulares debiera tener carácter positivo.

#### **Artículo tercero. Modificación de la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha.**

##### **- Apartado “Uno”. Añade un nuevo párrafo al artículo 32.**

En este se añade simplemente un nuevo párrafo al artículo 32 a los exclusivos efectos de permitir, con una simple declaración responsable previa, ubicar instalaciones desmontables vinculadas a actividades de servicios que constituyan usos comunes o complementarios en las vías pecuarias.

Por un lado este artículo es problemático, ya que remite el contenido de la declaración a un hipotético artículo 71 bis de la Ley 30/1992 que, por la tramitación paralela de esta norma con la estatal, todavía no está en vigor, pudiendo fácilmente ocurrir que el citado precepto estatal no acabe incluyéndose o lo haga con una redacción sustancialmente distinta a la que ahora presupone el legislador autonómico.

Por otra parte, el contenido final de la reforma de la Ley 9/2003, ha sido bastante más modesto que el previsto en anteriores borradores de la norma, por lo que se nos suscita la duda de si este mínimo atisbo de liberalización no hubiera podido apurarse más, en una norma que, desde el artículo 22 y siguientes, resulta fuertemente intervencionista y, particularmente, si será compatible con estos preceptos citados, en los que sólo se contempla la vía de la autorización para realizar ocupaciones temporales, añadiéndoles además la connotación de excepcionalidad, tanto cuando se fundamenten en razones de interés público como de interés particular

##### **- Apartados “Dos” y “Tres”.**

Estos números añaden, respectivamente, los apartados j) y k) al artículo 41.3, al objeto de sancionar como infracción grave la no presentación de declaración responsable o la inexactitud, falsedad u omisión en los datos o documentos que la integren o acompañen. Teniendo en cuenta su carácter correlativo, bastaría simplemente un número “Dos” en el que se añadieran ambos apartados.

Artículo cuarto. Modificación de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha.

- Apartados "Uno" y "Dos".

Estos, en cuanto afectan al mismo precepto, podrían ser refundidos.

Por otra parte, llama la atención que se haya eliminado toda referencia autorizatoria entre las competencias de la Administración de la Junta, cuando ésta sigue existiendo respecto de los denominados "Centros Recreativos Turísticos", regulados en el Capítulo V del Título III de la Ley (pues estos preceptos, según se desprende del Anteproyecto, no van a ser modificados).

- Apartado "Tres".

Dándose una nueva redacción al artículo 9 se regula la "*Declaración responsable*" que viene a sustituir a la autorización hasta ahora exigida para la instalación y el funcionamiento de las empresas turísticas. Pues bien, en el apartado 2 del artículo 9, que alude al deber de presentarla, resulta necesario especificar el momento en que ha de hacerse y, particularmente, su carácter previo al ejercicio de la actividad, pues no tiene sentido que esta circunstancia deba deducirse implícitamente del número 3 (en el que se afirma, de manera indirecta, que "*La presentación de la declaración responsable habilita para el desarrollo de la actividad turística...*"), o en el propio número 5 del precepto, que será objeto de comentario aparte.

El número 4 del artículo 9 dispone que: "*Se deberán comunicar...las modificaciones o reformas sustanciales que puedan afectar a la clasificación de los establecimientos...*".

En primer lugar, sugerimos sustituir el adverbio "*así mismo*" por la expresión "*así como*". En segundo lugar, con la sustitución de la "*declaración responsable*" por la expresión "*deberán comunicar*" parece que el legislador quiere introducir un matiz diferente en los casos de "*cambios sobrevenidos durante el ejercicio de la actividad*", probablemente asumiendo que no siempre será posible en estos casos una comunicación previa. Por eso quizá no estuviera de más una precisión sobre el momento en que deben comunicarse estos cambios sustanciales.

El apartado 5 del artículo 9 conmina con sanciones administrativas "*El ejercicio o publicidad por cualquier medio de difusión de las actividades de las empresas turísticas sin la previa presentación de la declaración responsable...*".

Esta última disposición parece, por cierto, que debería tener mejor acomodo en el capítulo correspondiente de infracciones. Además, tal y como está aquí redactada, al equipararse "*ejercicio*" con "*publicidad*" de las actividades de empresas turísticas, se sugiere que también podría darse sanción por la Ley de Turismo regional con una mera publicidad de las actividades, sin ejercicio efectivo de éstas, antes de presentar la declaración

responsable. En este caso habría que concretar (asimismo en el número 2) que la declaración responsable ha de ser previa no sólo al ejercicio de la actividad, sino al de su publicidad.

Por último, sugerimos que la nueva redacción propuesta para el artículo 65.2 en el apartado "Decimosexto", se incorpore a este artículo, estableciendo expresamente que la no presentación de la "*Declaración responsable*" con carácter previo al ejercicio de la actividad turística, en los supuestos en que ésta sea obligatoria, determinará la suspensión de la actividad o la clausura de los correspondientes locales.

#### - Sugerencia de retocar el artículo 12 de la Ley 8/1999.

En este artículo se regula la facultad de dispensar algunas de las exigencias técnicas exigidas para su clasificación a las empresas de turismo, previo informe técnico. A nuestro juicio, el régimen de dispensas pierde su sentido cuando desaparece la autorización administrativa, debiendo convertirse ahora una simple mención especial en la declaración responsable que la Administración podrá objetar, en su caso.

#### - Apartado Seis.

Convendría mejorar la redacción del artículo 13. No sólo porque la inclusión en un párrafo único de prescripciones heterogéneas lo hace de difícil lectura sino porque, probablemente, se silencia lo más importante: que el Registro no puede tener carácter constitutivo, al no depender el válido ejercicio de la actividad turística de su inscripción en él.

*1.- El órgano competente...procederá a inscribir...en el Registro de Empresas y Establecimientos Turísticos de Castilla-La Mancha.*

*2.- El Registro tendrá naturaleza administrativa, carácter público y de mera publicidad, a los solos efectos de suponer de un censo exhaustivo...(esta explicación podría omitirse, al presuponerse ya en la expresión subrayada).*

*3.- Potestativamente, a instancias del interesado, podrán inscribirse..."*

#### - Precisiones al Capítulo V del Título III.

Llama la atención que, cuando en el artículo 3 de la Ley 8/1999, se han suprimido las competencias de autorización que corresponden a la Administración, como si éstas ya no existieran, se mantenga intocada la necesidad de autorización de los Centros Recreativos Turísticos. Aunque quizá por tratarse de proyectos de gran repercusión socio-económica siga estando justificando este régimen más restrictivo, por lo que se echa en falta en el expediente y en el propio texto de la Ley una referencia a las circunstancias que obligan a su mantenimiento.

**- Apartado Ocho.**

En la nueva redacción que se propone para el artículo 27.1, en el inciso final se establece que en el Registro de Guías de Turismo de Castilla-La Mancha, aparte de inscribirse los citados "guías", *"Podrán ser inscritas... otras profesiones reguladas, cuando así se determine reglamentariamente"*.

Entendemos que debe modificarse la redacción de este precepto pues nos resulta incongruente que a un Registro pensado específicamente para los guías de turismo puedan acceder otras profesiones reguladas. Lo lógico sería configurar para éstas un Registro diferente, o bien, crear un "Registro de profesiones reguladas" con secciones distintas para los "guías" y "otras profesiones reguladas".

**- Sugerencia de actualización del artículo 36.**

Debería aprovecharse la reforma para eliminar las referencias legislativas obsoletas en materia de consumo que, tanto respecto del Estado como de la Comunidad Autónoma, se realizan en este artículo.

**- Apartado Doce.**

Aunque no se haga más que adaptar la redacción vigente, en la delimitación de las personas responsables no es necesario el desdoblamiento de las letras a) y b) del artículo 50.1 pues, particularmente, la última de ellas no es sino la concreción de la responsabilidad prevista en la letra a) para determinado tipo de infracciones administrativas (las de no haber formulado declaración responsable u ostentar la habilitación correspondiente), que en nada altera la regla general.

Esta redacción contrasta, por ejemplo, con la que el apartado siete del artículo quinto hace para el correspondiente artículo 15 de la Ley 2/1997, de 30 de mayo, de actividades feriales de Castilla-La Mancha que, a nuestro juicio, es más correcta. En ella los dos apartados en que hasta ahora se encuentra dividido este artículo (con idéntica técnica que en la Ley 8/1999), han sido sustituidos por la siguiente redacción: *"Son sujetos responsables de las infracciones administrativas... quienes por acción u omisión hubiesen participado en las mismas"*.

**- Apartado Quince.**

Teniendo en cuenta que respecto de los Centros Recreativos Turísticos se sigue manteniendo el sistema de autorización, debería contemplarse alguna infracción consistente en el ejercicio de la actividad sin haberla obtenido. De lo contrario habría que concluir que el incumplimiento de este régimen carece de repercusión sancionadora.

**- Apartado Dieciséis.**

Insistimos de nuevo en que el mantenimiento del régimen de autorización para los Centros Recreativos Turísticos impide aquí dejar de contemplar la sanción de revocación de la autorización administrativa que ahora establece el artículo 65.

En el nº 2 se dispone que: *“No tendrá carácter de sanción la clausura o cierre del establecimiento que se halle abierto al público sin haber presentado previamente la declaración responsable para el ejercicio de su actividad o la suspensión del funcionamiento que, en su caso, pueda acordarse hasta la presentación de aquélla”.*

Como anteriormente observamos, este precepto, que adapta el actual artículo 65.2 a la supresión del régimen autorizador, se encuentra desubicado sistemáticamente. Es evidente que la clausura o cierre del establecimiento en los casos en que no se ha presentado declaración previa carece de naturaleza sancionatoria, pues el propósito de la medida restrictiva no es “castigar” sino impedir que una conducta ilícita pueda seguirse produciendo. Pero por ello mismo no se justifica su inclusión en el capítulo de sanciones administrativas. Debería ser en el artículo 9, que regula genéricamente la “Declaración responsable”, donde se advirtiera expresamente que la no presentación de la misma con carácter previo al ejercicio de la actividad supondrá la suspensión de ésta y la consiguiente clausura de las instalaciones.

**- Apartado Diecisiete.**

En lugar de practicar aquí una simple conversión a euros de las sanciones ya establecidas en la Ley 8/1999, se podría aprovechar para redondear las cantidades en euros, evitando así la necesidad de utilizar decimales. Esta misma observación se reitera para el apartado siguiente (dieciocho).

**- Apartado Dieciocho.**

En la redacción de la letra a) del artículo 69 observamos que a la Delegación Provincial de la Consejería competente se le atribuye competencia para la sanción de las infracciones leves y las graves que se impongan en su grado mínimo.

Aunque el precepto no suponga innovación sobre el sistema actualmente establecido en la vigente Ley 8/1999, limitándose a la conversión a euros de las multas, creemos que un sistema en el que la competencia sancionadora del órgano no se extienda a todos los grados de una misma calificación, podría complicar innecesariamente la gestión de los expedientes sancionadores, en los que a veces las circunstancias de agravación sólo se manifiestan con posterioridad a la incoación, en el curso de su tramitación. De esta forma, la superación del grado mínimo determinaría la incompetencia objetiva del órgano y la necesidad de una nueva incoación por el órgano administrativo competente.

Artículo quinto. Modificación de la Ley 2/1997, de 30 de mayo, de actividades feriales de Castilla-La Mancha.

- Apartado Cuatro.

No se justifica la supresión del artículo 7 que establecía la posibilidad de adoptar medidas cautelares de cierre o suspensión de la actividad ferial por no haber obtenido la autorización administrativa o por circunstancias graves acontecidas en su desarrollo. El hecho de que ya no sea exigible autorización administrativa no debería privar a las autoridades competentes de acordar estas medidas en los supuestos de falta de comunicación previa o por alteraciones graves durante el desarrollo de las ferias que afecten a la seguridad de las personas, los productos, las instalaciones o el medio ambiente. Éstas son prerrogativas de policía pública, independientes de la liberalización de servicios.

- Apartado Nueve.

En la redacción del artículo 18 se considera infracción grave, en su nueva letra a) *“La falta de veracidad en los datos y documentos comunicados a la Administración para la calificación de la actividad ferial”*.

Este hecho, por un lado, no parece compaginarse sistemáticamente con lo dispuesto en el artículo anterior respecto de la Ley 8/1999 en el que, según la redacción propuesta en el apartado Decimoquinto para el artículo 63.5, la inexactitud o falsedad de datos, documentos o manifestaciones que se hubieren aportado con la declaración responsable se califican como infracciones *“muy graves”*.

Por otra parte, ni en ésta ni en las modificaciones restantes se ha previsto expresamente como infracción *“La realización de actividades feriales omitiendo el deber de comunicación previa o incumpliendo las condiciones exigidas a la misma”*, que, en reiterada coherencia sistemática con lo dispuesto en la Ley 8/1999, también debería tipificarse como “muy grave”.

En la redacción propuesta para el artículo 18 c) se tipifica como infracción grave: *“La celebración de actividades feriales en recintos o instalaciones que no cumplan los requisitos establecidos en la presente Ley y disposiciones que la desarrollen”*.

Como es sabido, el principio de legalidad no excluye un ámbito de “colaboración reglamentaria” pero, desde luego, es incompatible con “remisiones legales en blanco” a infracciones cuyos elementos esenciales no puedan derivarse de la propia norma legal. Por ello, habrá que asegurarse que, al menos, los requisitos básicos que han de cumplir las instalaciones feriales, estén predeterminados por ley. De lo contrario, la posterior tipificación reglamentaria podría vulnerar el principio de legalidad.

En el artículo 18 e) se tipifica: *“La obstrucción a facilitar la actuación inspectora”*. A nuestro juicio la expresión subrayada adolece de cierta complejidad y podría ser sustituida simplemente por *“La obstrucción o resistencia a la actuación inspectora”*.

En el artículo 18 f) reiteramos la observación hecha para la letra c), respecto del principio de legalidad. Por otra parte, la redacción correcta debiera escribir *"derive un perjuicio"*, pues el sujeto es singular.

**- Apartado Diez.**

En la redacción del artículo 19 b) la tipificación debería ser: *"La negativa directa a permitir la actuación inspectora"*.

**Disposición Adicional primera. Juegos de suerte, envite o azar gratuitos.**

En esta Disposición simplemente se indica que determinado tipo de actividades de juego no necesitan autorización administrativa. Pues bien dudamos que la técnica correcta para la supresión parcial de este régimen autorizador pase por su simple inclusión en la Disposición Adicional de una "ley ómnibus". Parece que la certeza y seguridad jurídica reclaman modificar expresamente los artículos correspondientes de la Ley 4/1999, de 31 de marzo, del Juego de Castilla-La Mancha, sin que el pretexto, utilizado en el expediente, de que es la misma técnica utilizada en el Proyecto de Ley estatal, nos parezca justificación bastante.

**Disposición Adicional segunda. Notificación a la Comisión Europea.**

En realidad el título de esta Disposición no se corresponde con su contenido que no es propiamente el de notificar a la "Comisión Europea", sino el de que cada órgano administrativo lo haga a la Dirección General competente en asuntos europeos para que ésta centralice las correspondientes notificaciones *"...por los conductos correspondientes"*.

Por otra parte, se nos antoja escasa la regla de que sólo se deban notificar los proyectos legales, reglamentarios o administrativos que se prevean aprobar en el futuro estableciendo restricciones al principio general de libre prestación de servicios, como literalmente se deriva de esta Disposición. Creemos que, de la Directiva 2006/123/CE, es toda la normativa autonómica y práctica administrativa (tanto la futura como la vigente), la que se puede encontrar en cuestión. Las limitaciones, por el hecho de estar ya en vigor, no resultan, sin más justificadas. Consiguientemente, el deber de informar podría tener un objeto más amplio al aquí previsto.

**Disposición Transitoria primera. Régimen transitorio.**

Esta Disposición establece que:

*"1.- Los procedimientos de autorizaciones iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se tramitarán y resolverán conforme a la normativa vigente en el momento de la solicitud.*

*2.- No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el interesado podrá, con anterioridad a la resolución, desistir de su solicitud y optar por la aplicación de la nueva normativa"*.

Esta regla transitoria nos parece ilógica. Cuando se sustituye un régimen de autorización por el de simple declaración o comunicación previa, lo razonable no es prolongar un procedimiento que concluirá con un acto administrativo ya innecesario conforme a la ley vigente a la hora de dictarse resolución. Ni, mucho menos, imponer a los particulares, la carga adicional de desistir de ese procedimiento ya obsoleto. Aparentemente la solución más sencilla es considerar la solicitud como declaración o comunicación previa, exonerando tanto a la Administración como a los particulares de trámites procedimentales carentes de sentido "de lege data". Y, en el caso de que la solicitud de inicio no reuniera los requisitos de contenido exigidos en la nueva normativa, efectuar el oportuno requerimiento de ampliación correspondiente.

**Disposición Transitoria segunda. Aplicación de la Ley a los prestadores de servicios autorizados o habilitados.**

Con mejor criterio, esta Disposición equipara la autorización ya concedida a la declaración responsable o comunicación previa. No obstante, en este caso, quizá procediera la salvaguarda de que, en el caso de establecimiento de nuevos requisitos no exigidos por la normativa anterior, la Administración pudiera requerir su aportación a los interesados.

#### **IV. Conclusión.**

El Consejo Económico y Social, sin perjuicio de las valoraciones y observaciones realizadas, dictamina favorablemente el "Anteproyecto de Ley de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el Mercado Interior".

Toledo, a 29 de septiembre de 2009  
LA SECRETARIA GENERAL  
Carmen Suárez Blanco

Vº Bº EL PRESIDENTE EN FUNCIONES  
Juan Antonio Mata Marfil

## V. Voto Particular.

**VOTO PARTICULAR FORMULADO POR EL CONSEJERO D. MARIO FERNANDEZ GONZÁLEZ, EN REPRESENTACIÓN DE LOS CONSEJEROS DEL GRUPO SEGUNDO PRESENTES EN EL PLENO DE FECHA 29 DE SEPTIEMBRE DE 2009, RELATIVO AL DICTAMEN 9/2009 SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACION DE DIVERSAS LEYES PARA SU ADAPTACION A LA DIRECTIVA 2006/123/CE, DE 12 DE DICIEMBRE, DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, RELATIVA A LOS SERVICIOS EN EL MERCADO INTERIOR**

El consejero del Consejo Económico y Social de Castilla - La Mancha, D. Mario Fernández González, en nombre y representación de los consejeros del Grupo Segundo de este Órgano presentes en el Pleno de fecha 29 de septiembre de 2009, conforme a lo establecido en el artículo 45 del Reglamento de Ordenación y Funcionamiento de dicho Consejo, vienen a emitir un voto particular sobre el Dictamen 9/2009 que fue aprobado por mayoría en el Pleno de dicha fecha, referido al Anteproyecto de Ley de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el Mercado Interior.

La Confederación Regional de Empresarios de Castilla - La Mancha, (CECAM), organización a la que pertenecemos los Consejeros del Grupo Segundo, quiere a través del presente voto, explicar la motivación que le ha llevado a estar en desacuerdo con el Dictamen emitido por el Consejo y aprobado por mayoría en el Pleno celebrado en fecha 29 de septiembre de 2009, con respecto al Anteproyecto de Ley de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el Mercado Interior.

Este Grupo quiere en un primer término, dejar patente su consonancia con el fin perseguido por esta normativa, que no es otro que la supresión de determinados requerimientos burocráticos a la hora de ejercer actividades relacionadas con las materias en la Ley establecidas. Pero igualmente entendemos que la forma en que dicho Anteproyecto de Ley, ha sido elaborado y en determinados casos la redacción plasmada en el mismo, nos hace diferir del Dictamen aprobado por mayoría en el Pleno de 29 de septiembre, debido a las razones que a continuación se enuncian.

En primer lugar entendemos que se hace fundamental y prioritario que se recabe la opinión de los sectores afectados por esta regulación, que modifica en alguno de los casos de manera sustancial, la tramitación y cumplimiento de los requisitos necesarios para realizar determinadas labores y actividades en las materias modificadas por el presente Anteproyecto de Ley. Es por esta razón, por la que hemos de subrayar, que dicho Anteproyecto adolece de un proceso de información y consulta previo a su presentación en el Consejo Económico y Social, que propicia por parte de los sectores afectados, por un lado inseguridad a la hora de emitir su valoración sobre el mismo, y por otro la imposibilidad de, con un tiempo suficiente, no sólo circunscribirse a lo establecido en el mismo, sino a aportar en las materias objeto de regulación consideraciones que por el motivo de la premura de plazos, no han podido realizarse y que sin duda podrían haber redundado en beneficio de las mismas.

Igualmente y por lo que se refiere a su elaboración, hemos echado en falta en el expediente administrativo, determinados trámites preceptivos como el de la información pública, el cual no ha sido realizado a pesar de su obligatoriedad, por lo que deriva de manera sustancial en una grave inseguridad jurídica, esto producido por su no remisión a los órganos asesores de la Administración, apreciación ésta recogida en el cuerpo del Dictamen, concretamente en su apartado III de valoración y observaciones.

De igual modo y ya dentro del proceso de elaboración del propio Dictamen del Consejo Económico y Social, hemos de incidir en la falta material de tiempo, para la elaboración del mismo de una forma sólida y sopesada, algo en lo que igualmente coincidimos, como sucedía en lo expuesto en el párrafo anterior, con lo manifestado por el CES en el apartado III de su Dictamen.

Es por todo ello, que este Grupo quiere manifestar su acuerdo, salvo en lo referente al apartado IV Conclusión, con lo expuesto en el cuerpo del Dictamen 9/2009, ya que en contra de lo dispuesto en dicho apartado, el Grupo Segundo entiende que la conclusión no puede ser favorable, en coherencia con lo manifestado en el apartado III del Dictamen, en el que por un lado y de manera explícita se hace mención al incumplimiento de los trámites de obligada observación, y por otro tampoco entendemos cómo se puede valorar favorablemente un texto del cual se dice en dicho apartado III que: "...el práctico agotamiento del plazo máximo de trasposición, ha determinado que la solicitud de nuestro Dictamen se realice por vía de urgencia, lo que, sin duda, nos impide considerar con la calma y sosiego deseables una norma de tan importante calado como la que se tramita en este Anteproyecto. Esta misma premura ha supuesto eludir una serie de procedimientos y consultas...".

Toledo a 29 de septiembre de 2009

Fdo.: Mario Fernández González