



LA DIRECTIVA DE SERVICIOS Y LAS ENTIDADES LOCALES.

Ayuntamiento de Logroño
Autor: Paloma Ruiz Cadirat
Junio de 2009

LA DIRECTIVA DE SERVICIOS Y LAS ENTIDADES LOCALES: La simplificación administrativa y la Cooperación Interadministrativa.

- **CONCEPTO MERCADO INTERIOR:**

El punto de partida de la Directiva de Servicios, y su relación con las Entidades Locales, es el concepto de MERCADO INTERIOR: entendido como un espacio sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de servicios y la libertad de establecimiento.

- **ORIGEN**

La Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, surge:

- Con el objeto de crear un marco jurídico que garantice y facilite, el ejercicio de la libertad de establecimiento y la libre circulación de los prestadores de servicios, manteniendo un nivel elevado de calidad en los servicios.

- **OBJETIVO**

El objetivo es alcanzar un autentico mercado a través de la eliminación de las barreras legales y administrativas que obstaculizan el desarrollo de las actividades de servicios en los Estados Miembros.

El objetivo es simplificar y facilitar los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de servicios y su ejercicio.

A través del Informe elaborado por la Comisión Europea sobre “El Estado del mercado interior de servicios”, se pone de manifiesto un inventario de obstáculos que impiden o frenan el desarrollo de los servicios entre los Estados Miembros, y especialmente de los servicios prestados por las PYME (Pequeñas y Medianas Empresas). Obstáculos que tienen su origen:

- a) En un excesivo número de trámites administrativos.
- b) En la inseguridad jurídica que rodea a las actividades transfronterizas.
- c) Y en la falta de confianza recíproca entre los Estados Miembros.

La supresión de estos obstáculos, exige la puesta en marcha y gestión de iniciativas de gran proyección:

- a) El desarrollo de un programa de simplificación administrativa.
- b) La evaluación de la legislación sobre los servicios afectados por la Directiva, tanto a nivel estatal, autonómico como local.

- c) Y por último la instalación de un sistema electrónico de cooperación administrativa entre los Estados Miembros, y en consecuencia, dentro de los Estados, entre los distintos niveles de administración pública del Estado.

Al frente de éste objetivo, y como responsables y ejecutores del mismo, nos encontramos las administraciones públicas, las cuales deberemos hacer lo necesario para que los prestadores de servicios y los ciudadanos, destinatarios de los mismos, puedan acceder fácilmente a los servicios.

- **SERVICIOS DE INTERES ECONOMICO GENERAL**

La directiva incluye y afecta únicamente a aquellos servicios de interés económico general, es decir aquellos servicios que se realizan a cambio de dinero, por una contrapartida económica.

Incluye actividades enormemente variadas y en constante evolución (servicios de asesoramiento sobre gestión, de certificación y ensayo, asesoramiento jurídico, los centros deportivos, los servicios a domicilio entre otros...

No obstante, en el art.2, en su apartado segundo, establece excepciones, excluyendo por ejemplo el sector del transporte, los servicios financieros, los servicios y redes de comunicaciones electrónicos, los servicios sanitarios...etc.

- **SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA**

LA SIMPLIFICACIÓN DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS: CONCEPTO Y OBJETIVOS.

Por simplificación podemos entender, en sentido estricto, aquello que es preciso para hacer que un procedimiento administrativo sea más fácil, sencillo, menos complicado, en definitiva más inteligible por el conjunto de los ciudadanos, especialmente para las personas mayores o con menor nivel de formación.

Pero también, en sentido amplio, la simplificación, la racionalización, o la normalización de procedimiento tiene que ver con la mejora de los mismos, basada en la optimización de los recursos humanos y materiales a disposición de los gestores públicos.

Ambas facetas se comportan como cara y cruz de una misma moneda, la simplificación, que tiene como objetivos:

- a) Análisis de las tramitaciones que no aportan ningún valor añadido porque han quedado obsoletas.
- b) Mejora continua de los procedimientos para adecuarlos a modelos de gestión más eficaces y eficientes, en los que el ciudadano centra nuestra atención.
- c) Homogeneización o normalización de la tramitación en su soporte documental.
- d) Optimización de los recursos humanos y materiales que intervienen en el proceso.

e) Utilización de los procedimientos rediseñados en proyectos de modernización de las Administraciones Locales que permitan un mejor acceso del ciudadano a la información que desee en relación con un procedimiento en el que intervenga como interesado.

Por lo que se refiere a la primera iniciativa o proyecto “EL DESARROLLO DE UN PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA”, se trata de una acción de modernización, encaminada a suprimir los regímenes de autorización, procedimientos y formalidades excesivamente caras y costosas, que obstaculizan la libertad de establecimiento y la creación de nuevas empresas de servicios.

En concreto trata de:

- a) Limitar la autorización previa obligatoria, sólo se exigirá en aquellos casos en que sea indispensable; es decir, la autorización será admisible en aquellos casos en los que el control a posteriori, no resultaría eficaz.
- b) A su vez refuerza el silencio administrativo positivo, consagrado en nuestra regulación estatal en el art. 43.2 de la LRJPAC, ya que introduce el principio de autorización tácita los órganos competentes, “a falta de respuesta dentro del plazo, debe entenderse que la autorización ha sido concedida”.

El *objetivo* es garantizar los principios de transparencia y actualización de datos, eliminar los retrasos, los costes y los efectos disuasorios que ocasionan, los trámites innecesarios, complejos y costosos, los plazos indeterminados o excesivamente largos.

Éste programa de simplificación administrativa, lleva consigo el reconocimiento de los siguientes derechos:

- El derecho a la información.
- A la tramitación de los procedimientos por vía electrónica.
- Y a la creación de un marco para los regímenes de autorización.

La Directiva apuesta, a efectos de una mayor simplificación administrativa, por garantizar la figura del INTERLOCUTOR UNICO, al cual haya que dirigirse para realizar todos los procedimientos y trámites. Éste interlocutor son las denominadas VENTANILLAS UNICAS.

La *FINALIDAD DE LAS VENTANILLAS UNICAS* es desempeñar un importante papel de ayuda al prestador del servicio o actividad;

* ya sea como órgano competente para expedir los documentos necesarios para acceder a una actividad de servicios,

* o bien como mero intermediario entre el prestador y los órganos directamente competentes.

Las funciones por tanto, se pueden resumir en las siguientes:

a) Información Clara e Inequívoca de los:

- Requisitos necesarios para el establecimiento y circulación.
- Órganos competentes para la tramitación de sus solicitudes.
- Medios y condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicas sobre las empresas.
- Vías de recurso disponibles en caso de litigio.

En ningún caso, la obligación de las Administraciones Públicas de asistir a las empresas, debe incluir asesoramiento jurídico en casos individuales

b) Realización por VIA ELECTRONICA, de la totalidad de los procedimientos y trámites necesarios para el inicio de la actividad de servicios, EXCEPTO las inspecciones al lugar o del equipo utilizado, así como el examen físico de la integridad o capacidad del prestador del servicio.

Las funciones del INTERLOCUTOR UNICO, has sido reconocidas como derechos de los ciudadanos, en la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Quedando de este modo directamente traspuesto los artículos 6 y 7 de la Directiva de Servicios, con el art 6.3 de la precitada Ley.

A su vez la Ley de Acceso Electrónico, permite a las Administraciones Públicas la posibilidad de suscribir convenios de colaboración, para articular la red de ventanillas únicas, que permitan obtener la información necesaria para el acceso a la actividad, y la realización de trámites a distancia por vía electrónica.

Todo esto en cuanto al derecho a la información y a la tramitación administrativa, pero el problema se plantea en cuanto al marco de los regímenes de autorización.

Debido a que debemos sustituir las autorizaciones y controles previos, por mecanismos de control a posteriori, que garanticen la calidad de la prestación.

Proceso complejo, ya que abarca a gran cantidad de servicios y a su vez a la legislación estatal, autonómica y local. Por lo que se refiere a ésta última, como administración más próxima al ciudadano, deberá tratar de cumplir con las previsiones normativas solventando las dificultades, en cumplimiento de la ley y en garantía de derechos del ciudadano.

• **SISTEMA DE COOPERACION ADMINISTRATIVA**

Del mismo modo, y en cumplimiento de la normativa, es necesario que para cumplir con los objetivos de la Directiva, se articule un sistema de cooperación administrativa, cooperación que tiene que traducirse en "*asistencia reciproca entre los estados*".

La cooperación va a implicar necesariamente, en primer lugar designar un punto de contacto, donde comunicar los datos entre los estados miembros, respecto a prestadores de servicios.

Una vez fijado el lugar, las obligaciones como Administración Pública serán:

- a) Facilitar información sobre los prestadores establecidos en el territorio español.
- b) Atender las peticiones para llevar a cabo controles, inspecciones e investigaciones sobre prestadores de servicios en territorio español.
- c) Informar de los perjuicios graves que puedan causar para la salud pública, la seguridad de las personas o del medio ambiente, prestadores de servicios en el territorio español y que a su vez operen en otros Estados Miembros. Existiendo Mecanismos de Alerta.
- d) Obligación de que los registros en los que estén inscritos los prestadores de servicios y que puedan ser consultadas por los órganos competentes en España, puedan a su vez ser consultados por las autoridades competentes de los Estados Miembros.

- **EXPERIENCIA DEL AYUNTAMIENTO DE LOGROÑO**

La experiencia del Ayuntamiento Logroño, respecto a la simplificación administrativa y el sistema de Cooperación Interadministrativa, se enmarcan en el proceso de implantación de la gestión de la Calidad en su administración municipal.

La calidad en la Comunidad Autónoma de La Rioja, surge en torno a tres sectores fundamentales de la producción:

- a) Las explotaciones agrícolas.
- b) Las Industrias de Transformación.
- c) Y las empresas de servicios.

El Ayuntamiento de Logroño, como administración próxima y directa, considera al ciudadano como cliente y accionista de los servicios públicos.

El ciudadano es el cliente, porque es el destinatario directo de los servicios, pero a su vez estos servicios se prestan gracias a los ingresos aportados ellos mismos, lo cual le genera los derechos propios de un accionista.

En este sentido el Ayuntamiento de Logroño actúa como Consejo de Administración de ésta gran empresa, dónde debe rendir cuentas de su gestión ante los ciudadanos. Y aunque este silogismo propio de organizaciones sometidas a las reglas del mercado, no sea más que un modo de llamar la atención hacia un cambio organizacional y de gestión, sirve al buen propósito de explicar nuestros nuevos valores y la clara y decidida vocación de orientar nuestros servicios al ciudadano, cuyas necesidades, expectativas y satisfacción constituye la justificación última de nuestra existencia como Administración.

El Ayuntamiento apuesta por una Política de Gestión Integrada, que comprende los sistemas:

- De Calidad.
- De Prevención de Riesgos Laborales.
- De Gestión Ambiental.

Nuestra Política de Gestión, está constituida por una serie de directrices y objetivos generales, ejemplo de ello es:

- a) El ciudadano es el centro de atención; la satisfacción del ciudadano es un indicador de calidad.
- b) Accesibilidad de los servicios; próximos, comunicación directa...
- c) Comunicación para la igualdad; garantizando el derecho a la no discriminación.
- d) Atender las sugerencias de los ciudadanos; a través del registro de quejas y sugerencias al que se puede acceder presentando quejas y sugerencias a través de papel, como por vía electrónica, que se puede acceder directamente desde la página web del ayuntamiento.
- e) Control de resultados de gestión.
- f) Reducción número de visitas.
- g) Reducción de tiempos de respuesta.
- h) Garantizar respuesta motivada.
- i) Desarrollo del personal municipal; a través de acciones de formación, a través del comité de calidad, auditorías internas...

Las actuaciones en el Ayuntamiento de Logroño, se han dirigido a implantar de forma generalizada el sistema de gestión de la calidad, basado en la norma ISO fundamentalmente, aunque desde sus orígenes hemos trascendido el mero aseguramiento de la calidad hasta llegar a la mejora del desempeño y el incremento de la satisfacción de nuestros ciudadanos, más propios de versiones posteriores de la norma. Nuestro sistema de gestión transforma demandas y requisitos ciudadanos en productos y servicios dirigidos a los vecinos, considerando en ese ciclo productivo a todas las partes implicadas, ya sean empleados, proveedores, recursos materiales, etc., con el propósito de establecer un marco de mejora continua, capaz de incrementar sus expectativas.

El sistema de gestión Integrada del Ayuntamiento de Logroño, se encuentra totalmente documentado a través de un manual de gestión integrada, de los procedimientos operativos y normas internas desarrollados por cada D.G. y Unidad que reflejan sus actividades dentro del sistema, así como por normas externas de aplicación. Todo ello supervisado por las auditorías internas, realizadas por

personal del Ayuntamiento de Logroño, previamente formados para ello, así como por las auditorías externas, llevadas a cabo por el organismo certificador.

Todo esto es fruto de un proceso de implantación que surge en 1995, orquestado desde el servicio de organización y recursos humanos, y el comité de Calidad, y siempre apoyado por los órganos de gobierno. La experiencia piloto se inicia en el servicio de Urbanismo, extendiéndose al resto de los servicios durante los años 1997 a 2001. Es la denominada primera etapa.

En enero de 2002, el Ayuntamiento de Logroño instaura el sistema de ventanilla única de cobro, así facilita a sus ciudadanos el pago de impuestos y tasas municipales, como paso previo a la realización de gestiones on-line enmarcados bajo el paraguas de una Administración digital.

La puesta en marcha de este sistema, responde a la demanda de los ciudadanos de rapidez en la gestión, acercamiento y simplificación de trámites administrativos. Las Tlc nos han permitido acabar con el sistema de ventanillas de cobro diferentes para cada trámite y sus trastornos, la existencia de una documentación heterogénea y la falta de una información global de las deudas contraídas con la administración.

Superada la implantación de los procedimientos operativos, se avanza un paso más allá, elaborando la Carta de Compromisos de Contratación y de Servicios Sociales, en los años 2004 y 2005, siendo la última, la Carta de Compromisos del archivo municipal de Logroño, en el que se desarrolla los servicios de consulta y reproducción de documentos del Archivo Municipal.

En marzo de 2004, mediante convenio se funda la **Ventanilla Única Empresarial de La Rioja**, basado en el protocolo de colaboración para el desarrollo del proyecto, "ventanilla única empresarial", firmado el 26 de abril de 1999, por el Ministerio de Economía y Hacienda, de Trabajo y Asuntos Sociales, de Administraciones Públicas y el Presidente del Consejo Superior de las Cámaras de Comercio.

Hasta el momento, se han abierto algo más de 30 ventanillas únicas empresariales.

Respecto a sus Objetivos, se pueden resumir en dos:

- a) Facilitar la tramitación de solicitudes, acercando la Administración al ciudadano. En un solo espacio, es posible realizar los trámites necesarios para la puesta en marcha de una empresa, cuya competencia corresponde a Hacienda, TGSS, CCAA y el Ayuntamiento.
- b) Informar al emprendedor, al prestador. El futuro empresario recibirá un asesoramiento respecto a los trámites necesarios para la constitución de empresas, sobre las posibles formas jurídicas de constitución, sobre subvenciones y formas de financiación y la posibilidad del autoempleo.

El funcionamiento de la ventanilla única empresarial, se caracteriza por las siguientes fases:

- 1) El funcionario responsable, se encarga de dirigir al futuro empresario, al lugar

de atención adecuada, en función de las necesidades, y de las peticiones de información básica. Es un primer filtro de visitas.

- 2) La segunda fase se caracteriza por el Asesoramiento: se informa al emprendedor, en atención al grado de maduración/definición de los proyectos aportados, sobre las formas jurídicas adecuadas, los medios de financiación privada, las ayudas y subvenciones públicas. En caso de que el emprendedor desee formalizar su proyecto en la Ventanilla Única Empresarial, el Orientador abre un expediente de tramitación, procediendo a la toma de datos del proyecto y del emprendedor.
- 3) Tramitación: un Funcionario de Cabecera coordina la realización de los trámites correspondientes, en estrecha colaboración con los funcionarios de la AEAT, de la Tesorería de la SS, de la Comunidad Autónoma y del Ayuntamiento, presentes en la Ventanilla Única Empresarial.

En el año 2007, se inicia la experiencia EFQM, en la Dirección General de Medio Ambiente, para obtener los resultados que determinaran si estamos ante una organización excelente, con ciudadanos y clientes satisfechos, y con funcionarios públicos comprometidos.

En la actualidad, fruto del nuevo Plan de Calidad, estamos inmersos en tres proyectos fundamentales:

- a) El Plan Estratégico de la Ciudad.
- b) Extensión del Modelo EFQM.
- c) Y la implantación de la Ley de Acceso Electrónico.

Para concluir, debemos hacer referencia al Convenio de Colaboración suscrito en febrero de 2009, entre el Ministerio de Administraciones Públicas y Federación Española de Municipios y Provincias para propiciar la reducción de cargas administrativas, en las entidades locales respecto a las empresas.

Logroño ha sido elegido junto a otros 10 consistorios, para participar en un grupo de trabajo, en un proyecto piloto, cuyo principal objetivo es reducir el papeleo innecesario, para que las empresas tengan más facilidades para producir, e inviertan el menor tiempo posible, de ventanilla en ventanilla con los trámites administrativos.

El proyecto tiene por objeto seleccionar un conjunto de procedimientos sobre los que se realizará la detección, medición y en su caso, propuestas de supresión o reducción de las cargas administrativas incluidas en dichos procedimientos.

El Plan tiene como objetivo la reducción en un 30% de las cargas administrativas que soportan los trabajadores autónomos y las empresas derivadas de su relación con la Administración.

Por lo tanto hay dos objetivos:

- a) Eliminar de la normativa vigente los trámites administrativos redundantes, obsoletos, e innecesarios.

- b) Actuar preventivamente sobre la normativa futura, de tal suerte que no contenga nuevas obligaciones administrativas para los ciudadanos y empresas.

A día de hoy, nos encontramos en la primera fase del proyecto, que consiste en completar un cuestionario, diferenciado en tres fases:

- a) Identificación de los procedimientos o servicios más solicitados por las empresas.
- b) Determinación de las obligaciones de información.
- c) Descripción de las obligaciones de información detectadas en cada procedimiento.

El ayuntamiento de Logroño, en una primera revisión de los procedimientos considera que este los procedimientos existentes, los que mayor repercusión provoca en las empresas son los siguientes:

- Licencias de obras menores; de obras y actividades conjuntas
- Actuaciones comunicadas.
- Licencia de Vados y Permisos de Circulación.
- De Tasas, como puede ser de suministro de agua, basura y alcantarillado, de recogida de basura.
- Acometida de agua potable.
- IAE, IBI, ICIO.
- Autorizaciones previas a Construcciones e instalaciones en suelo no urbanizable.
- Procesos de contratación pública
- Autorizaciones en el dominio público (actividades, canalizaciones, cortes de tráfico)
- Tramitación de facturas (Intervención) y pago (Tesorería)

Estos procedimientos se pondrán en común con el resto de Ayuntamientos, para realizar el estudio que nos permita, cumplir con el objetivo, e indirectamente con la Directiva de Servicios.

Por otra parte y en aras de garantizar tanto Ley de Acceso Electrónico y la presente directiva, mantenemos conversaciones con la Consejería de Administraciones Publicas y Política local, para suscribir un convenio de colaboración, cumpliendo así con el principio de cooperación interadministrativa, referente a la comunicación de datos por vía electrónica respecto a aquellos documentos cuya emisión sea de nuestra competencia, evitando que el ciudadano, se desplace a las distintos niveles administrativos.

De forma ejemplificativa, podemos reseñar, el certificado o volante de empadronamiento siendo requisito necesario para la obtención de becas de formación, en materia de educación, cultura y deporte; para el acogimiento y adopción de menores; para ayudas que generen empleo...

Otro ejemplo es el Certificado municipal de residencia y domicilio, necesario para las ayudas de agricultores jóvenes, rehabilitación de edificios, reconocimiento de familia numerosa...

Licencia de apertura, obras...