

Revista de  
**Direito Econômico e  
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



# **REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL**

vol. 6 | n. 2 | julho/dezembro 2015 | ISSN 2179-8214

Periodicidade semestral | [www.pucpr.br/direitoeconomico](http://www.pucpr.br/direitoeconomico)

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



## El “principio de necesidad y de proporcionalidad” en la Ley de Garantía de Unidad de Mercado<sup>1</sup>

*The “principle of necessity and proportionality” in the Spanish  
Market Unit Guarantee Act*

**Juan José Pernas García<sup>2</sup>**

Universidade da Coruña

Recibido: 03/03/2015

Received: 03/03/2015

Aprovado: 24/11/2015

Approved: 24/11/2015

### Resumen

El artículo examina el principio de necesidad y proporcionalidad en la Ley de Garantía de Unidad de Mercado española, buscando comprender su contenido, significación e instru-

Como citar este artículo/How to cite this article: PERNAS GARCÍA, Juan José. El “principio de necesidad y de proporcionalidad” en la Ley de Garantía de Unidad de Mercado. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 50-96, jul./dez. 2015. doi: <http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.06.002.A003>

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación fundamental no orientada “Buena Administración y nuevos retos de la contratación pública: una perspectiva internacional y comparada”, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, 2014 (ref.: DER2013-42210P). El artículo ha sido publicado en España en el trabajo *El nuevo marco jurídico de la Ley de unidad de mercado*, La Ley, 2014, dirigido por la profesora María J. Alonso Mas.

<sup>2</sup> Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidade da Coruña (La Coruña, España). Doctor en Derecho por la Universidade da Coruña. Coordinador de la “Red ECOVER. Propuestas jurídicas para una economía verde”. Coordinador ejecutivo de la Red Iberoamericana de Contratación Pública ([www.redicop.com](http://www.redicop.com)). Miembro del Observatorio de Políticas Ambientales y del Observatorio de Contratación Pública ([www.obcp.es](http://www.obcp.es)), que aglutina a los especialistas en ambas materias en España. E-mail: [jpernas@udc.es](mailto:jpernas@udc.es)

mentación, analizando cuestiones como los límites administrativos al acceso a las actividades económicas o a su ejercicio y los límites derivados del principio de proporcionalidad para el establecimiento de regímenes autorizatorios.

**Palabras-clave:** principio de necesidad y de proporcionalidad; ley de garantía de unidad de mercado; actividad económica; autorización administrativa.

### **Abstract**

*This article examines the principle of necessity and proportionality in the Spanish Market Unit Guarantee Act, seeking to understand its content, significance and instrumentation, analyzing issues such as administrative limits on access to economic activities or on their exercise and limits derived from the principle of proportionality for the establishment of authorization regimes.*

**Keywords:** *principle of necessity and proportionality; spanish market unit guarantee act; economic activity; administrative authorization.*

---

## **1. Introducción**

La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la Unidad de mercado pretende eliminar los “costes” empresariales derivados de la “fragmentación” que subsiste en el mercado español, y de los “obstáculos y trabas derivados del crecimiento de la regulación<sup>3</sup>”, que “ha sido una de las principales demandas que los operadores económicos han venido trasladando en los últimos años” (Exposición de motivos). La norma quiere eliminar las “restricciones, barreras o trabas” a la circulación de productos y la prestación de servicios que dificulta la unidad de mercado en el territorio nacional.

La terminológica y el contenido de la Ley reflejan una intensa voluntad política de liberalización de la actividad económica, más profunda que la que se pueda percibir en regulaciones comunitarias previas, como la Directiva de Servicios, y un planteamiento de máximos en la reducción de la intervención administrativa en la economía por razones imperiosas de interés general.

---

<sup>3</sup> La Memoria de Análisis de Impacto Normativa del Proyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (9 de julio de 2013) afirma que “la abundante producción normativa que ha desarrollado España, en todos los ámbitos de las Administraciones Públicas, ha creado un marco regulatorio muy pesado para las empresas, disperso complejo, poco coherente y con duplicidades”, p. 9.

Para conseguir estos objetivos, la LGUM recoge una serie de principios básicos de “buena regulación económica”<sup>4</sup> aplicables a todas las Administraciones públicas, y da inicio a un programa de trabajo para la revisión del Derecho administrativo económico que implica la cooperación de todas las Administraciones públicas implicadas. La terminológica y el contenido de la Ley reflejan una intensa voluntad política de liberalización de la actividad económica, más profunda que la que se pueda percibir en regulaciones comunitarias previas, como la Directiva de Servicios, y un planteamiento de máximos en la reducción de la intervención administrativa en la economía por razones imperiosas de interés general.

Esto no es novedoso. La LGUM extiende los principios y límites de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio -denominada “Ley Paraguas”, y que transpone la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios del mercado interior (en adelante Directiva de servicios)-, que garantizan la unidad de mercado en el sector servicios, al resto de los sectores económicos. Lo que caracteriza a la LGUM es la intensidad con la que se produce la traslación de dichos principios y medidas liberalizadoras, en los que se profundiza al máximo, y la notable reducción del ámbito de intervención administrativa en la economía.

La Ley parte de una premisa clara, plenamente coherente con el espíritu de la Directiva de servicios. El acceso a las “actividades económicas”<sup>5</sup> y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional (art. 16, LGUM). Como regla general están prohibidos por tanto los límites o requisitos administrativos restrictivos de la iniciativa económica, como las autorizaciones. Sólo podrá limitarse la actividad económica de acuerdo con lo establecido por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), por la normativa de la Unión Europea o en los tratados y convenios internacionales (art. 16, *in fine*). La “Ley Paraguas” ya establecía, como principio general, que el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio no estarán sometidas a un régimen de autorización, ya que son una restric-

---

<sup>4</sup> Esta es la expresión utilizada de modo reiterado por la Memoria de Análisis de Impacto Normativa del Proyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (9 de julio de 2013).

<sup>5</sup> La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) extiende su ámbito de aplicación a las “actividades económicas”. No se circunscribe a un grupo de actividades de las que integran el sector servicios, como la Ley 17/2009, aunque no se excluyen estas últimas. La aprobación de una Ley que integrara ambas regulaciones quizás podrían haber ofrecido más claridad y coherencia a la regulación.

ción al libre establecimiento (art. 5)<sup>6</sup> y a la libre prestación de servicios (art. 12.2, letra b).

La “Ley Paraguas” establecía los criterios básicos para la revisión y modificación de las normas de carácter legal y reglamentario, para conseguir el objetivo del libre acceso a los servicios en el territorio nacional y su ejercicio. Con carácter general, a partir de la aplicación del principio de proporcionalidad se pretendía sustituir el control *ex ante* o *a priori* de la actividad, que implica la exigencia de autorización previa, por un control *ex post* o *a posteriori* de la misma, a partir de la realización de una comunicación o una declaración responsable (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, 2010, p. 3). Los procedimientos de autorización debían ser analizados pormenorizadamente. Sólo se debían mantener aquellos que estuvieran justificados por una razón imperiosa de interés general y fueran conformes con los principios de no discriminación y de proporcionalidad (arts. 5, 12.3, “Ley Paraguas”). Para ello se puso en marcha una estrategia de evaluación y de modificación de la normativa sectorial a escala estatal, autonómica y local<sup>7</sup>.

La LGUM reinicia ese proceso de revisión normativa con los mismos parámetros de la Ley Paraguas, aunque aplicándolos de modo más ambicioso y extenso, mediante la puesta en marcha de un *Plan de Racionalización Normativa*<sup>8</sup>. No sólo porque se proyecta sobre todo el Derecho administrativo económico, con incidencia en la libre circulación y establecimiento y en la libre circulación de bienes y servicios, sino también porque sus

<sup>6</sup> Véase la sentencia del TJUE de 22 de enero de 2002, Canal Satélite, asunto C-390/99.

<sup>7</sup> La evaluación y revisión de la normativa sectorial supuso la eliminación de 116 autorizaciones a nivel estatal y del orden de 633 en el ámbito autonómico, así como la supresión de 594 requisitos (ibidem).

<sup>8</sup> Para la adaptación de la normativa vigente a la LGUM por parte de todas la Administraciones públicas, se ha puesto en marcha un Plan de Racionalización Normativa. Su finalidad es, de acuerdo con la nota de prensa del Consejo de Ministros de 8/11/2013, “recuperar un mercado único español similar al europeo y evitar la fragmentación del mercado nacional, tal y como vienen solicitando los operadores económicos, los inversores extranjeros y el consenso de organismos internacionales: OCDE, Comisión Europea, Consejo Europeo y FMI” [la cursiva es nuestra]. En la fase inicial de desarrollo del Plan, el Grupo de Trabajo Interministerial para la Unidad de Mercado ha identificado 2.700 normas que pueden suponer barreras a la unidad de mercado. Aproximadamente un 30 por 100 son estatales y un 70 por 100 de rango autonómico, agrupadas en veintinueve sectores económicos. El Programa Nacional de Reformas del Reino de España de 2013 dice que este proceso de revisión normativa “permanecerá en constante actualización para garantizar una identificación amplia y ambiciosa”. La Exposición de motivos de la LGUM dice, en este mismo sentido, que “(...) es importante mantener la regulación bajo un proceso de revisión constante basado en los principios de buena regulación y de unidad de mercado nacional.”

criterios de revisión son muchos más intensos en la liberalización y desregulación de actividades económicas.

La LGUM es en cierta medida el punto de llegada normativo de un proceso que ha vivido nuestro ordenamiento jurídico-administrativo durante los últimos años: el desbordamiento de los principios y objetivos la Directiva de servicios y su extensión a todos los ámbitos sectoriales del Derecho administrativo económico. Este proceso se ha visto impulsado por la ambiciosa labor de transposición de la Directiva de servicios llevada a cabo en España, que se ha extendido mucho más allá de su ámbito de aplicación, y por las políticas de respuesta a la crisis económica, centradas en objetivos de liberalización y simplificación administrativa y reactivación de la actividad económica.

La LGUM, como resultado de este proceso, se parece alejarse de un “justo equilibrio” entre la libre circulación económica y protección del interés general, que alcanzó razonablemente la Directiva de servicios. Más allá de apreciaciones personales apriorísticas, la incidencia de esta Ley en la legislación sectorial, tras el proceso de revisión normativa que se está poniendo en marcha en estos momentos, y sus efectos prácticos, nos permitirá valorar, a medio plazo, la existencia y profundidad de dicho desequilibrio. Con todo, la LGUM parece incurrir en excesos a la hora de garantizar la unidad de mercado y el libre establecimiento y circulación económica, ciñendo sobremanera la capacidad de intervención administrativa previa e impidiendo, con algunas salvedades, que las CCAA puedan hacer efectivos en su territorio los requisitos de protección interés general previsto en su normas, aprobadas de acuerdo con su ámbito competencial propio<sup>9</sup>.

## **2. El principio de proporcionalidad en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado**

### **2. 1. Consideraciones generales**

La LGUM pretende hacer efectivo el principio de unidad de mercado y garantizar “el libre acceso, ejercicio y la expansión de la actividades económicas” en todo el territorio nacional (art. 1.1, LGUM). Para ello las “autoridades competentes” se asegurarán de que cualquier medida, límite o

---

<sup>9</sup> Sobre la cuestión competencial véase el completo estudio recogido en este libro colectivo, de ALONSO, M. J., Aspectos competenciales de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.

requisito que adopte o mantenga en vigor no tenga como efecto la creación o el manteniendo de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado (art. 18.1, LGUM).

La norma prevé, como no podía ser de otra forma, la posibilidad de limitar el ejercicio de la libertad de establecimiento y circulación siempre que se dé cumplimiento a los principios básicos de la Ley, que son los que se derivan de la Directiva de servicios y de la jurisprudencia del TJUE<sup>10</sup>, aunque desarrollados con un planteamiento más riguroso<sup>11</sup>. El análisis general de los principios ha sido abordado, de forma específica, en uno de los capítulos de esta obra, por lo que nosotros vamos a centrarnos en el análisis del contenido e instrumentación del “principio de necesidad y proporcionalidad”.

La Ley define el principio del siguiente modo (art. 5, LGUM):

Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

La LGUM sigue el camino marcado por la Directiva de servicios y la “Ley Paraguas”<sup>12</sup>, que positivizaron, de forma restrictiva, la doctrina del

---

<sup>10</sup> Véase, sobre la doctrina del TJUE sobre las libertades de circulación económica comunitaria y la posibilidad de adoptar medidas restrictivas, (SALVADOR ARMENDÁRIZ, VILLAREJO GALENDE, 2007, p. 49 a 52).

<sup>11</sup> El propio Plan Nacional de Reformas del Reino de España de 2013 dispone que “a través de esta ley se establece un marco riguroso para una buena regulación, basado en los principios de necesidad y proporcionalidad, a observar por todas las Administraciones públicas en la regulación de las actividades económicas”.

<sup>12</sup> La Ley Paraguas establece que las autorizaciones sólo podrá imponerse excepcionalmente a los

TJUE<sup>13</sup> sobre las razones imperiosas de interés general o las exigencias imperativas, como justificación a la restricción de las libertades económicas, y el contenido del test de proporcionalidad. No obstante, la positivación del principio no es una novedad en nuestro ordenamiento jurídico. Pese a no haber sido tradicionalmente muy intensa su inclusión y desarrollo en texto legales, ya el Reglamento de servicios de las corporaciones locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, ya que recogía su formulación básica<sup>14</sup>.

El proceso de revisión de la Directiva de servicios y las políticas de respuesta a la crisis económicas han introducido formulaciones de este principio en diversas normas centrales del Derecho administrativo, como parte de la tendencia liberalizadora del Derecho administrativo actual, cada vez más restrictiva con las posibilidades de las Administraciones públicas para establecer limitaciones o requisitos a la actividad económica. Así, en el marco del proceso de revisión del Derecho administrativo, se introdujo este principio en el Ley 30/1992, mediante un nuevo artículo 39 bis<sup>15</sup> sobre *los* “Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad”. De hecho, como podemos comprobar, el artículo 5 de la LGUM es una reformulación del texto del artículo 39 bis, con algunos matices que comentaremos a lo largo de este trabajo:

Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación

---

prestadores de servicios cuando se den cumulativamente estas tres exigencias: que no sea discriminatorio, que esté justificado por una “razón imperiosa de interés general” y que sea proporcionado. (arts. 5, 12.3, “Ley Paraguas”).

<sup>13</sup> Esta doctrina jurisprudencial del TJUE tiene su origen en el triple test de proporcionalidad desarrollado por el Tribunal Constitucional alemán. Véase sobre esta cuestión AGUADO i CUDOLÀ, V., “Estudio preliminar: la incidencia del Derecho de la Unión Europea y de la Directiva de servicios en los diversos sectores de intervención administrativa: una panorámica general”, en (AGUADO i CUDOLÀ, V., NOGUERA DE LA MUELA, p. 31 y 32).

<sup>14</sup> Véase el artículo 6: “1. El contenido de los actos de intervención será congruente con los motivos y fines que los justifiquen. 2. Si fueren varios los admisibles, se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual.”

<sup>15</sup> Artículo introducido por el artículo 2.1 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, conocida como “Ley Omnibus”.

para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias.

Asimismo, el artículo 84.2, LBRL, dispone, tras la modificación derivada de la Ley 25/2009 de 22 de diciembre (“Ley Omnibus”), de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, la actividad de intervención de las Entidades locales se ajustará, en todo caso, a los “principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue”.

## **2. 2. Contenido y significación del “principio de necesidad y proporcionalidad”**

### **2.2.1. La recepción de la doctrina del TJUE y la denominación del principio**

El denominado “principio de necesidad y proporcionalidad” tiene dos implicaciones básicas. En primer lugar, las limitaciones al acceso o ejercicio de actividades económicas debe ser necesaria, esto es, debe de estar justificada por la concurrencia de una razón imperiosa de interés general. En segundo término, estas restricciones deben ser proporcionadas, es decir, deben de cumplir los clásicos criterios de idoneidad y necesidad.

La asentada doctrina del TJUE sobre la posibilidad de restringir las libertades de circulación económica –libertades de circulación de mercancías, de establecimiento y de prestación de servicios- permite acciones nacionales limitativas, cuando concurren “exigencias imperativas” o “razones imperiosas de interés general”, siempre que dichas actuaciones sean proporcionadas y no discriminatorias. Esta jurisprudencia se desarrollo, en primer lugar, en relación con la libre circulación de mercancías a partir de la sentencia *Cassis de Dijon*, para *a posteriori* extenderse a la libre prestación de servicios y, luego, al Derecho de establecimiento<sup>16</sup>.

El Tribunal verifica en primer lugar la existencia de una restricción de las libertades comunitarias en materia económica. En segundo lugar, comprueba la concurrencia de una excepción -“exigencia imperativa” o “razón

<sup>16</sup> Véase sobre esta cuestión VICENTE BLANCO, Dámaso-javier, “La libre circulación de servicios, el proceso de elaboración e la directiva y el problema medular del principio de origen” en VICENTE BLANCO, Dámaso-Javier, RIVERO ORTEGA, Ricardo (dirs.), Impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León, Colección de estudios (Consejo Económico y Social de Castilla y León), núm. 13, 2010, pp. 56 y ss.

imperiosas de interés general”- a las libertades económicas, justificativa de dicha restricción. En último lugar, aplica el principio de proporcionalidad para determinar si la medida respeta las exigencias del Derecho comunitario, que implica la superación de los criterios de “idoneidad”, de “necesidad” y, en mucho menor medida, de “proporcionalidad en sentido estricto”.

La Ley alude en algunos casos al “principio de necesidad y proporcionalidad” –hasta en seis ocasiones, como los títulos de los artículo 5 y 17, definidores de su contenido y exigencias- y en otros a los “principios de necesidad y proporcionalidad”. No parece tratarse de dos principios diferentes. La LGUM pretende sintetizar en un mismo artículo y bajo un mismo principio aglutinados el comentado proceso de verificación del TJUE de validez de las normas restrictivas de las libertades de circulación comunitaria. Por ello, no nos parece correcto calificar como principio de necesidad, lo que simplemente es un presupuesto necesario de aplicación del principio de proporcionalidad, esto es, la concurrencia de una razón imperiosa de interés general como excepción justificativa de restricciones a las libertades comunitarias. Se trata de un exigencia de motivación de las medidas restrictivas, de comprobación previa a la aplicación del test de proporcionalidad. Además, la calificación de esta excepción justificativa como principio de necesidad genera confusión, en la medida que uno de los criterios que integran el test de proporcionalidad se ha venido denominando de forma clásica como “necesidad”.

La LGUM va más allá de la Directiva de servicios y de la Ley Paraguas en la recepción de la doctrina del Tribunal, al extenderla al régimen aplicable a las “actividades económicas”<sup>17</sup>, no sólo a un grupo de actividades del sector servicios como aquellas. Sin embargo, por otra parte, adopta un enfoque más riguroso en la garantía de las libertades económicas que las

---

<sup>17</sup> El anexo de la LGUM define actividades económicas como “cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios” (anexo, letra b). La Memoria de Análisis Normativo del Proyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (9 de julio de 2013) señala que la ley abarca “(...) en particular, las actividades de servicios que se realizan a cambio de una contraprestación económica sujetas a regulación, las actividades profesionales sujetas a regulación, las normas reguladoras del acceso y ejercicio de las actividades económicas y las que afectan a la libre circulación de bienes y productos” (p. 13). Con todo, se echa en falta una mayor precisión del alcance de la norma. Su ámbito de aplicación adolece de indefinición. No establece expresamente los sectores y actividades económicas afectadas. Véase en este sentido Dictamen 5/2013 del Comité Económico y Social sobre el Anteproyecto de ley de Unidad de Mercado, sesión ordinaria del pleno 18 de abril de 2013, p. 10.

citada regulación de servicios, que ya positivizaban de modo restrictivo la doctrina del Tribunal. Reduce al máximo las razones imperiosas de interés general que pueden limitar la libertades de circulación económica. Acoge pues un planteamiento de máximos en la defensa de la unidad de mercado y las libertades económicas, y de mínimos en la extensión de la capacidad de intervención administrativa previa.

### **2.2.2. El papel del principio de proporcionalidad**

La LGUM configura el principio de proporcionalidad y el resto de los principios de garantía de la unidad de mercado como obligaciones de los poderes públicos, o autoridades competentes, de respetar o no interferir en la actividad económica de los operadores, mediante la mejora de la regulación y la limitación de la actuación pública<sup>18</sup>.

La Ley dispone que todas las “autoridades competentes” velarán, “en la actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación” por la observancia de los principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación, entre ellos el principio de proporcionalidad (art. 9.1, LGUM). Las normas reglamentarias y actos administrativos<sup>19</sup> que supongan restricciones a las libertades de establecimiento y circulación deben cumplir con el test de proporcionalidad. El “principio de necesidad y de proporcionalidad” actúa así como parámetro de validez de las normas reglamentarias, los actos administrativos y otras formas de actividad de la Administración pública y de otros entes del sector público, con incidencia en las libertades de establecimiento de actividades económicas y de circulación de bienes y productos.

En el plano normativo, la interpretación estricta del principio de necesidad y proporcionalidad que realiza la LGUM va a actuar como guía o parámetro de “buena regulación”. La LGUM se constituye pues en texto orientador de la actividad legislativa y reglamentaria con incidencia en las libertades de establecimiento y circulación. Establece un nuevo modelo de

---

<sup>18</sup> IPN 89/13 de la Comisión Nacional de la competencia sobre el Anteproyecto de Ley de garantía de la Unidad de mercado.

<sup>19</sup> El artículo 9.2, LGUM, contiene una lista no exhaustiva de disposiciones administrativas y sus requisitos, y de actos administrativos que deben de cumplir con las exigencias de los principios de garantía de la unidad de mercado.

regulación basado en los principios de libre establecimiento y circulación y que se hace extensivo a todas las actividades económicas. Así, la LGUM es el “marco de referencia”<sup>20</sup> necesario para puesta en marcha el *Plan de Racionalización Normativa*<sup>21</sup>. Este Plan va a suponer la modificación o derogación de normas estatales<sup>22</sup>, así como la revisión de las disposiciones autonómicas<sup>23</sup> y, en su caso, locales, contrarias a los principios y límites de la LGUM, dentro del marco cooperativo de las conferencias sectoriales (Disposición adicional octava).

Las LGUM y, particularmente, las exigencias del principio de necesidad y proporcionalidad de los artículo 5 y 17<sup>24</sup> establecen límites básicos<sup>25</sup> al legislador autonómico a la hora de establecer requisitos al acceso a actividades económicas y su ejercicio, de acuerdo con su ámbito competencial propio. Con todo, las previsiones de esta Ley, van a plantear sin duda conflictos competenciales entre el Estado y las CCAA, en la medida en que algunos de sus principios y límites –particularmente el principio de eficacia

---

<sup>20</sup> El Programa de trabajo Grupo de Trabajo Interministerial para analizar las medidas que garanticen la unidad de mercado, creado el 17 de mayo de 2012 por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, tenía como “primer eje fundamental (...) la elaboración de un marco de referencia para las actuaciones del programa”, es decir la desarrollo de lo que después sería la LGUM (Memoria de Análisis Normativo del Proyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, 9 de julio de 2013, p. 24).

<sup>21</sup> La LGUM sigue las recomendaciones del Informe “Europa puede progresar”, de noviembre de 2011, del Grupo de Alto Nivel de Partes Implicadas Independientes sobre Cargas Administrativas, que recomienda que los planes para una legislación más eficiente en el ámbito nacional se elaboren en el nivel administrativo más elevado para asegurar una mejor cooperación entre todas las autoridades implicadas” (Memoria de Análisis Normativo del Proyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, 9 de julio de 2013, p. 18).

<sup>22</sup> La modificación de la normativa en el ámbito estatal se llevará a cabo en el primer semestre de 2014 a partir de las indicaciones del propio Grupo de Trabajo Interministerial para el desarrollo y aplicación del Plan de Racionalización Normativa.

<sup>23</sup> El *Plan de Racionalización Normativa* prevé que la revisión y, en su caso, modificación de los textos autonómicos contrarios a la LGUM, que recojan aspectos divergentes o incoherentes o contengan duplicidades, se instará a través de las Conferencias Sectoriales. Véase la Disposición adicional octava de la LGUM, que prevé el Plan de Trabajo de las Conferencias Sectoriales.

<sup>24</sup> Los eventuales conflictos con normas estatales posteriores con rango de Ley habrán de solventarse mediante la aplicación de los principios de *lex posterior* o de *lex specialis* (DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás, “La Directiva 2006/123/CE en el mercado interior y su transposición en el ordenamiento jurídico español”, en CASADO CASADO; FUENTES I GASÓ, J. R., GIFREU FONT, J., 2013, p. 57 y 58.). Partiendo de la premisa del respeto al marco comunitario y constitucional, nada impide que normas con rango de Ley posteriores opten por una mayor intervención de la actividad económica dentro del marco permitido por el Derecho comunitario.

<sup>25</sup> Las previsiones de la LGUM tienen el carácter de condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los Españoles (149.1.1), de legislación básica en materia de bases y coordinación de la planificación económica general (149.1.13) y de régimen jurídico de las Administraciones públicas y de los contratos administrativos (art. 149.1.18) y son manifestación de la competencia exclusiva en materia de legislación procesal (art. 149.1.6) (Disposición adicional cuarta).

en todo el territorio nacional- ponen en cuestión el respeto de las competencias autonómicas de desarrollo y de elaboración de normas adicionales de protección en determinados ámbitos sectoriales.

Del mismo modo que la Ley Paraguas, aunque de modo más ambicioso<sup>26</sup>, la formulación expresa del principio de necesidad y de proporcionalidad que realiza la LGUM pretende convertirse en parámetro de interpretación del contenido de la libertad de empresa<sup>27</sup>, aunque lógicamente no es vinculante para el Tribunal Constitucional y a la significación que este le ha dado al principio como parámetro de control de constitucionalidad<sup>28</sup>.

### 2.2.3. Contenido y significación del “principio de necesidad y proporcionalidad” en la LGUM

El artículo 5.1 dispone que “[l]as autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio”.

La LGUM dispone, por tanto, que las “autoridades competentes” que establezcan, en el ejercicio de sus competencias, límites o requisitos al acceso a una “actividad económica” o a su ejercicio, deberán motivar su necesidad en la protección de alguna de las razones imperiosas de interés general, tal y como son definidas en la Ley Paraguas.

<sup>26</sup> La LGUM realiza una formulación estricta del principio de unidad de mercado restringiendo el espacio de la actividad de ordenación administrativa preventiva, más allá de las propias previsiones de la Directiva de Servicios, la anterior versión de la Ley Paraguas –antes de la modificación realizada por la LGUM- y, muy especialmente, de la doctrina del TJUE, mucho más consecuente con la protección del interés general.

<sup>27</sup> Véase DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás, “La Directiva 2006/123/CE en el mercado interior y su transposición en el ordenamiento jurídico español”, en CASADO CASADO, L., FUENTES I GASÓ, J. R., GIFREU FONT, J., *Prestaciones de servicios, administraciones públicas y derecho administrativo. Especial referencia al derecho ambiental*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 57 y 58.

<sup>28</sup> El TC se ha pronunciado sobre el principio de proporcionalidad como criterio de ponderación de las constitucionalidad de las de los obstáculos establecidos al comercio interior. Véase las SSTC 37/1981, de 17 de noviembre, 88/1986, de 1 de julio, y 66/1991, de 22 de marzo. Véase CARLÓN RUIZ, Matilde, “El principio de proporcionalidad”, (SANTAMARÍA PASTOR, 2010, p. 223 y ss.)

La exigencia de justificar la adopción de límites o requisitos se dirige a las “autoridades competentes”<sup>29</sup>, que integra a “cualquier organismo o entidad que lleve a cabo la regulación, ordenación o control de las actividades económicas, o cuya actuación afecte al acceso a una actividad económica o a su ejercicio y, en particular, las autoridades administrativas estatales, autonómicas o locales y los colegios profesionales y, en su caso, consejos generales y autonómicos de colegios profesionales” (anexo). Este concepto de “autoridad competente” es amplio. Aglutina a las administraciones públicas territoriales, las administraciones independientes y las administraciones reguladoras, así como las corporaciones de derecho público que ejercen potestades normativas con incidencia en el acceso a una actividad económica o a su ejercicio.

#### **2.2.3.1. La limitación al acceso y ejercicio de actividades económicas debe estar motivada por la concurrencia de una razón imperiosa de interés general**

Las “autoridades competentes” que establezcan límites o requisitos al acceso a una “actividad económica” o su ejercicio, deberán motivar su necesidad en la protección de alguna “razón imperiosa de interés general” de las recogidas en el artículo 3.11 de la Ley Paraguas (art. 5.1, LGUM). Esta Ley, siguiendo a la Directiva<sup>30</sup>, califica como tal “el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los

<sup>29</sup> La LRJAP en la formulación del principio de proporcionalidad, como límite a la capacidad de intervención administrativa para el desarrollo de actividades, alude únicamente a las “Administraciones públicas” (art. 39 bis). Sin embargo, la LGUM cambia este término por “autoridades competentes”, con la finalidad, como hemos visto en la definición del anexo, de abarcar todas aquellas entidades del sector público con potestad reglamentaria o normativa que establezcan límites o requisitos para el desarrollo de actividades económicas.

<sup>30</sup> La Ley Paraguas pese a recoger la relación de razones imperiosas de interés general que aparece en la Directiva de servicios, ofrecía también un planteamiento más restrictivo que esta, al limitarlas a la relación prevista en el artículo 3.11. En la definición de razón imperiosa de interés general de la Directiva se incluye una relación ejemplificativa de aquellas (art. 4.8), mientras que la Ley Paraguas parece otorgarle a esta enumeración un carácter taxativo (art. 3.11).

objetivos de la política social y cultural” (art. 3.11, Ley Paraguas). Como vemos, en la misma lógica que la Directiva de servicios, los límites o restricciones a la libertad de establecimiento o de circulación no pueden justificarse sobre la base de razones de naturaleza estrictamente económica (art. 18.2, letra g, LGUM).

Esta planteamiento general más abierto de la LGUM, se vuelve más restrictivo cuando hablamos de un concreto requisito, la exigencia de autorización previa. La LGUM dispone que “se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de autorización”, “cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación” (art. 17.1, letra a, LGUM)<sup>31</sup>. En términos muy similares está redactado el artículo 84 bis de la LBRL, introducido por la *Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*<sup>32</sup> (en adelante *Ley 27/2013*).

La LGUM restringe las “razones imperiosas de interés general” o “exigencias imperativas” que el TJUE ha considerado como justificativas de restricciones autorizatorias a las libertades de circulación económica, así como, y esto es lo más llamativo, las previstas en la Directiva de Servicios y en la Ley Paraguas –hasta la modificación operada por la propia LGUM–.

La LGUM limita la relación de razones imperiosas para la justificación de un régimen autorizatorio al “orden público, la seguridad pública, la salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad”<sup>33</sup>. En coherencia con dicha previsión, la LGUM modifica el artículo 5, letra b, de la Ley Paraguas, restringiendo la posibilidad de

<sup>31</sup> Este recorte del número de razones imperiosas de interés general pretendía, según la *Memoria de Análisis de Impacto Normativa del Proyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado* (9 de julio de 2013), “circunscribir el control ex ante de las actividades económicas únicamente para aquellos casos en los que existe un *peligro grave e irreversible*” [la cursiva es nuestra] (p. 37).

<sup>32</sup> “(...) podrá exigirse una licencia u otro medio de control preventivo respecto a aquellas actividades económicas: a) Cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación. (...)” (art. 84 bis.1, LBRL).

<sup>33</sup> El Consejo de Estado recomienda ampliar las razones imperiosas de interés general remitiendo a la más amplia enumeración del artículo 5 (*Dictamen de 27 de junio de 2013 de la Comisión Permanente del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*).

limitar el Derecho de establecimiento de actividades de servicios, mediante la fijación de un régimen autorizatorio. Así, la redacción actual del artículo 5, letra b, de la Ley Paraguas considera que el establecimiento de un régimen autorizatorio es necesario, está justificado, cuando concurren “razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, o cuando la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten el número de operadores económicos del mercado”<sup>34</sup>.

No obstante, se mantiene la definición amplia de razón imperiosa de interés general del artículo 3.11 de la Ley Paraguas. La LGUM más que restringir la definición de razón imperiosa de interés general, lo que hace es limitar la posibilidad de restringir el Derecho de establecimiento mediante un régimen autorizatorio, a los supuestos en los que concurra una razón justificativa de orden público, la seguridad pública, la salud pública o protección del medio ambiente. Se excluye en los demás supuesto previstos en el artículo 3.11. Sí será posible exigir la presentación de comunicaciones o declaraciones responsables (art. 17, apartados 2 y 3, LGUM) o establecer “requisitos”<sup>35</sup> administrativos al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio sobre la base de otras razones recogidas en el artículo 3.11 (arts. 9.2, b, 18, LGUM). Este planteamiento es coherente las tendencias del Derecho administrativo de ordenación de las actividades económicas hacia la liberalización de la actividad económica, el reforzamiento del papel supervisor de la Administración, la limitación de la intervención previa a la gestión de riesgos y la translación al sector privado de funciones públicas.

Hay algunas diferencias reseñables entre las razones imperiosas de interés general de la LGUM y de la “Ley Paraguas”. La nueva redacción del artículo 5, letra b, de la “Ley Paraguas” considera como razones imperiosas “(...) la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten el número de operadores económicos del mercado”. Estas circunstancias son precisamente los supuestos habilitantes de

---

<sup>34</sup> El Consejo Económico y Social critica la modificación de la Ley Paraguas por la LGUM. Considera más oportuno mantener la redacción original de la Ley Paraguas, derivada de la Directiva de servicios y coherente con la doctrina del TJUE. Véase el *Dictamen 5/2013 del Comité Económico y Social sobre el Anteproyecto de ley de Unidad de Mercado*, sesión ordinaria del pleno 18 de abril de 2013, p. 14.

<sup>35</sup> Recordemos que la definición de “requisito” de la Ley Paraguas alude a “cualquier obligación, prohibición, condición o límite al acceso al ejercicio de una actividad de servicios previstos en el ordenamiento jurídico o derivados de la jurisprudencia o de las prácticas administrativa” (art. 3.8, Ley Paraguas).

la posibilidad de establecer límites al número de autorizaciones, ya previstos en el artículo 8.1 de la “Ley Paraguas”.

Por otra parte, la Ley Paraguas alude a la “protección del medio ambiente” como razón imperiosa justificativa de restricciones al derecho de establecimiento, mediante la determinación de un régimen autorizador (art. 5, letra b). La anterior redacción se refería en general a la definición de razones imperiosas de interés general, remitiendo así al artículo 3.11, que sigue haciendo referencia a la “protección del medio ambiente y del entorno urbano”<sup>36</sup>. Por tanto, la nueva redacción de la “Ley Paraguas” plantea dudas sobre si la escueta referencia a la “protección del medio ambiente”, esconde un ánimo de limitar la posibilidad de establecer regímenes autorizatorios sobre la base de razones de ordenación territorial y urbanística. Esta misma reflexión cabe realizarla de la LGUM ya que se refiere igualmente a la “protección del medio ambiente”, sin referencias complementarias a la protección del entorno urbano. No obstante, el concepto de medio ambiente es, y debe ser, lo suficientemente para justificar intervenciones que afectan a la ordenación y gestión del medio urbano, por sus directas implicaciones para la realización efectiva del Derecho a un medio ambiente adecuado (art. 45, CE).

La LGUM -y la LBRL, tras la *Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*<sup>37</sup>- incluye, no obstante, un matiz que pueda dar lugar a limitar la capacidad de intervención administrativa previa en materia ambiental. Concretamente la LGUM alude a la “protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad”. Se añade un coletilla, sin duda no inocente, que no está recogida en los textos que han servido de inspiración a la LGUM, la Directiva de servicios y la Ley Paraguas. Desconocemos concretamente cuál ha sido la intención del legislador –o más bien del Ministerio en la elaboración del

<sup>36</sup> El preámbulo de la Directiva de servicios aporta algo de claridad al contenido de esta excepción al referirse a las razones imperiosas de interés general: “protección del medio ambiente y del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural” (considerando 40). La norma parece querer enfatizar que las razones ambientales se extienden más allá de la propia preservación del medio natural y alcanzan a la ordenación y planificación territorial y urbanística, que puede llegar a justificar medidas restrictivas a la libertad de servicios, como los límites ambientales a la implantación de grandes áreas comerciales. Véase sobre el medio ambiente como razón imperiosa de interés general, el completo trabajo de CASADO CASADO, Lucía, “Excepciones al marco normativo de la libre prestación de servicios. La protección del medio ambiente como razón imperiosa de interés general”, (CASADO CASADO, Lucía, FUENTES I GASÓ, J. R., GIFREU FONT, J. 2013.)

<sup>37</sup> Véase el art. 84 bis.1, LBRL.

Anteproyecto-, aunque puede intuirse un ánimo de limitar la capacidad administrativa de ordenación reglamentaria ambiental de las actividades económicas. Algunos regímenes autorizatorios ambientales están parcialmente orientados a la protección del medio ambiente en lugares alejados del entorno de las actividades afectadas o a restringir las emisiones de sustancias contaminantes que no inciden directamente en el entorno de las actividades, como las emisiones con efecto invernadero o de carácter transfronterizo. Parece apuntarse aquí otro indicio del camino regresivo de las políticas ambientales, frente al avance decidido de políticas liberalizadoras y desreguladoras en el contexto favorable de la crisis económica. En todo caso, esta comprensión limitada de la razón imperiosa de la protección del medio ambiente, en ningún caso puede suponer un límite al desarrollo de actuaciones administrativas que den cumplimiento a obligaciones de Derecho comunitario.

### **2.2.3.2. La exigencia de proporcionalidad a los límites administrativos al acceso a las actividades económicas o a su ejercicio**

#### **2.2.3.2.1. Consideraciones generales**

El artículo 5.2 de la LGUM dispone que los límites o requisitos al acceso a una actividad económica o su ejercicio, justificado por una razón imperiosa de interés general, "(...) deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica" (art. 5.2). Esto no representa ninguna novedad. La formulación del principio de proporcionalidad ya se contiene, de forma más precisa y completa, en el artículo 39 bis de la LRJAP-PAC y en el artículo 5 de la "Ley Paraguas".

El artículo 39 bis dispone que cuando las "Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, (...) así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen (...)". La "Ley Paraguas" recoge también una formulación más precisa de la significación del principio de proporcionalidad con relación a la posibilidad de exigir un régimen autorizatorio. Así dispone que la previsión de un régimen de autorización deben ser

“(…) el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado, en particular cuando un control a posteriori se produjese demasiado tarde para ser realmente eficaz” (art. 5, letra c, “Ley Paraguas”).

#### **2.2.3.2.2. Los criterios de idoneidad y necesidad en la jurisprudencia del TJUE y en la LGUM**

El TJUE ha desarrollado una doctrina, de inspiración alemana, sobre la significación del principio de proporcionalidad, como criterio de determinación de la validez de medidas nacionales restrictivas de las libertades de circulación comunitarias de mercancías y servicios. Esta doctrina se ha plasmado en la Directiva de servicios, en la Ley Paraguas, y en la propia LGUM, que le ha dado un mayor alcance y rigor.

De acuerdo con la doctrina del Tribunal, el principio de proporcionalidad exige que la medida sea “adecuada para garantizar la realización del objetivo que pretende lograr” y que no vaya “más allá de lo necesario para alcanzarlo”<sup>38</sup>. Los límites o requisitos restrictivos de las libertades de circulación económicas deben superar, fundamentalmente, las exigencias de los criterios de idoneidad y necesidad que integran el test de proporcionalidad, si bien es cierto que el Tribunal no realiza siempre una expresa referencia a estos criterios. El Tribunal realiza una aplicación laxa de tales criterios, especialmente cuando enjuicia actos comunitarios, salvo que involucren derechos fundamentales. Solo califica como desproporcionadas medidas manifiestamente inidóneas o, en su caso, más incisivas en los derechos y libertades tutelados a nivel comunitario (CARLÓN RUIZ, 2010, p. 216 y ss., y pp. 228 y 210).

---

<sup>38</sup> Véase, por todas, la sentencia del TJCE de 22 de enero de 2002, *Canal Satélite*, asunto C-390/99, ap. 33. Sobre el reconocimiento del principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, véanse las sentencias de 30 de abril de 1988, rec. 537/1985, de 16 de mayo de 1990, rec. 521/1986, de 18 de febrero de 1992, rec. 959/1990, de 28 de febrero de 2005, rec. 28/2003, y de 18 de junio de 2009, rec. 1417/2003. Asimismo, sobre los esfuerzos del TC para buscar base constitucional al principio, véase las sentencias 85/1992, de 8 de junio, 111/1993, de 25 de marzo, 50/1995, de 23 de febrero, 155/96, de 9 de octubre (CARLÓN RUIZ, 2010, p. 216 y ss., y pp. 228 y 229). CARLÓN RUIZ (p. 229) apunta que la jurisprudencia contencioso-administrativa va siendo cada vez más permeable a la asunción del triple test de proporcionalidad

En primer lugar, el requisito debe ser útil o idóneo para alcanzar el objetivo fijado<sup>39</sup>. Tiene que existir un nexo causal entre las medidas adoptadas y el objetivo de protección del interés general que se pretende alcanzar<sup>40</sup>.

El principio de precaución es un factor de flexibilización de las exigencias del principio de proporcionalidad. De acuerdo con su formulación, debe ser posible justificar la adopción de una medida ambiental o sanitaria restrictiva del derecho de establecimiento, aun en el caso de que el nexo causal no pueda establecerse con claridad<sup>41</sup> en función de las pruebas científicas disponibles<sup>42</sup>. La incertidumbre científica y la complejidad científico-técnica que rodea a las decisiones para establecer límites o requisitos para la gestión de riesgos tecnológicos o ambientales y, en consecuencia, la necesidad de hacer evaluaciones complejas debe otorgar un mayor margen de apreciación a las “autoridades competentes”<sup>43</sup>. No obstante, debe que-

<sup>39</sup> El TJUE ha aplicado el criterio de idoneidad en numerosas sentencias en las que se dilucidaba la proporcionalidad de medidas nacionales restrictivas de la libre circulación de mercancías. Es el caso por ejemplo de las Sentencias de 25 de junio de 1998, *Dusseldorp*, asunto C-302/96, de 23 de mayo de 1990, *Proceso penal contra Gourmetterie Van den Burg*, asunto C-169/89, ap. 16, de 16 de junio de 1998, *Proceso penal contra Ditlev Bluhme*, C-67/97, aps. 33 a 37, de 14 de julio de 1998, *Gianni BettatilSafety Hi-Tech Srl*, C-341/95, ap. 56, etc.

<sup>40</sup> Con relación a las medidas ambientales restrictivas de la libre circulación de mercancías, el TJUE ha señalado que este vínculo debe ser probado científicamente por el Estado. Véase en este sentido la sentencia de 13 de julio de 1994, *Comisión de las Comunidades Europeas/República Federal de Alemania*, C-131/93, ap. 26.

<sup>41</sup> En circunstancias de incertidumbre científica acerca de la existencia o el alcance de riesgos reales para la salud pública, el TJUE ha considerado que “ha de admitirse que un Estado miembro, en virtud del principio de cautela, puede adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y gravedad de dichos riesgos” (sentencia del TJCE de 5 de febrero de 2004, asunto C-24/00, *Comisión/Francia*, ap. 56. Véase también de 5 de mayo de 1998, *National Farmers Union*, C-157/96, ap. 63).

<sup>42</sup> En este sentido se pronuncia la Comisión Europea en la Comunicación “Mercado único y medio ambiente”, p. 10 (COM (99) 263). En materia ambiental los riesgos ambientales no se aprecian en una valoración a corto plazo, aunque sus efectos pueden manifestarse tiempo después del desarrollo de la actividad potencialmente dañina. La Comisión ha indicado que los efectos a largo plazo deben ser tenidos en cuenta para evaluar la proporcionalidad de las medidas o acciones inmediatas, que tengan por finalidad reducir o suprimir riesgos cuyos efectos vayan a ser sufridos por la generaciones futuras (Comunicación sobre el principio de precaución, COM (2000) 1 final, Bruselas, 2 de febrero de 2000, apartado 6.3.1).

<sup>43</sup> El TJUE se ha manifestado en múltiples ocasiones el amplio margen de apreciación del que dispone los Estados en la aprobación de normas nacionales y, especialmente, la Comisión Europea en la adopción de decisiones comunitarias restrictivas de la libertades de circulación, en materias de amplia complejidad científico-técnica, como la económica o sanitaria. En el asunto C-157/1996 y C-180/96, el TJUE se pronuncia sobre la validez de una Decisión de la Comisión de prohibición de la exportación de productos cárnicos para evitar los riesgos para la salud derivado del mal de las vacas locas. En este asunto el Tribunal manifiesta que “el control del juez comunitario debe limitarse a examinar si, al ejercer tales facultades, la Comisión incurre en error manifiesto o desviación de poder, o también, si rebasa manifiestamente los límites de su facultad de apreciación” (sentencias de 5 de mayo de 1998, *Reino Unido/Comisión*, C-180/96, ap. 60; de 5 de mayo de 1998, *National Farmers*

dar acreditada en todo caso la existencia de un riesgo efectivo para el interés general de acuerdo con informaciones técnicas o científicas contrastadas<sup>44</sup>.

En segundo término, el criterio de necesidad o adecuación exige que el límite o medida administrativa debe ser necesaria, esto es, debe ser el medio menos restrictivo para alcanzar el objetivo<sup>45</sup>. Una medida administrativa es necesaria si sus objetivos no pueden alcanzarse mediante acciones alternativas viables, que restrinjan en menor medida la libertad de empresa. Se pueden trasladar a esta mismo criterio las reflexiones realizadas sobre el principio de precaución en la aplicación del criterio de idoneidad<sup>46</sup>.

El tercer criterio del test de proporcionalidad, la denominada proporcionalidad en sentido estricto, ha tenido menos predicamento en la doctrina del TJUE. Prácticamente se ha limitada a aplicar los criterios ya señalados de idoneidad y necesidad. En todo caso, este criterio de proporcionalidad en sentido estricto exige que para que una medida sea considerada proporcionada debe haberse ponderado adecuadamente los intereses en presencia, de modo que de su adopción se deriven más beneficios al interés general que perjuicios a los principios fundamentales del TFUE.

---

*Union*, C-157/96). Con todo, a la hora de realizar el control de idoneidad el Tribunal distingue entre las medidas adoptadas por las instituciones comunitarias y por los Estados miembros. El control de proporcionalidad es menos exigente cuando se trata de enjuiciar medidas dictadas por los órganos comunitarios. Véase GALETA, D., “El principio de proporcionalidad en el Derecho comunitario”, *Cuadernos de Derecho Público*, 5, p. 90.

<sup>44</sup> El TJUE ha manifestado en diversos asuntos que pese a que el principio de precaución permita adoptar medidas restrictivas de las libertades económica en situaciones de incertidumbre científica, el análisis del riesgo no puede basarse en consideraciones puramente hipotéticas. Véanse las sentencias de 9 de septiembre de 2003, C-236/01, *Monsanto Agricultura Italia*, ap. 106 y de 23 de septiembre de 2003, asunto C-192/01, *Comisión/Dinamarca*, apartado 49.

<sup>45</sup> Véanse las sentencias del TJUE de 20 de abril de 1988, *Comisión/Reino de Dinamarca*, asunto 302/86, ap.6, de 13 de julio de 1994, *Comisión de las Comunidades Europea/República Federal Alemana*, asunto C-131/93, ap. 27, de 14 de julio de 1998, *Aher-waggon GmbH*, C-389/96, ap. 21, etc.

<sup>46</sup> Cabe hacer aquí las mismas apreciaciones que las realizadas con relación al criterio de idoneidad en relación a la exigencia requisitos administrativos restrictivos de las libertades de circulación económica, en materias en las que es necesario realizar evaluaciones complejas o marcadas por la incertidumbre científica. En estos supuesto el TJUE ha considerado que en estos supuestos las autoridades comunitarias o, en menor medida, estatales gozan de un mayor margen de apreciación en la aplicación del criterios de necesidad. Véase el Auto del TJCE de 11 de abril de 2001, C-459/00, *Laboratoires pharmaceutiques Trenker SA*, y la sentencia de 5 de mayo de 1998, asunto C-180/96, *Reino Unido/Comisión*, ap. 110. Por otra parte, una medida necesaria puede dejar de serlo como consecuencia de la evolución de los avances científicos o de circunstancias sobre venidas (BARNÉS, J., “Introducción al principio de proporcionalidad en el Derecho comparado”, *RAP*, 135, 1994, p. 524.). Véase en este sentido la sentencia del TJCE de 13 de marzo de 1986, asunto C-54/85, *Minitère Public/Mirepoix*.

La LGUM siguiendo el planteamiento de la Directiva de servicios recoge el test de proporcionalidad utilizado por el TJUE. El artículo 5.2 de la LGUM dispone que los límites o requisitos al acceso a una actividad económica o su ejercicio, justificado por una razón imperiosa de interés general, "(...) deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica" (art. 5.2).

La LGUM señala particularmente que los límites a las actividades económicas habrán de ser tal "que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica" (art. 5.2). No será posible establecer un régimen autorizatorio cuando se pueda alcanzar el objetivo de protección del interés general fijado mediante la mera exigencia de declaración responsable o comunicación<sup>47</sup> (art. 17.1, letras a, y b, *LGUM*). La LGUM reitera la previsiones de la Ley Paraguas<sup>48</sup>.

La LGUM dispone también, siguiendo la propia doctrina del TJUE, que un régimen autorizatorio será necesario "cuando un control a posteriori se produjese demasiado tarde para ser realmente eficaz" (art. 5, letra c, "Ley Paraguas"<sup>49</sup>), por la concurrencia de riesgos o peligros que hagan precisa una intervención preventiva<sup>50</sup>. Se considerará, por tanto, que está justificada una autorización para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, cuando no sea suficiente una comunicación o declaración responsable del

---

<sup>47</sup> Véase, sobre la comunicación previa y la declaración responsable, (MORA RUIZ, 2012) "Comunicación previa, declaración responsable y control posterior de la actividad en el ámbito local: aproximación a su régimen jurídico ¿Nuevas técnicas administrativas?"

<sup>48</sup> "Así, en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador (...)" (art. 5, letra c, "Ley Paraguas").

<sup>49</sup> La Directiva de servicios señalaba en su Exposición de motivos que "(...) la autorización solo es admisible en aquellos casos en que no resultaría eficaz hacer un control *a posteriori*, habida cuenta de la imposibilidad de comprobar *a posteriori* los defectos de los servicios en cuestión y habida cuenta de los riesgos y peligros que se derivarían de la existencia de un control *a priori*" (considerando 54). En este sentido el TJUE ha afirmado que "(...) el procedimiento de autorización previa sólo es necesario si se considera que el control *a posteriori* es demasiado tardío para que su eficacia real quede garantizada y para permitirle alcanzar el objetivo perseguido" (sentencia de 22 de enero de 2002, *Canal Satélite*, asunto C-390, ap. 39).

<sup>50</sup> El TJUE ha señalado en múltiples ocasiones que un régimen de autorización previa puede, en ocasiones, ser necesario y proporcionado a los fines que persigue si éstos no pueden alcanzarse con medidas menos restrictivas, en particular, mediante un sistema de declaración apropiado (sentencias de 14 de diciembre de 1995, asuntos C-163/94, C-165/94 y C-250/94, *Sanz de Lera*, aps. 23 a 28; de 1 de julio de 1999, C-302/97, *Konle*, apartado 44, y de 20 de febrero de 2001, C-205/99, *Analir*, ap. 35). Véase también pronunciamientos del Tribunal sobre si la medida menos restrictiva, en el caso concreto, era una autorización o una comunicación: sentencias de 1 de octubre de 2009, C-219/08, *Comisión/Bélgica*, ap. 16; de 17 de marzo de 2011, C-128/10, C-129/10, *Naftiliaki Etaireia Thàsou AE*, aps. 41 y 47; de 1 de octubre de 2009, C-567/07, *Minister voor Wonen*, ap. 34.

operador para facilitar, si es necesario, el control de la actividad<sup>51</sup>. La autorización está justificada cuando es un medio “más eficaz y menos costoso”<sup>52</sup> que la comunicación o declaración responsable para satisfacer, en consecuencia, el objetivo de protección del interés general que se pretende.

Directamente vinculado con el “criterio de necesidad” se encuentra el principio de simplificación de cargas administrativas:

La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad (art. 7).

Las Leyes o disposiciones generales que regulen las funciones o la actuación de varias autoridades competentes garantizarán el principio de simplificación de cargas (art. 14.3). Si un proyecto de norma establece o modifica medios de intervención, se analizará la existencia de otras medidas que afecten a la misma actividad ya establecidas por otras autoridades competentes (art. 14.4, LGUM). Se asegurará que los medios de intervención no recaen sobre los mismos aspectos en caso de concurrencia de varias administraciones y proveerá un sistema por el cual el procedimiento no genere costes adicionales para el operador en comparación con la intervención de una única autoridad (art. 14.4, LGUM). La LGUM establece así una regla destinada a evitar la duplicidad de títulos autorizatorios o cargas

---

<sup>51</sup> Es especialmente interesante en este sentido la Sentencia del TJUE de 1 de octubre de 2009, C-567/07, *Minister voor Wonen*, ap. 34. En este caso el Tribunal analiza la proporcionalidad de una exigencia autorizatorio en el país de origen para poder llevar a cabo proyectos inmobiliarios de protección oficial en países terceros. El Tribunal entiende que no puede excluirse que un régimen autorizatorio como el indicado sea necesario y proporcionado en el contexto de una política de vivienda de protección oficial: “En efecto, un control previo por parte de la administración competente parece el más indicado para garantizar que los recursos de los organismos autorizados se destinan principalmente a satisfacer las necesidades de determinados sectores de la población en los Países Bajos, mientras que un sistema de comprobación a posteriori corre el riesgo de intervenir demasiado tarde, cuando ya se han realizado importantes inversiones y difícilmente se pueden recuperar [la cursiva es nuestra]” (ap. 34).

<sup>52</sup> En la sentencia de 24 de marzo de 2011, asunto C-400/08, *Comisión/Reino de España*, el TJUE valora la compatibilidad de exigencias autorizatorias para grandes establecimientos comerciales, previstas en la regulación catalana, con la libertad de establecimiento comunitaria. El Tribunal resuelve que “(...) la adopción de medidas a posteriori, si se pone de manifiesto que la implantación de un establecimiento comercial ya construido tiene un impacto negativo sobre la protección del medio ambiente, resulta una alternativa menos eficaz y más costosa que el sistema de autorización previa (...)” (ap. 92).

administrativas, positivizando un criterio que ha inspirado la revisión de sectores del Derecho administrativo, como el ambiental, en los últimos años: una actividad, una técnica de ordenación administrativa. Analizaremos más adelante esta previsión del artículo 17.4, LGUM, cuando analicemos la instrumentación del principio de necesidad y de proporcionalidad.

El principio de simplificación de cargas es una manifestación del propio principio de proporcionalidad. La existencia de un mecanismo de intervención válido para la consecución del nivel de protección del interés general que se ha considerado oportuno, convierte en innecesario e injustificado establecer otros instrumentos de ordenación con el mismo fin, así como prever la intervención de otra Administración pública.

El proceso de revisión normativa derivado de la Ley Paraguas ha supuesto la eliminación de duplicidades de mecanismos de intervención, como los ejemplos de eliminación de la doble exigencia de autorización de instalación y de apertura en la legislación autonómica de actividades clasificadas, o de autorización e inscripción habilitante en registro en la regulación de residuos.

La LGUM podría haber establecido, como criterio de buena regulación, la conveniencia de establecer procedimientos integrados en aquellos sectores en los que se prevé la concurrencia de varios mecanismos de intervención y autoridades. Los procedimientos integrados y el recurso a la técnica del informe vinculante en la elaboración de textos normativos -como medio para insertar varias técnicas de ordenación y garantizar las competencias concurrentes en un mismo procedimiento- es lo que permite la eventual concurrencia de varias autoridades en un procedimiento reduciendo las cargas administrativas. Los mecanismos de cooperación e intercambio de información que prevé la Ley en el marco de las conferencias sectoriales (art. 12.2) y en la elaboración de proyectos normativos (art. 14) y la previsión de evaluación periódica de la normativa (art. 15) pueden ser un buen instrumento para hacer efectivo este objetivo de simplificación normativa y mejora regulatoria.

## **2.3. La instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad**

### **2.3.1. Consideraciones generales**

El acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional (art. 16, LGUM). No obstante, se podrá establecer

la exigencia de “autorización” de acuerdo con las exigencias del principio de necesidad y proporcionalidad, cuyo cumplimiento deberá de “motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen” (art. 17.1, LGUM). La norma reitera el esquema de la Ley Paraguas y de la LBRL, que prohíben como regla general el establecimiento de regímenes autorizatorios<sup>53</sup>.

La LGUM recuerda la exigencia de reserva de Ley formal que rige para la regulación de la libertad de empresa (art. 53.1, CE), reiterando una previsión ya contenida en la Ley Paraguas<sup>54</sup>. A este respecto, sin embargo, la LGUM precisa que cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley (art. 17, LGUM).

### 2.3.2. Un concepto amplio de autorización

Antes de nada debemos aclarar qué concepto de autorización maneja la LGUM. La norma define expresamente qué entiende por “autorización, licencia o habilitación”:

cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija a un operador económico con carácter previo para el acceso a una actividad económica o su ejercicio. (anexo, letra f).

La LGUM sigue la definición de autorización de la Directiva de servicios y de la Ley Paraguas (art. 3.7, Ley Paraguas). Estas normas parten de un concepto amplio de autorización, lo que amplía el alcance de los límites para el sometimiento de operadores económicos a su exigencia.

El *Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios* de la Comisión Europea afirma que para identificar un régimen de autorización “el principal elemento que han de considerar es si esa legislación exige la

<sup>53</sup> La Ley Paraguas dispone que “la normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o del ejercicio de la misma no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización (...)” (art. 5.1). En este mismo orden de cosas, la LBRL dispone “con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo” (art. 84 bis, apartado 1º). Esta previsión fue introducida en la LBRL por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible y mantenida en la nueva redacción del artículo 84 bis, dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

<sup>54</sup> La Ley Paraguas dispone, en este mismo sentido, que la Ley que establezca excepcionalmente un régimen de autorización deberá motivar el cumplimiento de las exigencias de no discriminación, necesidad y proporcionalidad (art. 5).

adopción de una decisión, expresa o tácita, de una autoridad competente con carácter previo al ejercicio de la actividad por el prestados de servicios". Deben incluirse "(...) en el concepto de régimen de autorización, por ejemplo, un procedimiento en virtud del cual un prestador de servicio haya de presentar una declaración ante una autoridad competente y deba esperar el transcurso de un plazo en caso de silencio administrativo, para inicial el ejercicio de la actividad". "Deben incluirse asimismo los casos en que el prestador de servicios haya de presentar declaraciones que, posteriormente, deban obtener el reconocimiento de la autoridad competente para poder iniciar la actividad en cuestión o para que ésta se lícita" (COMISIÓN EUROPEA, 2007, p. 26).

El proceso de revisión de los regímenes autorizatorios derivado la Directiva de Servicios y de la Ley Paraguas dio lugar a la sustitución de muchos regímenes autorizatorios por la mera exigencia de comunicación para la instalación o puesta en marcha de actividades o instalaciones. Es el caso de los regímenes autonómicos de actividades clasificadas. Algunos de estos regímenes de autorización establecen un plazo posterior a la comunicación para la comprobación administrativa. Pese a la denominación, nos encontramos en este caso ante autorizaciones administrativas, de acuerdo con la definición amplia de la LGUM y de la ley Paraguas. Recordemos que las declaraciones responsables y las comunicaciones permiten, con carácter general, o bien el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad "desde el día de su presentación", "sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones públicas" (artículo 71 bis, ap. 3, Ley 30/1992). La comunicación habilita por si misma al ejercicio de la actividad. No es posible un control previo administrativo habilitante. En caso de que éste último se produzca o de que la presentación de la comunicación no permita el inicio de la actividad "desde el día de la presentación", nos hallaríamos, pese a su denominación, ante un régimen de autorización. Estos regímenes de "comunicación" deben ser considerados por tanto autorizaciones a los efectos de la aplicación de los límites a la intervención administrativa de la LGUM y del proceso revisor puesto en marcha por esta.

Asimismo, la inscripción de registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización, como establece la Ley expresamente en el art. 17.1, LGUM. La existencia de autorización hace desproporcionada la necesidad de inscripción, a instancia de parte, como re-

quisito concurrente previo para el ejercicio de una actividad. El propio proceso de revisión del Derecho administrativo derivado de la “Ley Paraguas”, tuvo como efecto la eliminación de requisitos de inscripción previa en registros con efectos habilitantes, en los supuestos de concurrencia con obligaciones de autorización o comunicación. Es el caso de la regulación de residuos, ámbito en el que las obligaciones de registro e inscripción de los gestores de residuos, a instancia de parte, han dejado paso a los deberes de registro de oficio de los actos y documentos que se deriven de la aplicación de su legislación, a los efectos de información y comunicación entre Administraciones públicas -aspecto especialmente relevante por la eficacia extraterritorial que han adquirido las autorizaciones de gestores de residuos-<sup>55</sup>.

### **2.3.3. Límites de las autoridades competentes para someter las actividades económicas a técnicas de ordenación administrativa**

#### **2.3.3.1. Consideraciones previas. Referencia a la relación entre los principios de necesidad y proporcionalidad y el principio de eficacia en todo el territorio nacional**

El artículo 17, puntos 1 a 3, establece los límites y exigencias derivados del principio de necesidad y proporcionalidad para que las “autoridades competentes” puedan someter a autorización a los operadores económicos o a las instalaciones o infraestructuras físicas, o exigir la presentación de comunicación o declaración responsable a las actividades económicas. De acuerdo con sus previsiones:

Las autoridades podrán elegir entre una comunicación, una declaración responsable o una autorización, en función del interés general a proteger, de los requisitos que, en su caso, se exijan para la salvaguarda de dicho interés general y en atención a la naturaleza de la actividad y de si el medio de intervención se dirige a la propia actividad o a la infraestructura física. La au-

---

<sup>55</sup> Tras las modificaciones normativas de la legislación de residuos derivadas de la adaptación a la Ley Paraguas, a nivel tanto legal como reglamentario, las obligaciones de registro e inscripción de los gestores de residuos se han convertido en deberes de información y comunicación entre Administraciones públicas. Así los órganos ambientales de las Comunidades Autónomas tienen que inscribir de oficio en el nuevo Registro de Producción y Gestión de Residuos del Estado, todas las informaciones, documentos y actos que se deriven de la aplicación de la legislación de residuos.

torización es el medio de intervención que más limita el acceso a una actividad económica y su ejercicio. Por ello, desde la perspectiva de los operadores económicos, se consideran motivos que habilitan para exigir autorización administrativa, la existencia de razones de seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad y el orden público, dentro del cual se incluyen, entre otras, la prudencia y la garantía de la estabilidad financieras. Pero aunque exista alguno de esos motivos, siempre deberá valorarse que la exigencia de, o bien una declaración responsable o bien una comunicación, no sea suficiente para garantizar el objetivo perseguido, de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Por ejemplo, en aplicación del principio de necesidad por salud pública, es posible que deban regularse varias actividades que se ofrecen en condiciones de mercado en el marco de la planificación sanitaria. A algunas de estas actividades se les exigirá autorización y a otras una declaración responsable o una comunicación, en función de si es necesaria una verificación previa de los requisitos exigidos. (Exposición de motivos, LGUM).

La LGUM advierte que lo establecido en este artículo se entenderá sin perjuicio de lo previsto en el Capítulo V. La norma advierte claramente que el cumplimiento de los requisitos de la Ley para entender que se cumple el principio de necesidad y proporcionalidad, y la posibilidad de someter las actividades económicas a cualquier de los medios de intervención destacados, no pueden poner en cuestión las exigencias del principio de eficacia en todo el territorio nacional (Capítulo V)<sup>56</sup>, manifestación interna de la libre prestación de servicios comunitaria. Esto quiere decir que, pese al cumplimiento de lo previsto en el artículo 17, las “autoridades competentes” de una CA no podrán someter a autorización administrativa a los operadores económicos autorizados en otra Comunidad. El principio de eficacia en todo el territorio nacional afecta, restringiéndolo, al ámbito de aplicación de todas las leyes y normas reglamentarias autonómicas con incidencia en la puesta en marcha de las actividades económicas, dejando fuera a los operadores económicos autorizados en otras CCAA.

---

<sup>56</sup> Este principio ya está recogido en la Directiva de servicios y en la Ley Paraguas aunque la anterior versión de la Ley Paraguas le daba un menor alcance que la LGUM, al prever posibles excepciones a su aplicación. Esta previsión de la Ley Paraguas tuvo como efecto la introducción del principio de eficacia nacional de las autorizaciones en diversas normas sectoriales (medio ambiente, turismo, servicios profesionales, distribución comercial, etc.).

Esto enlaza con las previsiones del artículo 18.2, letra b, LGUM, que establece expresamente que serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación, por no cumplir los principios de garantía de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación, “los actos, disposiciones y medios de intervención” de las autoridades competentes que contengan o apliquen el siguiente límite:

requisitos de autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para el ejercicio de la actividad en el territorio de una autoridad competente distinta de la autoridad de origen. (art. 18.2, letra b, LGUM).

Cuando la normativa del lugar de destino exija medios de intervención u otros requisitos a los operadores económicos distintos de los exigidos u obtenidos al amparo de la normativa del lugar de origen, la autoridad de destino asumirá la plena validez de éstos últimos, “aunque difieran en su alcance o cuantía”. Este libre ejercicio operará incluso en la normativa del lugar de origen no exija requisito de control, cualificación o garantía alguno (art. 19.1, LGUM). En consecuencia, la CA de destino no podrá garantizar el nivel de protección del interés general que haya definido en su normativa de acuerdo con las competencias constitucionalmente atribuidas. No parece la LGUM garantice un adecuado equilibrio entre el principio de unidad económica y la diversidad normativa a que hace referencia el TC<sup>57</sup>.

<sup>57</sup> El Consejo General del Poder Judicial señaló sobre el Anteproyecto que “(...) de mantenerse la proyectada regulación, la compatibilización entre el principio de unidad económica y la diversidad normativa a que hace referencia la doctrina constitucional puede quedar en entredicho”. Además el CGPJ considera que esta regulación “puede dar lugar a situaciones de desigualdad material entre operadores económicos que realicen una determinada actividad en un mismo territorio, pues mientras quienes se hayan establecido en un lugar de origen distinto del de destino quedarán sujetos al régimen jurídico del lugar de procedencia – que puede ser menos severo que el del lugar de destino-, mientras que para aquellos operadores para los que el lugar de origen y destino sea coincidente, necesariamente quedaran sujetos al único régimen jurídico que les es aplicable” (Informe del CGPJ sobre el Anteproyecto de ley de Garantía de la Unidad de Mercado, p. 52). El Comité Económico y Social considera que la norma “(...) puede ser de difícil aplicación y dar lugar a una gran litigiosidad porque afecta a un buen número de competencias autonómicas y locales. Esta circunstancias puede derivar en la proliferación de conflictos competenciales entre el Estado y las Administraciones Territoriales, pero también entre las propias comunidades y las entidades locales, al establecer la prevalencia de la regulación de la Administración territorial de origen del operador económico, con independencia del lugar en el que el mismo desarrolle efectivamente su actividad” (*Dictamen 5/2013 del Comité Económico y Social sobre el Anteproyecto de ley de Unidad de Mercado*, sesión ordinaria del pleno 18 de abril de 2013, pp. 8 y 9). Por otra parte, el Consejo de Estado consideró que “no afecta al anteproyec-

Si bien el principio de proporcionalidad no pone en tela de juicio el objetivo político de protección del interés general definido por la legislación, sino la idoneidad o necesidad de los medios que se pretenden utilizar, el principio de eficacia en todo el territorio nacional, entendida como un absoluto por la LGUM, sí lo hace al dejar sin efecto real los medios de intervención y requisitos más exigentes de la CA de destino, con relación a los operadores establecidos en otra CA. En términos de protección del interés general, el principio de eficacia territorial nacional entendido en términos absolutos es regresivo. Supone un incentivo a la competencia de requisitos a la baja entre CCAA y al desarrollo de políticas desreguladoras<sup>58</sup>, especialmente en el contexto de crisis económica en el que vivimos.

Ese efecto sólo se puede ver parcialmente compensado por el desarrollo de la legislación básica estatal en diversos ámbitos de protección del interés general –no parece que ese vaya a ser el planteamiento–, y, especialmente, por el efecto armonizador que se pueda derivar de los mecanismos de cooperación e intercambio de información y de evaluación periódica de la normativa que prevé la Ley en el marco de las conferencias sectoriales (art. 12.2, y 15.2, LGUM). Medios ya disponibles (junto a otros<sup>59</sup>) con

---

to como tal a competencias autonómicas ni locales (...) sino que (...) se promueve la eficiencia regulatoria, removiendo obstáculos a las libertades de establecimiento y circulación” (*Dictamen de 27 de junio de 2013 de la Comisión Permanente del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*).

<sup>58</sup> El Consejo Económico y Social considera que “(...) el principio de territorio de origen, puede un incentivo a la localización empresarial en los territorios con menos regulación o con aquella más favorable para su actividad” (*Dictamen 5/2013 del Comité Económico y Social sobre el Anteproyecto de ley de Unidad de Mercado, sesión ordinaria del pleno 18 de abril de 2013, p. 9*). Sobre esta cuestión véase URRUTIA LIBARONA, I., “Crisis económica, estabilidad presupuestaria y recentralización de competencias”, ...

<sup>59</sup> Como una experiencia interesante de reconocimiento mutuo de licencias y armonización sustantiva de regulaciones autonómicas, la doctrina ha hecho alusión a los convenios de reconocimiento mutuo de licencias entre CCAA, ya utilizados en materia de caza y pesca, y sus comisiones de seguimiento, como instrumentos de cooperación interadministrativa orientados a hacer converger las exigencias sustantivas y procedimentales de cada territorio autonómico. Véase sobre esta cuestión, NOGUEIRA LÓPEZ, A., “Público y privado en el control operativo de actividades de servicios: un nuevo campo para las entidades colaboradoras de la Administración”, comunicación presentada en el V Congreso de la Asociación española de Profesores de Derecho Administrativo, 2010. Es interesante destacar que el Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el reconocimiento recíproco de las licencias de caza y de pesca recreativa en aguas interiores (firmado por las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Andalucía, Aragón, Cataluña, Valenciana e Illes Balears (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie I, núm. 356, 12 de noviembre de 2009), se prevé una Comisión de Seguimiento para dar cumplimiento al convenio. Este órgano tiene como finalidad desarrollar los criterios de convergencia entre las diferentes CCAA firmantes, relativos a las condiciones de aptitud, a la duración de las licencias y a los requisitos administrativos. Por otra parte, habría que valorar también el papel de comisiones u órganos de colaboración interadministrativas sectoriales ya existentes, como la Comisión de Coordinación en materia de Residuos (art. 13, Ley 22/2011).

anterioridad a la aprobación de esta Ley para garantizar el principio de unidad de mercado, y que quizás se deberían de haber aprovechado en mayor medida antes del establecimiento de un principio de eficacia territorial entendido en términos absolutos.

Pese a lo paradójico que pueda llegar a ser –las instituciones comunitarias han alentado (o exigido) la aprobación de la LGUM<sup>60</sup> y el desarrollo de las políticas nacionales de reactivación de la actividad económica-, el Derecho comunitario se convierte en algunos ámbitos, como el ambiental, en garante de un mínimo nivel de protección del interés general indisponible para los Estados, como el español, que están siendo guiados actualmente por intensas políticas de liberalización y desregularización de la actividad económica.

No obstante, es preciso notar que esta eficacia extraterritorial de las autorizaciones se circunscribe a las autorizaciones personales que afectan a los operadores económicos y a la circulación de productos, ámbito de aplicación del principio de eficacia nacional (art. 19, LGUM). No se aplica con relación a las autorizaciones reales u otros medios de intervención que afectan a instalaciones o infraestructuras físicas (art. 20.4, párrafo 1º). Esta cuestión no es baladí si tenemos en cuenta que las actividades económicas con mayor incidencia en el interés general, por la generación de riesgos técnicos y ambientales, están vinculados con instalaciones o establecimientos físicos. Este principio tampoco afecta a los actos relacionados con la ocupación de un determinado dominio público o cuando el número de operadores económicos en un lugar del territorio sea limitado en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas (art. 20.4, párrafo 2º)<sup>61</sup>.

El artículo 7.3 de la Ley Paraguas, en su redacción previa a la modificación realizada por la LGUM, establecía una excepción al principio de efi-

---

<sup>60</sup> El Informe de la Comisión Europea sobre España (*in-depth review*), presentado en abril de 2013, ha expresado su apoyo decidido al anteproyecto de Ley de Unidad de Mercado “The draft la won Market Unity (...) has the potential to reduce the fragmentation of the domestic market (...). Once it enters into force, this law would reduce fragmentation and spur competition and allow reaping efficiency gains via economies of scale. *The degree of ambition of the draft law and the timely adoption should be preserved*” [la cursiva es nuestra].

<sup>61</sup> La Exposición de motivos de la LGUM apunta que el principio de eficacia en todo el territorio nacional no se aplica a determinadas actividades que “(...) por su propia naturaleza, resultan vinculados con un ámbito territorial determinado, como nuevamente sucede con las actividades desarrolladas por el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor, con las concesiones demaniales o con las oficinas de farmacia, que se consideran incluidas en las previsiones del segundo párrafo del artículo 20.4 de esta Ley”.

cacia nacional de las autorizaciones personales u otros medios de intervención que afectan a los prestadores de servicios. Las Administraciones Públicas podían otorgar autorizaciones o solicitar comunicaciones o declaraciones responsables de eficacia limitada a una parte específica del territorio, cuando estuviera justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente, y resultara proporcionado y no discriminatorio. El denominado principio de necesidad y proporcionalidad actuaba como parámetro justificativo de técnicas de ordenación administrativa de validez territorial limitada y complementarias a los requisitos de la normativa de origen. Este principio intervenía como un elemento correctivo de los eventuales excesos del principio de eficacia territorial y de los consiguientes riesgos para el interés general. Consideramos fundamental volver a este esquema, si se quiere volver a un adecuado equilibrio entre el principio de unidad de mercado y la garantía del interés general.

La LGUM ha eliminado esta excepción de la Ley Paraguas y lógicamente tampoco la han incluido en sus artículos 19 y 20, que dan contenido al principio de eficacia en todo el territorio nacional. La LGUM no parece garantizar aquí un “justo equilibrio” entre el interés de los operadores económicos y la garantía de la unidad de mercado, y la protección del interés general por parte de las CCAA en ejercicio de sus competencias propias, especialmente si tenemos en cuenta que el principio de eficacia territorial nacional “operará incluso en la normativa del lugar de origen no sea exija requisito de control, cualificación o garantía alguno” (art. 19.1, LGUM)<sup>62</sup>.

### 2.3.2.2. Límites derivados del principio de proporcionalidad para el establecimiento de regímenes autorizatorios

---

<sup>62</sup> Algunos Estados miembros de la UE han justificado la limitación territorial de ciertas autorizaciones regionales o locales sobre la base de la distribución competencial interna de acuerdo con el artículo 10.7 de la DIRSE (Austria, Bélgica Chipre, Holanda, Reino Unido, etc.). Véase STELKENS, U., WEIB, W., MIRSCBERGER, M., “General comparative report on the research Project “The implementation of the services Directive in the EU Member States” of the German Research Institute for Public Administration Speyer”, en (STELKENS, WEIB, W., MIRSCBERGER, 2012, p.pp. 28 y 29). El caso de Bélgica es especialmente llamativo. Mantiene la validez territorial limitada de las autorizaciones de acceso y ejercicio de las actividades de servicios en cada una de las comunidades, salvo en el caso de la comunidad germana que dispone de una regulación que prevé la validez nacional de las autorizaciones, previo acuerdo de cooperación con el resto de las entidades territoriales. Véase GEULETTE, Alexandre, “Implementation of the Services Directive in Belgium”, en STELKENS, U., WEIB, W., MIRSCBERGER, M., *The implementation of the EU services Directive. Transposition, problems and strategies*, Springer, 2012, p. 108.

La LGUM se esfuerza por precisar aquellas situaciones en las que “se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de autorización”:

- a) Respecto a los operadores económicos, cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.
- b) Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.
- c) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.
- d) Cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución. (art. 17.1, LGUM).

La LGUM formula las circunstancias en las que es posible establecer, excepcionalmente, un régimen autorizatorio limitativo de la libertad de establecimiento y circulación. Estas previsiones establecen las condiciones o legislación básica<sup>63</sup> que deben respetar las normas legales y reglamentarias que establezcan regímenes autorizatorios u otras técnicas de ordenación administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de que normas con rango de ley estatales puedan reforzar *a posteriori* el régimen de intervención en un concreto sector de la actividad económica<sup>64</sup>. Las previsiones del artículo 17 actuarán también como parámetro de revisión y, consiguientemente, de modificación de las normas estatales y autonómicas y, en su caso, locales,

<sup>63</sup> Véase la Disposición Final Cuarta.

<sup>64</sup> Los eventuales conflictos con normas estatales posteriores con rango de Ley habrán de solventarse mediante la aplicación de los principios de *lex posterior* o de *lex specialis* (DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, p. 57 y 58.).

en el marco del proceso de revisión que va a desarrollarse a través de los Planes de trabajo de las conferencias sectoriales<sup>65</sup>.

### **2.3.3.2.1. La justificación restrictiva de los regímenes autorizatorios sobre la base del orden público, la seguridad pública, la salud pública y la protección del medio ambiente**

La LGUM establece que “concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización”, cuando esté justificado por razones de orden público<sup>66</sup>, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación. En términos muy similares, podemos ver la redacción del artículo 84 bis de la LBRL, introducido por la *Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*<sup>67</sup>.

La posibilidad de establecer un régimen autorizatorio a los operadores económicos se restringe a las cuatro razones contempladas, cuestión que ya hemos comentado al analizar el denominado “principio de necesidad”. La autorización debe ser el medio menos restrictivo para alcanzar el objetivo de protección del interés general que se pretende. Esto no se cumple cuando para cumplir dicho objetivo sea suficiente la presentación

---

<sup>65</sup> A través de las conferencias sectoriales, las diferentes “autoridades competentes” analizarán y propondrán las modificaciones normativas necesarias “para cumplir con los principios recogidos en esta Ley y establecer marcos regulatorios adaptados a sus principios y disposiciones”. La Disposición adicional octava “Plan de trabajo de las conferencias sectoriales” dispone que las conferencias sectoriales serán convocadas en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley, para que analicen la normativa estatal y autonómica y, en su caso, reguladora de los correspondientes sectores económicos, y elaboren una propuesta de cambios normativos “para cumplir con los principios recogidos en esta Ley”.

<sup>66</sup> La exposición de motivos de la LGUM indica que dentro del concepto de orden público “se incluyen, entre otras, la prudencia y la garantía de la estabilidad financieras.”

<sup>67</sup> “(...) podrá exigirse una licencia u otro medio de control preventivo respecto a aquellas actividades económicas: a) Cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación. (...)” (art. 84 bis.1, LBRL). Este artículo fue introducido en la LBRL por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible (LES), aunque su redacción actual se deriva de la reciente modificación operada por la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. La LES dio lugar a la apertura de un proceso de revisión de la legislación estatal, autonómica y local para eliminar los regímenes de licencia municipal de actividad no justificados de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Muestra de ello es la aprobación del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, que eliminó la exigencia de licencias municipales de diversos textos normativos estatales.

de una declaración responsable o de una comunicación. Nos remitimos aquí también a lo ya analizado en párrafos anteriores sobre el criterio de necesidad.

#### **2.3.3.2.2. La exigencia de autorización para las infraestructuras o instalaciones físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas**

La LGUM admite que “concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización” a instalaciones o infraestructuras físicas, siempre que concurren determinadas circunstancias (art. 17.1, letra b):

Cuando las citadas instalaciones o infraestructuras físicas sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico-artístico.

Cuando estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

La LBRL ha sido modificada por la *Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, para introducir una previsión similar sobre la autorización de instalaciones o infraestructuras físicas*<sup>68</sup>.

En primer lugar, para la exigencia de autorización a instalaciones o infraestructuras físicas debe quedar acreditado que estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación. La LGUM reitera las exigencias del criterio de necesidad propio del principio de proporcionalidad. Si la técnica de la comunicación previa o declaración responsable es útil e idónea para conseguir el objetivo de protección del interés general y, a la vez, es el medio menos restrictivo para alcanzarlo, no se podrá exigir autorización, que limita en mayor medida la libertad de empresa.

En segundo término, la LGUM permite establecer un régimen autorizatorio a las instalaciones o infraestructuras físicas que sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico-artístico.

<sup>68</sup> Véase el artículo 85 bis, apartado 2º, LBRL.

El planteamiento de la LGUM es más abierto en este punto que en el apartado a) del artículo 17.1, referido a la posibilidad de establecer regímenes de autorizaciones personales para los operadores económicos. La LGUM (y la LBRL), en coherencia con la expresión utilizada por la Directiva de servicios y la Ley Paraguas, alude al “medio ambiente y el entorno urbano” –frente a la escueta referencia a la “protección del medio ambiente” del artículo 17.1, letra a-, dejando más claramente abierta la puerta a interpretaciones favorables a la posibilidad de establecer exigencias autorizatorias justificadas sobre la base de la ordenación del territorio y del urbanismo.

La LBRL recoge las mismas razones justificativas de regímenes autorizatorios de las entidades locales para instalaciones o infraestructuras físicas<sup>69</sup>. Sin embargo, la LBRL introduce una novedad. Concreta criterios para determinar cuando concurren algunas de estas razones imperiosas justificativas de la imposición de dichos regímenes. Así antes de establecer una exigencia autorizatoria se deberá realizar una “evaluación de riesgos” “en función de las características de las instalaciones”. Entre estas características “estarán” las siguientes: la potencia eléctrica o energética de la instalación; la capacidad o el aforo de la instalación; la contaminación acústica; la composición de las aguas residuales; la existencia de materiales inflamables o contaminantes; las instalaciones que afecten a bienes declarados integrantes del patrimonio histórico (art. 84 bis, apartado 2º, LBRL). Esta relación no es exhaustiva. Con todo, la previsión de las características citadas en la LBRL orienta la labor de justificación que deben llevar a cabo las entidades locales, a la hora de establecer medios de intervención administrativa exigibles a las actividades económicas<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Véase el artículo 84 bis, apartado 2º, LBRL.

<sup>70</sup> Sin embargo, el legislador restringe o elimina desde la legislación sectorial la capacidad de los entes locales para apreciar la necesidad de determinar regímenes autorizatorios, mediante la aplicación estricta del principio de necesidad y proporcionalidad. Muestra de ello, la Ley 12/2012, de 26 de septiembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios -que confirma el Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo-, prohíbe directamente los regímenes autorizatorios para determinadas actividades comerciales minoristas y de prestación de servicios, realizados a través de establecimientos permanentes cuya superficie útil no sea superior a 300 metros cuadrados; incluso en el caso de la eventual concurrencia de razones de protección ambiental, de seguridad o de salud pública. Las licencias deben ser sustituidas por declaraciones responsables, o bien por comunicaciones previas, instrumentos que el legislador entiende suficientes para la protección de las razones imperiosas apuntadas. El preámbulo del Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo apunta que “[s]e considera, tras realizar el juicio de necesidad y proporcionalidad, que no son necesarios controles previos por tratarse de actividades que, por su naturaleza, por las instalaciones que requieren y por la dimensión del establecimiento, no tienen un impacto susceptible de control a través de la técnica autorizatoria, la cual se sustituye por un régimen de control *ex post* basado en una declaración

Esta previsión del artículo 17.1, letra b, es una excepción ineludible, de puro sentido común, al principio de eficacia nacional de las autorizaciones (art. 6, LGUM). Estas autorizaciones reales no dan la posibilidad de desarrollar instalaciones o infraestructuras de este tipo en otra parte del territorio nacional. La apertura de un instalación o la puesta en marcha de una infraestructura física en otra parte del territorio nacional implica la necesidad de una nueva autorización de instalación. También supone una salvedad al enfoque de aplicación de la normativa de “comunidad autónoma de origen”, ya que la instalación o infraestructura física deberá de cumplir las exigencias normativas de la Comunidad Autónoma de destino, la del lugar de la instalación o infraestructura física.

La Exposición de motivos de la Directiva 2006/123 afirma que “(...) la protección del medio ambiente justifica que se exija una autorización individual para cada instalación física en el territorio nacional” (considerando 59). La necesidad de un evaluación individual de cada instalación justifica la limitación territorial (COMISIÓN EUROPEA, 2007, p. 28).

Los órganos autorizatorios deben evaluar en el procedimiento no sólo la naturaleza y características técnicas de la actividad, sino también su incidencia ambiental en atención a las condiciones locales del medio ambiente, lo cuál hace preciso una valoración caso por caso, aun en el caso de que nos encontremos con instalación idénticas. Esta es una de las razones por la que la normativa de servicios no ha afectado, de forma relevante, a las normas reguladoras de la instalación de actividades con repercusiones sobre el medio ambiente<sup>71</sup>. Cabe esperar lo mismo de la LGUM.

La Ley Paraguas establecía, como excepción a la validez nacional de las autorizaciones, que “podrá exigirse una autorización, una comunicación o una declaración responsable individual, para cada establecimiento físi-

---

responsable”. Por el contrario, en el caso del Real Decreto 199/2010 se entiende que es necesario mantener la autorización para el ejercicio de la venta ambulante, como medio menos restrictivo para la protección del orden público, la seguridad y la salud pública. El preámbulo de esta norma señala que “[s]i bien con carácter general las actividades de servicios de distribución comercial no deben estar sometidas a autorización administrativa previa, en lo relativo al ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria se ha considerado necesario su mantenimiento (...), en la medida que este tipo de actividad comercial requiere del uso de suelo público que debe conciliarse con razones imperiosas de interés general como el orden público, la seguridad y la salud pública.”.

<sup>71</sup> Sobre la incidencia de la Directiva de servicios en materia ambiental, véase un estudio previo en el que analizo más en profundidad la cuestión, “El efecto desregulador de la Directiva de servicios y su incidencia en la ordenación administrativa ambiental” en (NOGUEIRA LÓPEZ, ARIAS MARTÍNEZ, 2012).

co<sup>72</sup>, cuando esté justificado por una razón imperiosa de interés general, resulte proporcionado y no discriminatorio” (art. 7.3, parr. 3º). Como vemos el enfoque de la Ley Paraguas era mucho más abierto que la LGUM, permitiendo la posibilidad de establecer un régimen autorizatorio sobre la base de cualquiera de las razones imperiosas de interés general del artículo 3.11. No obstante, este planteamiento restrictivo de la LGUM se ha trasladado a la Ley Paraguas, mediante la modificación del citado artículo 7.3:

3. (...) Los medios de intervención que se apliquen a los establecimientos físicos respetarán las siguientes condiciones:

a) Podrá exigirse una autorización para cada establecimiento físico cuando sea susceptible de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, evaluándose este riesgo de acuerdo con las características de las instalaciones. (...).

La Ley Paraguas limita ahora las posibilidades de someter a técnicas de ordenación administrativa a instalaciones o infraestructuras físicas, estableciendo una serie de condiciones más restrictivas que las previstas en su versión previa a la modificación derivada de la LGUM y en la Directiva de servicios. La justificación de la exigencia de autorizaciones se limita a las instalaciones o infraestructuras físicas que sean susceptibles “de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico”. Tal como veíamos en la LBRL, la Ley Paraguas prevé la necesidad de realizar una evaluación de riesgos de acuerdo con las características técnicas de las instalación, para determinar la proporcionalidad de una exigencia autorizatoria. Esa evaluación de riesgos debe permitir concretar la justificación de la intervención y la idoneidad y necesidad de la medida.

#### **2.3.3.2.3. La limitación del número de operadores económicos**

La LGUM establece que “concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización” “cuando el número

---

<sup>72</sup> El concepto de establecimiento físico es definido por la “Ley Paraguas” como “cualquier infraestructura estable a partir de la cual se lleva a cabo efectivamente una prestación de servicios” (artículo 3.6).

de operadores económicos del mercado sea limitado” (art. 17.1, letra c). La limitación del número de operadores debe derivarse de la escasez de recursos naturales, de la utilización del dominio público, de la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas (art. 17.1, letra c)<sup>73</sup>. La LGUM entiende que la autorización es el instrumento adecuado “para garantizar la concurrencia competitiva” en estos casos.

Como vemos, la LGUM integra las previsiones de la Ley Paraguas sobre la limitación del número de autorizaciones, aunque con una perspectiva más amplia en coherencia con su ámbito material de aplicación más extenso. La “Ley Paraguas” dispone así que sólo podrá limitarse el número de autorizaciones en el ámbito del sector servicios afectado por la Ley, cuando esté justificado exclusivamente por “la escasez de recursos naturales o inequívocos impedimentos técnicos” (art. 8.1).

#### **2.3.3.2.4. La exigencia de un régimen autorizador por una norma de Derecho comunitario e internacional como elemento justificativo de la proporcionalidad de la medida. Referencia al principio de precaución**

La LGUM entiende que se cumple la exigencia de necesidad y proporcionalidad en el establecimiento de un régimen autorizador, cuando así esté previsto en una norma de derecho de la Unión Europea o tratados o convenios internacionales, “incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución” (art. 17.1, letra b).

Hay ámbito sectoriales del Derecho administrativo, como el ambiental, donde el Derecho derivado comunitario de ordenación de las actividades económicas se ha desarrollado de forma importante. El Derecho comunitario actúa, en determinados ámbitos, como “barrera de contención” al avance decidido de las políticas y regulaciones nacionales orientadas a la liberalización y desregulación de actividades económicas.

La propia Directiva de servicios y, en consecuencia, la “Ley Paraguas” excluyen de su ámbito de aplicación “los aspectos expresamente recogidos” en los regímenes de autorización previstos en la normativa comunitaria (artículo 4.3, “Ley Paraguas”). Las normas de derecho derivado quedan

<sup>73</sup> La Exposición de Motivos de la LGUM cita varios ejemplos de actividades económicas que se encuentran en esta situación: el ejercicio de las actividades desarrolladas por el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor, las concesiones demaniales o las oficinas de farmacia.

fuera del ámbito de aplicación de la normativa de servicios, con relación a aquellas cuestiones expresamente previstas en ellas<sup>74</sup>. Por tanto cuando una norma comunitaria establezca la obligación de someter a las actividades a un régimen de autorización, éste no puede ser sustituido por los Estados miembros por una mera obligación de comunicación o declaración responsable. El TJUE ha afirmado que la sustitución de un régimen autorizador ambiental, previsto por una norma comunitaria, no puede ser sustituido por una declaración responsable<sup>75</sup>.

Por otra parte, hemos de decir que no se entiende la referencia del artículo 17.1, letra b, al principio de precaución, sino es con el mero ánimo de enfatizar la existencia de normas comunitarias e internacionales que se fundan en la aplicación del principio de precaución como en materia ambiental o sanitaria. Ya hemos abordado en páginas previas la incidencia del principio de precaución en la aplicación del triple test de proporcionalidad.

El principio de precaución flexibiliza el rigor del principio de proporcionalidad otorgando un mayor margen al legislador y a la Administraciones públicas, para la adopción de actos o disposiciones restrictivas de las libertades económicas en materias condicionadas por una notable complejidad técnica e incertidumbre científica. Una medida puede ser idónea aunque no

---

<sup>74</sup> Sin embargo, en los aspectos no recogidos serán de aplicación las previsiones de la Directiva de servicios y, en consecuencia, de la "Ley Paraguas" sobre la libertad de establecimiento, con relación a las actividades de servicios afectadas por esta última regulación (COMISIÓN EUROPEA, 2007, p. 26).

<sup>75</sup> "[U]n **régimen de declaración dotado de un derecho de oposición**, incluso si se basa en un *objetivo de simplificación de los procedimientos administrativos y de mejor reparto de los medios de control*, (...) **no puede considerarse equivalente al régimen de autorización previa** establecido en el artículo 6 de la Directiva 2006/11" (ap. 31). En este caso se plantea una petición de **decisión prejudicial** que tiene por objeto la interpretación del artículo 6 de la **Directiva 2006/11/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, relativa a la **contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático** de la Comunidad. Para la ejecución de programas de reducción de la contaminación, el artículo 6 dispone, en su apartado 2, que todo vertido efectuado en las aguas indicadas en el artículo 1 de la misma directiva y que pueda contener una de esas sustancias requerirá una **autorización previa**, expedida por la autoridad competente del Estado miembro de que se trate, en la que se señalen las **normas de emisión**, y que estas normas se calcularán en función de las normas de calidad medioambiental. En el marco del litigio principal, el *Conseil d'État* decidió suspender el procedimiento por lo que se refiere a las pretensiones del recurso de anulación dirigidas contra el Decreto francés nº 2006-881, en la medida en que sujeta las pisciculturas a un **régimen de declaración** con arreglo a la política de gestión del agua, y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial: «¿Puede interpretarse el artículo 6 de la Directiva 2006/11 [...] en el sentido de que, una vez adoptados, en aplicación de este artículo, programas de reducción de la contaminación de las aguas que comprendan normas de calidad medioambiental, permite a los Estados miembros establecer, para determinadas instalaciones consideradas poco contaminantes, un **régimen de declaración** acompañado del recordatorio de estas normas y dotado de un **derecho**, conferido a la **autoridad administrativa, de oponerse** a la apertura de la explotación o de imponer valores límite de vertido específicos para la instalación de que se trate?» (sentencia de 6 de noviembre de 2008, c-381/07, ap. 31).

exista certidumbre científica absoluta sobre si es válida para conseguir el objetivo de protección del interés general o sobre si es la medida necesaria, menos restrictiva, para alcanzarlo, cuando exista una base científica suficiente que indique la existencia de un riesgo grave para el medio ambiente o la salud pública. En estos ámbitos, el TJUE declara la ilegalidad de actos o disposiciones comunitarias o estatales sobre la base del principio de proporcionalidad, cuando se trata de medidas “manifiestamente” inidóneas o innecesarias para alcanzar el objetivo que se pretende.

#### **2.3.3.2.5. Las exigencias del principio de necesidad y proporcionalidad para establecer regímenes de declaración responsable y comunicación**

La LGUM parte de la premisa de que la carga de presentación de una declaración responsable o comunicación previa supone una limitación, si bien liviana, a la libertad de empresa. Por ello, dicha exigencia está limitada por “los principios de necesidad y proporcionalidad”.

La LGUM entiende que “concurren” dichos principios para exigir la presentación de una declaración responsable para el acceso a una actividad económico o su ejercicio, o para las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas, “cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados” (art. 17.2). En coherencia con esta previsión la LGUM modifica las previsiones del artículo 7.3 de la Ley Paraguas, introduciendo límites a la posibilidad de someter “establecimientos físicos” a declaración responsable:

3. (...) Los medios de intervención que se apliquen a los establecimientos físicos respetarán las siguientes condiciones:

(...)

b) Podrá exigirse una declaración responsable para cada establecimiento físico cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por una razón imperiosa de interés general.” (...).

La LGUM y ahora también la Ley Paraguas condicionan la posibilidad de establecer la exigencia de declaración responsable a la existencia de un régimen sustantivo que exija el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de la actividad económica. Esta previsión pretende ser coherente con la

definición de declaración responsable del artículo 71 bis de la LRJAP-PAC. Por otra parte, ambas regulaciones extiende la posibilidad de justificar la necesidad de declaración responsable a cualquiera de las razones imperiosas de interés general del artículo 3.11 de la Ley Paraguas. Se prevé un planteamiento más abierto que con relación a la posibilidad de establecer regímenes autorizatorios, en coherencia con el carácter menos restrictivo de la declaración responsable respecto a la libertad de empresa.

No obstante, pese a tratarse de regímenes casi idénticos, la LGUM tiene un enfoque material más amplio, se refiere a la posibilidad de exigir la presentación de declaración responsable “para el acceso a una actividad económico o su ejercicio, o para las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas”. La Ley Paraguas alude a los “establecimientos físicos”. Esto es un reflejo del ámbito de aplicación más amplio de la LGUM, referida a la libre circulación de servicios no incluidos en aquella, el libre establecimiento de otras actividades económicas o a la libre circulación de bienes o productos .

Analizadas ya las exigencias de la LGUM para el establecimiento de obligaciones de declaración responsable, nos centramos ahora en la técnica de la comunicación previa. La LGUM entiende que “concurren” los principios de necesidad y de proporcionalidad para exigir la presentación de una comunicación previa cuando, por alguna razón imperiosa de interés general, “tales autoridades precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado” (art. 17.3). En parecidos términos, aunque con matices, la Ley Paraguas, tras la modificación realizada por la LGUM, permite exigir ahora una comunicación cuando, por razones imperiosas de interés general, “éstas” –suponemos que esta defectuosa redacción quiere hacer referencia a las “autoridades competentes”, siguiendo el concepto del anexo de la LGUM- “deban mantener un control sobre el número o características de las instalaciones o de infraestructuras físicas en el mercado” (art. 7.3).

Al igual que en el caso de la declaración responsable, la justificación de un régimen de comunicación puede fundarse en cualquier de las razones imperiosas de interés general del artículo 3.11 de la Ley Paraguas. Además, se estima que la exigencia de comunicación cumple los principios de necesidad y proporcionalidad cuando las autoridades competentes “precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado” (art. 17.3, LGUM), o “deban man-

tener un control sobre el número o características de las instalaciones o de infraestructuras físicas en el mercado” (art. 7.3, Ley Paraguas).

El estudio del Derecho administrativo sectorial, como el régimen autonómico de las actividades clasificadas, nos permite comprender que la justificación de la técnica de la comunicación va más allá de la necesidad de conocer el número de operadores económicos, instalaciones o infraestructuras físicas, tal y como establece la LGUM. Es un instrumento que permite conocer las características de la actividad o instalación, verificar el nivel de cumplimiento de la legislación sectorial, así como ejercer de forma efectiva el control *a posteriori* de la actividad. La justificación de la Ley Paraguas es un poco más precisa, al aludir a la necesidad de mantener un control sobre el número y las características de las infraestructuras físicas o instalaciones.

Con todo, la necesidad de prever un régimen de comunicación debe ser la propia protección de la correspondiente razón imperiosa de interés general, y la idoneidad o utilidad de la comunicación para conseguir, como medio menos restrictivo, el objetivo tuitivo pretendido. Tanto en el caso de la declaración responsable, como de la comunicación previa el legislador hubiera hecho mejor con referirse a las propias exigencias del principio de proporcionalidad, en vez de incluir criterios que pueden dar lugar a dificultades aplicativas e interpretativas, especialmente teniendo en cuenta las finalidades diversas y particularidades propias de cada sector.

No entendemos esa diferencia de condiciones que la Ley Paraguas establece entre la posibilidad de establecer un exigencia de declaración responsable o de comunicación previa. Esto tenga quizás su origen en la confusa delimitación de ambos instrumentos que ha realizado la LRAJP-PAC, que parecen responder en esencia a una misma técnica, sin diferencias sustanciales claras, pese a la existencia de matices, como la propia exigencia o no de documentación complementaria a adjuntar con la manifestación del particular, o los usos de la legislación sectorial a la hora de referirse a una u otra.

#### **2.3.3.2.6. Evitar la duplicidad de títulos habilitantes o cargas administrativas: una actividad económica, un único medio de intervención**

La Ley establece pues que las “autoridades competentes” velarán por minimizar las “cargas administrativas soportadas por los operadores económicos”, de modo que una vez aplicado el principio de necesidad y pro-

porcionalidad (de acuerdo con lo comentado sobre el artículo 17, puntos 1, 2 y 3), se erigirá un “único medio de intervención”, bien sea la presentación de una comunicación o una declaración responsable o la solicitud de una autorización (art. 17.4, LGUM).

La LGUM positiviza un criterio inspirador de reformas recientes de algunos ámbitos sectoriales del Derecho administrativo: para cada actividad o instalación, debe ser exigible un único medio de intervención administrativa, más o menos restrictivo en atención a su potencial impacto en el interés general. Muestra de ello son las más recientes leyes (o modificaciones de otras existentes) de intervención ambiental integral de las CCAA, en donde algunas han optado por someter a cada actividad a un único instrumento de intervención administrativa, en atención a las características y al potencial impacto de la actividad en el medio ambiente.

Este planteamiento de la LGUM debe llevar implícito, en sector especialmente complejos, como el ambiental, aplicar un criterio de buena regulación, como es la integración de procedimientos autorizatorios. Ejemplo paradigmático de este enfoque, aunque con matices que no procede realizar aquí, es la Ley 16/2002 de prevención y control integrado de la contaminación, así como las aludidas leyes de intervención ambiental integral de Comunidades Autónomas<sup>76</sup>.

Finalmente, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible introdujo una previsión en la LBRL destinada a reducir la duplicidad de medios de intervención<sup>77</sup>. Así cuando existan licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad local y otra Administración, “(...) la Entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra cubierto mediante otra autorización ya existente” (art. 84 bis, apartado 3, LBRL). De acuerdo con esta previsión, no estará justificado, por ejemplo, establecer licencias locales con relación a activida-

---

<sup>76</sup> Véase la Ley 5/2002, de 8 de octubre, sobre normas reguladoras de protección del medio ambiente de La Rioja; Ley 11/2003, de 8 de abril, de prevención ambiental de Castilla y León; Ley 2/2006 de 5 de mayo, de prevención de la contaminación y calidad de la Comunidad Valenciana; Ley 4/2005, de 22 de marzo, de protección ambiental de Navarra; Ley 17/2006, 11 de diciembre, de control ambiental integrado de Cantabria; Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón; Ley 7/2007, de 9 de julio, de la calidad ambiental de Andalucía; Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada de Murcia; Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades de Cataluña; Ley 5/2010, de 23 de junio, de prevención y calidad ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

<sup>77</sup> Esta previsión ha sido mantenida en la nueva redacción de la LBRL introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

des clasificadas, cuando nos encontremos con instalaciones o infraestructuras físicas ya sometidas a autorizaciones autonómicas integrales que permitan conseguir el mismo objetivo de protección del medio ambiente<sup>78</sup>.

### 3. Conclusiones

1. En la última década el principio de proporcionalidad ha sido positivado en diversas normas centrales de nuestro ordenamiento jurídico-administrativo, como parámetro de control de la discrecionalidad administrativa en el ejercicio de potestades reglamentarias y autorizatorias, por influencia de la doctrina del TJUE y del Derecho comunitario derivado de liberalización de la actividad económica. La LGUM es una más. No obstante, su planteamiento es más restrictivo con relación a la posibilidad de establecer limitaciones al acceso a las actividades económicas y a su ejercicio, que el previsto en la Directiva de servicios y, ya no digamos, en la doctrina del TJUE.

2. La LGUM reinicia el proceso de revisión del Derecho administrativo económico, puesto en marcha en su día por la Ley Paraguas, aunque con un ámbito de aplicación más amplio, que se extiende a todas las actividades económicas. Una nueva vuelta de tuerca en la liberalización de las actividades económicas, en la que el principio de necesidad y proporcionalidad adquiere mayor rigor y exigencia, en su papel de parámetro de revisión de los regímenes jurídicos autorizatorios de la legislación sectorial. Se implanta un modelo regulatorio de la actividad económica basado en la interpretación estricta del principio de necesidad y proporcionalidad.

3. La LGUM es más rigurosa que la Directiva de Servicios y la Ley Paraguas en la garantía de la libertad de empresa y en la posibilidad de imponer autorizaciones previas. Al delimitar el contenido y significación del principio de necesidad y proporcionalidad acoge un planteamiento de máximos en la defensa de la unidad de mercado y las libertades económicas, y de mínimos en la extensión de la capacidad de intervención administrativa previa para la defensa del interés general.

---

<sup>78</sup> En este sentido, interesa destacar que el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, modificó la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación, para insertar el procedimiento y la resolución de la licencia municipal de actividades clasificadas en la autorización ambiental integrada (art. 29). Esta previsión elimina una duplicidad autorizatoria difícilmente justificada desde la perspectiva del principio de proporcionalidad.

## Referencias

AGUADO i CUDOLÀ, V., “Estudio preliminar: la incidencia del Derecho de la Unión Europea y de la Directiva de servicios en los diversos sectores de intervención administrativa: una panorámica general”, en AGUADO i CUDOLÀ, V., NOGUERA DE LA MUELA, B. (dirs.) NETTEL BARRERA, Alina del Carmen, **El impacto de la Directiva de servicios en las Administraciones públicas: aspectos generales y sectoriales**, Atelier, Barcelona, 2012.

AGUADO i CUDOLÀ, V., NOGUERA DE LA MUELA, B. (dirs.) NETTEL BARRERA, Alina del Carmen, **El impacto de la Directiva de servicios en las Administraciones públicas: aspectos generales y sectoriales**, Atelier, Barcelona, 2012.

BARNÉS, J., **Introducción al principio de proporcionalidad en el Derecho comparado**, RAP, 135, 1994.

BLASCO DÍAZ, J. L. El impacto de la normativa reguladora de la libre prestación de servicios sobre la Administración local, en CASADO CASADO, Lucía, FUENTES I GASÓ, J. R., GIFREU FONT, J. **Prestación de servicios, administraciones públicas y derecho administrativo**. Especial referencia al Derecho ambiental, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.

CARLÓN RUIZ, Matilde, “El principio de proporcionalidad”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. **Los principios jurídicos del Derecho administrativo**, La Ley, Madrid, 2010.

CASADO CASADO, Lucía, Excepciones al marco normativo de la libre prestación de servicios. La protección del medio ambiente como razón imperiosa de interés general, en CASADO CASADO, Lucía, FUENTES I GASÓ, J. R., GIFREU FONT, J., **Prestación de servicios, administraciones públicas y derecho administrativo. Especial referencia al Derecho ambiental**, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.

CASADO CASADO, Lucía, FUENTES I GASÓ, J. R., GIFREU FONT, J., **Prestación de servicios, administraciones públicas y derecho administrativo. Especial referencia al Derecho ambiental**, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.

GALETA, D., El principio de proporcionalidad en el Derecho comunitario, **Cuadernos de Derecho Público**, 5, p. 90.

GEULETTE, Alexandre, Implementation of the Services Directive in Belgium, en STELKENS, U., WEIB, W., MIRSCHBERGER, M., **The implementation of the EU services Directive. Transposition, problems and strategies**, Springer, 2012.

MORA RUIZ, M. Comunicación previa, declaración responsable y control posterior de la actividad en el ámbito local: aproximación a su régimen jurídico ¿Nuevas técnicas administrativas? en **Revista Española de Derecho Administrativo**, 155, 2012.

\_\_\_\_\_. La simplificación administrativa en el Derecho comparado: el ejemplo de Portugal. Elementos exportables para una construcción sistemática del procedimiento administrativo desde la simplificación, **RVAP**, 97, septiembre-diciembre 2013.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (Dir.), ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia; ALMEIDA CERREDA, M. (Coord.). **La termita Bolkestein**: mercado único vs. derechos ciudadanos, Civitas, 2012.

NOGUEIRA LÓPEZ, A. **Público y privado en el control operativo de actividades de servicios**: un nuevo campo para la entidades colaboradoras de la Administración. Comunicación presentada en el V Congreso de la Asociación española de Profesores de Derecho Administrativo, 2010.

PERNAS GARCÍA, J. José: Técnicas preventivas de protección ambiental y normativa de servicios. Análisis particularizado de la evaluación de impacto ambiental y de la ordenación administrativa de la gestión de residuos, **Revista Catalana de Dret Ambiental**, vol. I, núm. 2, 2010.

\_\_\_\_\_. El efecto desregulador de la Directiva de servicios y su incidencia en la ordenación administrativa ambiental. En NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (Dir.), ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia, ALMEIDA CERREDA, M. (coord.). **La termita Bolkestein**: mercado único vs. derechos ciudadanos, Civitas, 2012.

\_\_\_\_\_. Los procesos de liberalización y simplificación administrativa y su incidencia en las técnicas de intervención administrativa ambiental. En CASADO CASADO, Lucía, FUENTES I GASÓ, J. R., GIFREU FONT, J. **Prestación de servicios, administraciones públicas y derecho administrativo**. Especial referencia al Derecho ambiental, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.

SALVADOR ARMENDÁRIZ, M. Amparo, El impacto de la Directiva de servicios en la Administración local: una reflexión general, Atelier, Barcelona, 2012, en AGUADO i CUDOLÀ, V., NOGUERA DE LA MUELA, B. (dirs.) NETTEL BARRERA, Alina del Carmen. **El impacto de la Directiva de servicios en las Administraciones públicas: aspectos generales y sectoriales**, Atelier, Barcelona, 2012.

SALVADOR ARMENDÁRIZ, M<sup>a</sup> Amparo, VILLAREJO GALENDE, Helena. La directiva de servicios y la regulación de los grandes establecimiento comerciales, **Revista Jurídica de Navarra**, 44, 2007.

STELKENS, U., WEIB, W., MIRSCBERGER, M., General comparative report on the research Project “The implementation of the services Directive in the EU Member States” of the German Research Institute for Public Administration Speyer. En STELKENS, U., WEIB, W., MIRSCBERGER, M., **The implementation of the EU services Directiva**, Transposition, problems and strategies, Springer, 2012

STELKENS, U., WEIB, W., MIRSCBERGER, M. **The implementation of the EU services Directiva. Transposition, problems and strategies**, Springer, 2012.

VICENTE BLANCO, Dámaso-javier. La libre circulación de servicios, el proceso de elaboración e la directiva y el problema medular del principio de origen. En VICENTE BLANCO, Dámaso-Javier, RIVERO ORTEGA, Ricardo (dirs.). **Impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León**, Colección de estudios (Consejo Económico y Social de Castilla y León), núm. 13, 2010.