

LOS RIESGOS DE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN ALGUNOS SUBSECTORES TURÍSTICOS: CONSECUENCIAS INDESEADAS DE LA DIRECTIVA SERVICIOS

M^a Teresa Acosta Penco¹

Resumen:

El Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea preveía el establecimiento de un mercado común basado en cuatro libertades fundamentales: la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales. Siendo el sector servicios el más importante de la UE en términos económicos, los escasos avances efectuados en esta materia pronto se revelaron insuficientes. Por ello se apostó por una sola Directiva que abordase el sector servicios en su conjunto: la Directiva Servicios.

La mencionada norma marcó como objetivo facilitar las libertades de establecimiento y prestación de servicios, para lo cual era necesario eliminar los obstáculos administrativos en el desarrollo de las actividades de servicios. Para remover tales obstáculos se impuso a los Estados miembros la sustitución de la autorización por otras técnicas de intervención administrativa menos restrictivas (salvo razones imperiosas de interés general).

Mediante este trabajo se tratará de analizar cómo ha afectado el cambio de las técnicas de intervención administrativa en el sector turístico. Un sector caracterizado por su gran complejidad por ser competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (lo cual conlleva importantes diferencias en su regulación). La simplificación administrativa en determinados subsectores turísticos, como el turismo activo o el turismo rural, ha planteado numerosos interrogantes en la doctrina, la cual critica la falta de reflexión en el legislador autonómico y estatal por haber primado la liberalización del sector sobre la seguridad de los consumidores y usuarios, el medio ambiente o la calidad de los servicios turísticos.

Palabras Clave: Directiva Servicios, Sector turístico, autorización, declaración responsable, comunicación previa.

¹ Universidad de Córdoba, d92acpem@uco.es

THE RISKS OF ADMINISTRATIVE SIMPLIFICATION IN SOME TOURIST SECTORS: SOME UNDESIRABLE CONSEQUENCES OF THE SERVICES DIRECTIVE

Abstract:

The Treaty establishing the European Economic Community foresaw the establishment of a common market based on four fundamental freedoms: the free movement of persons, services, goods and capitals. Being the services sector the most important in the EU, in economic terms, the limited progress made in this area was soon insufficient. That is why a single directive was adopted to address the services sector as a whole: the Services Directive.

The purpose of the Directive was to facilitate the freedom to establish and provide services by removing administrative obstacles in the development of service activities. In order to remove such obstacles, member states were obliged to replace authorization with other less restrictive techniques of administrative intervention (except overriding reasons relating to the public interest).

This work will try to analyze how the change of techniques of administrative intervention has affected the tourism sector. A sector characterized by its great complexity as exclusive competence of the Autonomous Communities (which entails important differences in its regulation). In certain tourist subsectors, such as active tourism or rural tourism, administrative simplification has raised many questions in the doctrine. Academics criticize the lack of reflection of regional and state legislator for having prioritized the liberalization of the sector over the safety of consumers and users, the environment or the quality of tourism services.

Keywords: Services Directive, tourism sector, authorization, responsible statement, prior notice.

1. INTRODUCCIÓN

En la última década España se ha consolidado como uno de los principales destinos turísticos a nivel europeo y mundial. A la espera de los datos de 2017, en el año 2016 más de 75.600.000 turistas visitaron nuestro país, ocupando el segundo puesto en el ranking de países más visitados (junto con Estados Unidos), por detrás de Francia. En ese mismo año el turismo representó el 11,2 % del PIB y más del 13% del empleo de la economía española². En definitiva, se puede afirmar que el sector turístico constituye un activo fundamental para la creación de riqueza, hasta el punto de ser catalogado en 2012 como “el salvavidas de una economía en recesión”³. No obstante, coincidimos con PÉREZ FERNÁNDEZ (2013:258) en que “la relevancia económica del sector turístico contrasta con la limitada capacidad del Estado

² Instituto Nacional de Estadística (INE)

³ <http://www.expansion.com/2012/08/31/empresas/transporte/1346410384.html>

para afrontar su ordenación jurídica, al ser un sector con un claro protagonismo autonómico”. De hecho, abrazando la oportunidad que la Constitución les brinda para asumir la competencia sobre “promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial” (art. 148.1.18ª CE), la totalidad de las Comunidades Autónomas han asumido, en sus respectivos Estatutos de Autonomía, la competencia en materia de turismo con carácter exclusivo.

En relación con lo anterior es importante destacar que, pese a que el Estado no tiene ninguna competencia exclusiva en el sector turístico, el TC ha subrayado que el art. 149.1 CE le atribuye la titularidad de diversas competencias que pueden incidir transversalmente en dicho sector. Entre ellas destaca la competencia exclusiva estatal sobre “las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (art. 149.1.13ª CE) y “las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (...)” y el procedimiento administrativo común (...)” (art. 149.1.18ª CE).

En lo que respecta a los entes locales, como bien es sabido, se debe preservar “su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda (...)” (art. 2 LRBRL). Es indudable que el turismo afecta a los intereses de los entes locales pero, además, se da la circunstancia de que estos son titulares de competencias tales como la concesión de licencias municipales urbanísticas [art. 25.2.a) LRBRL], las cuales inciden directamente en el desarrollo y prestación de actividades y servicios turísticos.

Finalmente, pone el broche a la regulación del sector turístico el Derecho de la Unión Europea. En concreto, en lo que interesa a este trabajo, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios del mercado interior⁴ (en adelante Directiva Servicios o DS). Centrándonos en el sector que nos ocupa, el considerando 33 de la Directiva establece que el sector servicios incluye, entre otros, “los servicios destinados a los consumidores, como los relacionados con el turismo (...)”.

2. LOS OBJETIVOS DE LA DIRECTIVA SERVICIOS Y SU TRANSPOSICIÓN AL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

2.1 Objetivos de la Directiva Servicios

La Directiva Servicios fue promulgada para avanzar hacia la consecución real y efectiva del mercado interior en el sector servicios, considerado como el mayor de la economía europea⁵. Para ello, como apunta el considerando 2 de la propia norma, era esencial la eliminación de las barreras legales y administrativas que limitaban el ejercicio de las libertades fundamentales de establecimiento y prestación de servicios, consagradas en los arts. 49 y 56 del TFUE. Siguiendo la estela de las conclusiones alcanzadas en el Consejo de

⁴ En virtud del art. 4.1 de la mencionada Directiva, se entiende por servicio “cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración contemplada en el art. 50 del Tratado”.

⁵ Sirva como ejemplo España, donde el sector servicios supuso un 74,1 % del PIB nacional en 2016 (datos del INE).

Ámsterdam⁶, la Directiva Servicios convierte a la simplificación administrativa en su objetivo principal.

Como parte del “movimiento simplificador”⁷, y en aras a la facilitación del régimen de acceso a la prestación de actividades de servicios en los Estados miembros, merece especial atención la restricción de la técnica administrativa de la autorización previa obligatoria a aquellos casos en que sea proporcional, necesaria y no discriminatoria (art. 9 DS). En los demás casos, que son la mayoría, la autorización deberá ser sustituida por técnicas de intervención menos restrictivas para la libre prestación y el establecimiento de servicios; técnicas que la norma europea permite que sean concretadas por los Estados miembros en el momento de trasponer la Directiva a sus respectivos ordenamientos nacionales⁸. En el caso español, las técnicas elegidas para la sustitución de la autorización han sido la declaración responsable y la comunicación previa, las cuales suponen posponer el control administrativo a un momento posterior al inicio de la actividad, como se verá con posterioridad.

No obstante, y como preludeo al estudio que aquí se realiza, hay que tener en cuenta las palabras de FERNÁNDEZ TORRES (2011:89), según el cual “la Directiva Servicios no propugna el desmantelamiento de los distintos regímenes de autorización administrativa” sino de aquellos que sean “abusivos e innecesarios”.

2.2 La transposición de la Directiva Servicios en España

La adaptación de la Directiva Servicios al ordenamiento jurídico nacional se llevó a cabo, como no podía ser de otra manera, mediante el conocido mecanismo de transposición. En lo que respecta a este trabajo, rescatando la idea de que la competencia relativa al turismo es autonómica pero que existen competencias horizontales del Estado que inciden en la regulación de este sector, la transposición de la Directiva Servicios se va a abordar en los dos niveles, estatal y autonómico.

La transposición en el ámbito estatal se llevó a cabo en dos fases: una primera fase en la que se adoptó una Ley de carácter horizontal, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su ejercicio (LLAAS), conocida como Ley Paraguas, y una segunda fase en la que se aprueba la Ley 25/2009 de Modificación de Diversas Leyes para su Adaptación a la Ley sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su ejercicio (LMDLA), conocida como Ley Ómnibus. Como señala CORRAL SASTRE (2013), si mediante la aprobación de la Ley 17/2009 se llevó a cabo la transposición de los principios esenciales de la Directiva, sin que la norma estatal aportara casi ninguna novedad (transposición formal), mediante la aprobación de la Ley 25/2009 se quisieron

⁶ Ya en 1997 el Consejo Europeo de Ámsterdam manifestaba el “firme compromiso a favor de la simplificación de las normativas legales y administrativas, actuales o futuras, a fin de mejorar la calidad de la legislación comunitaria y reducir la carga administrativa que supone para las empresas europeas (...)”.

⁷ El Capítulo II de la Directiva enuncia una serie de principios que deben regir las relaciones entre la Administración y los prestadores de servicios tales como la simplificación de los procedimientos administrativos, la utilización de la ventanilla única, la comunicación por vía electrónica o el derecho a la información.

⁸ La Directiva es una norma del Derecho de la Unión Europea que obliga en cuanto al resultado, pero que deja a los Estados miembros la elección de la forma y los medios para darle efectividad en el ámbito nacional. Esa intermediación estatal se realiza mediante el llamado mecanismo de transposición o adaptación de la Directiva al derecho interno.

concretar esos principios generales en el ordenamiento jurídico nacional, provocando modificaciones sectoriales concretas (transposición material). Entre las diversas Leyes modificadas por la Ley Ómnibus debemos destacar la LRJPAC⁹, ya que con su modificación se sentaron los cimientos del nuevo modelo de intervención administrativa impuesto por la Directiva Servicios¹⁰.

Centrándonos en el sector objeto de este estudio, dado que la competencia en materia de turismo es esencialmente autonómica, han sido las Comunidades Autónomas las que han llevado a cabo la transposición material de la Directiva Servicios en este sector. La mayoría de ellas emplearon como instrumento de transposición una norma “ómnibus”, es decir, incluyendo las modificaciones relativas a la norma turística en leyes dedicadas a la reforma de varios sectores. Así ocurrió, entre otras, con Andalucía¹¹, Baleares¹², Castilla-La Mancha¹³, Castilla y León¹⁴, etc. No obstante, otras Comunidades Autónomas recurrieron a la promulgación de normas específicamente dictadas al efecto, como fue el caso de Aragón¹⁵, Asturias¹⁶ o Canarias¹⁷. La diferente metodología de transposición de la Directiva Servicios en el ámbito autonómico fue un precedente de la diferente interpretación que las Comunidades Autónomas darían a la norma europea y a sus objetivos. Sobre este aspecto profundizaremos en el último epígrafe de este trabajo.

⁹ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común. Norma actualmente derogada y sustituida por las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) y 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico Básico del Sector Público (LRJSP).

¹⁰ Siguiendo a PÉREZ FERNÁNDEZ (2013) consideramos que las medidas más relevantes al respecto fueron las siguientes:

- Criterio de elección de la medida menos restrictiva de intervención por parte de las Administraciones Públicas (art. 39 bis LRJPAC, actual art. 4 LRJSP). Criterio que se completa con la introducción de la declaración responsable y la comunicación previa como técnicas de intervención alternativas a la tradicional técnica autorizatoria (art. 71 bis LRJPAC, actual art. 69 LPAC).
- Extensión del régimen del silencio administrativo positivo (art. 43 LRJPAC, actual art. 24 LPAC).
- El reconocimiento del derecho de los prestadores de servicios a realizar los trámites por medio de una ventanilla única, por vía electrónica y a distancia, con carácter general (art. 6 Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, actualmente derogada).

¹¹ Art. 4 de la Ley 3/2010, de 21 de mayo, por la que se modifican diversas Leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior. Esta Ley es fruto del Decreto-ley 3/2009, de 22 de diciembre. Posteriormente la regulación turística ha sido recogida en la Ley 13/2011, de 23 de diciembre de Turismo de Andalucía.

¹² Ley 4/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para el impulso de la inversión en las Illes Balears (resultado de la tramitación como ley del Decreto-ley 1/2009, de 30 de enero). Posteriormente la regulación turística ha sido recogida en la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de Illes Balears.

¹³ Art. 4 de la Ley 7/2009, de 17 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los Servicios en el Mercado Interior. La regulación turística modificada estaba recogida en la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla La Mancha.

¹⁴ Art. 16 del Decreto-ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León. Posteriormente la regulación turística ha sido recogida en la Ley 14/2010, de 9 de diciembre de Turismo de Castilla y León.

¹⁵ Ley 3/2010, de 7 de junio, por la que se modifica parcialmente la Ley 6/2003, de 27 de febrero, de Turismo de Aragón.

¹⁶ Ley 10/2010, de 17 de diciembre, de tercera modificación de la Ley 7/2001, de 22 de junio, de turismo.

¹⁷ Ley 14/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

3. TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA: EL CAMBIO DE PARADIGMA

Como se ha señalado, la materialización del objetivo de la simplificación administrativa promovido por la Directiva Servicios se ha llevado a cabo, entre otras medidas, mediante la sustitución de la autorización previa por otras técnicas de intervención menos restrictivas con la libre prestación y establecimiento de servicios, en concreto, por la declaración responsable y la comunicación previa. Dado que en este trabajo se van a abordar las consecuencias del cambio del modelo de intervención en el sector turístico, es necesario determinar el régimen jurídico de dichas técnicas y qué repercusiones tiene la sustitución de un control administrativo *ex ante* (autorización) por un control administrativo *ex post* (la comunicación previa y la declaración responsable).

3.1 La autorización: el control previo

Una concepción clásica de la autorización administrativa nos puede llevar a definirla como aquella técnica administrativa de limitación de derechos de los particulares por la que la Administración, previa emisión del correspondiente acto administrativo, consiente que un ciudadano ejerza una actividad privada, inicialmente prohibida, tras llevar a cabo un control administrativo de su ejercicio (García de Enterría y Fernández, 2017). Y todo ello con el objetivo de salvaguardar un bien de interés general previamente considerado. En una línea similar el art. 4.6 DS define el régimen de autorización como “cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio”¹⁸.

Como hemos adelantado, el objetivo de la Directiva Servicios es impedir que la utilización de la autorización siga siendo indiscriminada en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. No obstante, dado que la norma no propugna el desmantelamiento absoluto de los regímenes de autorización administrativa sino únicamente de aquellos que sean abusivos e innecesarios, permite que se puedan mantener regímenes de control previo si supera el denominado “triple test”; es decir, si dicho control es proporcional¹⁹, necesario y no discriminatorio²⁰.

¹⁸ En la misma línea, la Ley Paraguas define la autorización como “cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija, con carácter previo, para el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio (art. 3.7).

¹⁹ Principio de proporcionalidad: en virtud del art. 5.c) de la LLAAS, y en consonancia con el 9.1 c) DS, significa que la autorización “sea 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. 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 mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad”.

²⁰ Principio de no discriminación: en virtud del art. 5.a) LLAAS, y en concordancia con el art. 9.1 b) DS, significa que el régimen de autorización “no resulte discriminatorio ni directa ni indirectamente en función de la nacionalidad o de que el establecimiento se encuentre o no en el territorio de la autoridad competente o, por lo que se refiere a sociedades, por razón del lugar de ubicación del domicilio social”.

Pese a que la LLAAS se mantuvo fiel al sometimiento del régimen autorizatorio nacional al “triple test” propuesto por la Directiva Servicios, introdujo algunas modificaciones respecto al principio de necesidad que no son baladís. En virtud del art. 5.b) LLAAS, se entenderá cumplido el criterio de necesidad cuando la autorización obedezca a “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”. Las escuetas y limitadas razones de la LLAAS contrastan con el concepto jurídico indeterminado que emplea el art. 9.b) de la Directiva para aludir al criterio de necesidad del régimen autorizatorio: las “razones imperiosas de interés general”²¹. Dicho concepto pretoriano, acuñado por el TJUE en su jurisprudencia sobre la libre prestación de servicios, engloba, según el considerando 40 de la Directiva, “orden público, seguridad pública y salud pública, en el sentido de los artículos 46 y 55 del Tratado, mantenimiento del orden en la sociedad, objetivos de política social, protección de los destinatarios de los servicios, protección del consumidor, protección de los trabajadores, incluida su protección social, bienestar animal, preservación del equilibrio financiero de los regímenes de seguridad social, prevención de fraudes, prevención de la competencia desleal, protección del medio ambiente y del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural, protección de los acreedores, garantía de una buena administración de justicia, seguridad vial, protección de la propiedad intelectual e industrial, objetivos de política cultural, incluida la salvaguardia de la libertad de expresión de los diversos componentes (en especial, los valores sociales, culturales, religiosos y filosóficos de la sociedad), la necesidad de garantizar un alto nivel de educación, mantenimiento de la diversidad de prensa, fomento de la lengua nacional, conservación del patrimonio nacional histórico y artístico y política veterinaria”. De modo que, como fácilmente puede apreciarse, el legislador español ha hecho desaparecer, como causas justificativas del mantenimiento de las autorizaciones administrativas, muchas de las razones imperiosas de interés general reconocidas por el Tribunal de Justicia. Entre ellas algunas tan importantes como la protección de los derechos de los consumidores, de los destinatarios de los servicios y de los trabajadores o la conservación del patrimonio nacional histórico y artístico²².

En virtud de lo anterior parece poder afirmarse que la simplificación administrativa llevada a cabo en España va más allá de lo exigido por la propia Directiva Servicios, ya que la reducción de las razones imperiosas de interés general en el ámbito nacional es directamente proporcional a la sobreponderación de los intereses económicos y la libre prestación y establecimiento de servicios.

²¹ Art. 9.2 de la Directiva y art. 5 de la LLAAS: “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, salvo excepcionalmente y siempre que concurran las siguientes condiciones, que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen.”

²² Esta restricción de las razones imperiosas de interés general no fue tan flagrante cuando se traspuso la Directiva Servicios mediante la LLAAS. Ha sido la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado la que, al modificar el art. 5 LLAAS, ha restringido la lista de razones imperiosas de interés general a la mínima expresión en comparación con las reconocidas por el TJUE y, como consecuencia, por la propia Directiva Servicios. Sobre este tema Vid. Magdalena GONZÁLEZ JIMÉNEZ (2016).

3.2 La declaración responsable y la comunicación previa: el control posterior

Como se ha señalado anteriormente, la Directiva Servicios marcó el objetivo de la simplificación administrativa en el sector servicios de la Unión Europea, pero dio margen suficiente a los Estados miembros para determinar los medios mediante los cuales llevarla a cabo. Por ello no encontramos ninguna referencia a las técnicas de intervención administrativas sustitutivas de la autorización en la norma europea, sino que son las distintas normas de transposición de la Directiva Servicios a los ordenamientos jurídicos nacionales las que las concretan. De hecho, en España, las definiciones de declaración responsable y comunicación previa fueron introducidas en la LRJPAC por la Ley Ómnibus (artículo 2. Tres LMDLA).

La declaración responsable fue definida como “el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio” (71.1 bis LRJPAC, actual art. 69.1 LPAC)²³. Por su parte, se entendió por comunicación previa “aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, de acuerdo con lo establecido en el art. 70.1 LRJPAC” (71.2 bis LRJPAC, actual art. 69.2 LPAC)²⁴.

Como señala PÉREZ FERNÁNDEZ (2013:304), en ambos casos nos encontramos ante actos privados, de los interesados y no de la Administración, desarrollados bajo su responsabilidad y sujetos a un eventual control posterior, que se amparan en el ejercicio de una potestad que les confiere el ordenamiento. En definitiva, estamos ante “una manifestación de autorregulación de carácter declarativo: el particular somete a su juicio la adecuación de su actividad a la legalidad y a las prescripciones o requisitos técnicos exigidos en cada caso”. En cuanto a sus diferencias, tal y como están configuradas legalmente, parece que “con la declaración responsable la documentación acreditativa del cumplimiento de la normativa relativa al ejercicio de un derecho o actividad queda en poder del interesado (lo que implica una mayor confianza en el ejercicio responsable de la libertad del ciudadano), mientras que con la comunicación previa el promotor de la actuación tendrá que presentar ante la administración pública la documentación exigible, y será esta la que valorará si la documentación presentada acredita el ejercicio legal del derecho o actividad” (García Carro, 2013: 60). Pese a este intento doctrinal de diferenciación de ambas figuras, adelantamos que las legislaciones autonómicas utilizan ambas técnicas indistintamente y solicitan acompañar de documentos a ambas. A esta confusión ha contribuido el legislador nacional equiparando la

²³ Existen antecedentes de declaración responsable en la legislación, si bien en ámbitos distintos de las funciones de control y limitación de la Administración sobre la realización de actividades de los particulares, como pueden ser los contratos del sector público o el régimen de ayudas y subvenciones. Por ejemplo, encontramos la declaración responsable de no estar incurso en las prohibiciones para obtener la condición de beneficiario o contratar.

²⁴ La comunicación previa encuentra sus antecedentes, por ejemplo, en determinados ámbitos específicos de control administrativo de carácter menor como la realización de determinados tipos de obras no sujetos a régimen de licencia.

eficacia que despliegan la declaración responsable y la comunicación previa, estableciendo que “permitirán el reconocimiento 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” (art. 71.bis.3 LRJPAC, actual art. 69.3 LPAC)²⁵.

Por último, completa el nuevo modelo de intervención la potestad de “control” de la Administración regulada en la LRJSP, en virtud de la cual “Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación que resulte aplicable, para lo cual podrán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con los límites establecidos en la legislación de protección de datos de carácter personal, comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que fueran necesarias” (art.4.2 LRJSP).

3.3 Efectos del cambio de modelo

El cambio de modelo de intervención administrativa ha provocado importantes variaciones en los roles ejercidos por los empresarios y la Administración Pública en el ámbito del sector servicios.

En primer lugar, al suprimir con carácter general el control administrativo previo, se ha desplazado el centro de gravedad a los particulares, empresas y profesionales. Ahora, al utilizar la comunicación previa y la declaración responsable como instrumentos de intervención generalizada sobre la actividad económica y la prestación de servicios, los empresarios y prestadores de servicios se han convertido en los protagonistas y necesarios depositarios de la confianza de la Administración Pública.

En segundo lugar, en la medida en que se sustituye el tradicional control previo por un control posterior, también se transforma el rol de la Administración, pasando esta a desempeñar una labor de supervisión, inspección y verificación de la actividad privada una vez que esta ya se ha iniciado. Por ello, el éxito de los nuevos instrumentos de intervención administrativa depende de que existan unos sistemas de control posterior eficaces. La sustitución de autorizaciones por declaraciones responsables y comunicaciones previas sin que se arbitren controles posteriores es simple y llanamente, según RIVERO ORTEGA (2009:85), una desregulación.

En definitiva, se ha producido un importante cambio de paradigma. Si con el modelo autorizatorio se partía de la hipótesis de que una determinada actividad estaba prohibida y era la Administración la que, mediante la autorización, habilitaba al empresario para su ejercicio, con la declaración responsable y la comunicación previa se ha invertido el punto de partida. El nuevo modelo de intervención implica el reconocimiento de un derecho preexistente al establecimiento y prestación de servicios que solo puede ser limitado por la Administración si, con posterioridad, se comprueba que no se cumplían los requisitos normativamente establecidos para su ejercicio.

²⁵ No obstante, también existen declaraciones responsables o comunicaciones previas con eficacia demorada. En estos casos se aplaza la eficacia, al exigirse que exista un plazo de espera para el inicio de la actividad con el objeto de que en ese plazo se pueda vetar, que no consentir, el desarrollo de una actividad.

4. CONSECUENCIAS DE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR TURÍSTICO

Como se adelantó en su momento, han sido los legisladores sectoriales autonómicos los que, de acuerdo con la competencia reconocida en los respectivos Estatutos de Autonomía conforme a la previsión del art. 148.1.18ª CE, han incorporado el nuevo modelo de intervención administrativa a la regulación del sector turístico. De este modo, al igual que en el ámbito estatal y, tal y como imponía la Directiva Servicios, el régimen autorizatorio ha quedado configurado como algo excepcional. No obstante, la trasposición de la Directiva Servicios en las Comunidades Autónomas ha sido muy desigual, lo cual ha dado lugar a una serie de problemas que abordaremos a continuación.

4.1 Uso indistinto de la declaración responsable y la comunicación previa

Tal y como hemos adelantado, pese a que la doctrina ha tratado de diferenciar la naturaleza jurídica de la declaración responsable y la comunicación previa²⁶, el legislador estatal se encargó de equiparar sus efectos en la LRJPAC (y en la actual LPAC), lo cual ha llevado al legislador autonómico a confundirlas y usarlas indistintamente.

Como ha señalado Bermejo Latre (2010), la tónica general en el ámbito turístico ha sido la sustitución del tradicional mecanismo de autorización por el de la declaración responsable²⁷. No obstante, tampoco se puede decir que haya habido una unanimidad plena respecto a esa técnica, por cuanto algunas leyes autonómicas recurren alternativamente a la comunicación previa²⁸, otras parecen asimilar uno y otro instrumento²⁹ y en otros casos se combinan ambas modalidades, operando la declaración responsable como clave de acceso a la

²⁶ Sobre este tema *Vid.* Francisco LÓPEZ MENUDO, “La trasposición de la Directiva Servicios y la modificación de la Ley 30/1992: el régimen de la declaración responsable y la comunicación previa”, *Revista española de función consultiva*, nº 14, 2010, pp. 111-150; Mariola RODRÍGUEZ FONT, “Técnicas de control en la trasposición de la Directiva Servicios: comunicación previa y declaración responsable” en *La termita Bolkestein: mercado único vs. Derechos ciudadanos*, Alba NOGUEIRA LÓPEZ (dir.), Civitas, 2012, pp. 81-98; Vicenç AGUADO I CUDOLÀ, “Libertad de establecimiento de los prestadores de servicios: autorización, declaración responsable, comunicación previa y silencio administrativo” en *El impacto de la Directiva Servicios en las Administraciones Públicas. Aspectos generales y sectoriales*, Vicenç AGUADO Y CUDOLÀ y Belén NOGUERA DE LA MUELA (coords.), Atelier, Barcelona, 2012, pp. 67-90; José Ignacio CUBERO MARCOS, *La comunicación previa, la declaración responsable y el procedimiento administrativo: especial referencia al establecimiento de actividades y a la prestación de servicios*, Aranzadi, Navarra, 2013; M^a Carmen NÚÑEZ LOZANO, “Las declaraciones responsables y las comunicaciones en el proyecto de ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas”, *Documentación Administrativa: Nueva Época*, nº 2, 2015.

²⁷ A la declaración responsable se refiere, como técnica de intervención en exclusiva, por ejemplo, la Ley 1/1999 de 12 de marzo, de Turismo de la Comunidad de Madrid, modificada por la Ley 8/2009, de 21 de marzo, en su art. 21.

²⁸ El art. 26.bis.2 Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón se refiere exclusivamente a la comunicación previa como técnica de intervención administrativa.

²⁹ Art. 14.1 de la Ley 1/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana, modificada por la Ley 12/2009, de 23 de diciembre, establece que “las empresas turísticas, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 6 y 13 de la presente Ley, deberán notificar a la Administración turística el ejercicio y cese de su actividad o las modificaciones que durante la misma pudieran producirse mediante la presentación de una comunicación previa o declaración responsable, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/1992 (...)”.

prestación de servicios y la comunicación previa como sistema de notificación a la administración de los cambios sucedidos en el devenir de la actividad³⁰.

Como se puede apreciar, se manifiesta un entendimiento confuso de los nuevos mecanismos de intervención. No obstante, este ha constituido el menor de los problemas del cambio de paradigma en el ámbito del turismo. La elección de la técnica sustitutiva de la autorización en cada Comunidad Autónoma “es indiferente mientras se cumplan los dos principios primordiales de la Directiva: simplificación administrativa y libre establecimiento de prestadores” (Bermejo Latre y Escartín Escudé, 2010:505). Sin embargo, es necesario poner de manifiesto que no vale una sustitución generalizada de los controles previos por controles posteriores en todo el sector turístico, ni en todos los subsectores. Como señala CORRAL SASTRE (2013:293) “cada uno de ellos merece una decisión meditada y motivada, previa ponderación de todos los intereses en juego y la evaluación de la existencia de posibles razones imperiosas de interés general”. No obstante, esa ponderación ha obtenido diferentes resultados según el subsector turístico y la Comunidad Autónoma reguladora, lo que ha provocado que una misma actividad esté sometida a autorización en unas Comunidades Autónomas y a declaraciones responsables o comunicaciones previas en otras. Quizás este hecho y sus consecuencias sí puedan catalogarse como un verdadero problema de la simplificación administrativa. Lo comprobaremos a continuación.

4.2 Distinto modelo de intervención en los mismos subsectores turísticos según la Comunidad Autónoma.

Los distintos legisladores autonómicos, en uso de sus respectivas competencias en materia turística, han interpretado de forma diferente el alcance de las “razones imperiosas de interés general” que habilitan, de acuerdo con la Directiva Servicios y la LLAAS, para establecer o mantener la autorización como medida de intervención administrativa. En esa labor hermenéutica hay que distinguir aquellas Comunidades Autónomas que han realizado una interpretación más liberal de la norma europea, eliminando con carácter general cualquier intervención administrativa, de aquellas otras que, pese a haber liberalizado en gran medida el sector, han mantenido las técnicas de control previo en algunos subsectores. En definitiva, nos encontramos con que las Comunidades Autónomas han ponderado de distinta forma los intereses generales en juego, lo cual ha provocado importantes desigualdades territoriales para el acceso a determinados subsectores turísticos. A continuación destacaremos las diferencias más llamativas:

a) Campamentos de turismo

Como norma general, si es que se puede extraer alguna, se ha optado por mantener la autorización administrativa para la instalación, modificación o reformas sustanciales de los Campamentos de Turismo o *campings*³¹. Sin embargo, de entre las Comunidades Autónomas

³⁰ Ley 14/2010, de 9 de diciembre de Turismo de Castilla y León, entre otras.

³¹ Según el art. 39.1 de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón (versión 2012), se entiende por “alojamiento turístico al aire libre o camping el espacio de terreno debidamente delimitado, acondicionado y dotado de las instalaciones y servicios precisos, ofrecido al público de forma habitual y profesional, mediante precio, para su ocupación temporal con tiendas de campaña, caravanas u otros elementos desmontables”.

que mantienen el control previo³², tan solo Aragón ha cumplido la exigencia de plasmar en la ley reguladora la razón imperiosa de interés general que motiva el mantenimiento del régimen autorizatorio. En concreto, el legislador aragonés ha esgrimido la seguridad pública, la protección civil y la conservación del medio ambiente como razones imperiosas de interés general. Habrá que entender que en el resto de Comunidades Autónomas que siguen la estela de Aragón concurren las mismas razones imperiosas de interés general.

No obstante, en otras Comunidades Autónomas se ha optado por la sustitución de la autorización por la declaración responsable para la instalación, modificación o reformas sustanciales de Campamentos de Turismo³³. Para estas Comunidades Autónomas la seguridad pública, la protección civil o el medio ambiente no son razones lo suficientemente importantes como para mantener el control previo en el inicio de esta actividad concreta³⁴.

La consecuencia más evidente del distinto tratamiento de los campamentos turísticos en las Comunidades Autónomas es la desigualdad existente, *de facto* y *de iure*, para los empresarios que quieran desarrollar su actividad en este subsector concreto. Según el territorio donde se encuentren, la prestación del servicio será una actividad prohibida (salvo obtención de la oportuna autorización) o será un derecho preexistente que podrá ejercerse cuando lo decida el empresario (salvo que en un control posterior se detecten irregularidades), algo que no es baladí. Si uno de los objetivos de la Directiva Servicios era evitar la discriminación en el sector servicios entre Estados miembros, este debe entenderse incumplido en el ámbito nacional.

b) Turismo activo

Otro caso paradigmático es el de las empresas de turismo activo, las cuales se caracterizan por ofrecer actividades turísticas en el seno de la naturaleza a las que les es inherente el factor riesgo o cierto grado de destreza³⁵. Ello implica, por una parte, que se han de adoptar determinadas cautelas para que no se vea afectado negativamente el medio ambiente y, por otra, ciertas medidas de seguridad para los usuarios de este tipo de actividad. Tanto el medio ambiente como la seguridad de los usuarios son conceptos objeto de protección, tanto por la Constitución (arts. 45 y 51 CE, respectivamente), como por la Directiva Servicios (consideradas razones imperiosas de interés general) y la propia LLAAS [art.5.b)]. Pues bien, en el caso del turismo activo, tan solo la Comunidad Autónoma de

³² Es el caso del art. 26 Ley 6/2003 de Turismo de Aragón; art. 17 Ley 5/1999 de Turismo de Cantabria; art. 45 Ley 7/2011 de Turismo de Galicia y art. 25.7 de la Ley 7/2001 de Turismo del Principado de Asturias.

³³ Art. 38 de la Ley 13/2011 de Turismo de Andalucía y art. 48.4 de la Ley 2/2011 de Turismo de Extremadura.

³⁴ Esta situación podría ser un indicio de que, realmente, no concurren las “razones imperiosas de interés general” que esgrime el legislador aragonés. Si se determinase que no concurren las “razones imperiosas” el establecimiento de la autorización sería inconstitucional, por vulnerar la normativa básica, además de contrario al derecho de la unión por vulnerar la directiva, lo que podría ser objeto de un recurso por incumplimiento del derecho de la unión contra el reino de España (Art. 260 TFUE).

³⁵ Según el art. 55.1 de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, de Turismo de Aragón (versión 2012), se entiende por empresas de turismo activo aquellas dedicadas a “proporcionar, de forma habitual y profesional, mediante precio, actividades turísticas de recreo, deportivas y de aventura que se practican sirviéndose básicamente de los recursos que ofrece la propia naturaleza en el medio en que se desarrollan, sea este aéreo, terrestre de superficie, subterráneo o acuático, y a las que es inherente el factor riesgo o cierto grado de destreza en su práctica”.

Aragón ha considerado que es necesario el mantenimiento del régimen autorizatorio³⁶, señalando que concurren razones imperiosas de interés general tales como la seguridad pública, la protección civil y la protección del medio ambiente. El resto de Comunidades Autónomas no han apreciado que dichos conceptos precisen de una protección especial en este subsector turístico, por lo que han optado por la declaración responsable o la comunicación previa para el inicio de la actividad.

La sustitución generalizada de controles previos por controles posteriores puede acarrear importantes consecuencias negativas. Pensemos en un promotor de actividad de turismo activo (por ejemplo, *puenting*) que, pese a manifestar en la declaración responsable que cumple los requisitos normativos establecidos, no lo hace. Este empresario comenzará a ejercer esa actividad y a prestar este servicio sin que la Administración Pública haya podido realizar un control del cumplimiento de los más mínimos requisitos de seguridad, poniendo en riesgo la vida y la salud de los turistas. Por su parte, en relación con el medio ambiente, el art. 191.2 TFUE establece que “[la política medioambiental de la Unión] se basará en los principios de cautela y de acción preventiva (...)”. Por lo tanto, de acuerdo con el principio de prevención que rige en materia medioambiental, no sería descabellado mantener el control previo para asegurar su protección, tal y como realiza Aragón.

Es necesario recordar que el objetivo de la Directiva Servicios no es abstenerse totalmente de cualquier intervención, sino transformar el sistema, cambiar la intervención previa por la posterior cuando aquella no supere el llamado “triple test”. Parece que, en el caso del turismo activo, la técnica administrativa de la autorización como requisito previo al inicio de la actividad superaría fácilmente los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

4.3 Posible pérdida de calidad del sector

Si antes poníamos en tela de juicio que las técnicas de control posterior fueran lo suficientemente eficaces como para garantizar la protección del medio ambiente o la seguridad de los usuarios en determinadas actividades turísticas, ahora trataremos de analizar si dichas técnicas de control posterior son aptas para mantener unos mínimos de calidad en el sector. Como señala CORRAL SASTRE (2013:492), “al haber un menor control administrativo sobre las actividades turísticas, es más fácil que se incumplan los requisitos normativos y, por ende, se pueda ver afectada la calidad y sostenibilidad del turismo”. Partiendo de la hipótesis de que se ha producido una sustitución generalizada del control *ex ante* por el control *ex post*, es evidente el papel capital que, por razones de calidad (aparte de seguridad, salud pública, medio ambiente y otros), han de desempeñar los servicios de inspección y comprobación de la

³⁶ En el caso de prestadores de servicio de turismo activo, la citada autorización no será precisa si se trata de empresarios turísticos “que dispongan de una autorización otorgada por otras Comunidades Autónomas o por las autoridades competentes de cualquier Estado miembro de la Unión Europea” (art. 26.2 Ley 6/2003, de 27 de febrero, de Turismo de Aragón. En estos supuestos, el régimen de control es el de la declaración responsable (art. 26.bis Ley 6/2003, de 27 de febrero, de Turismo de Aragón). Se plantea el problema, sin embargo, de qué ocurre si la actividad de turismo activo no está sometida a un régimen de autorización en la Comunidad Autónoma o el Estado de origen, sino a un régimen de comunicación previa o declaración responsable. Tal es el caso, por ejemplo, de Andalucía.

Administración turística. Más aún teniendo en cuenta los datos ofrecidos al inicio de este trabajo mediante los cuales trató de reflejarse la importancia del sector turístico en España.

En general, puede afirmarse que la regulación que se realiza del control posterior en las normas nacionales y autonómicas parece inadecuada, al no requerirse en todos los casos ni preverse un plazo mínimo para llevarlo a cabo. Sirva como ejemplo el art. 4.2 LRJSP (antiguo 39.bis.2 de la LRJPAC), el cual parece configurar este control como algo potestativo: “Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos aplicables según la legislación correspondiente, para lo cual podrán comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades”. La declaración responsable y la comunicación previa son técnicas que agilizan el acceso a la prestación de actividades de servicios y su establecimiento pero, como apunta NÚÑEZ LOZANO (2011:115), “las consecuencias del error del interesado que tras una comunicación sin potestad de veto o declaración actúa en consonancia con la misma pero de forma contraria al ordenamiento jurídico, son más graves que los supuestos en que actúa el control preventivo, pues con este último tipo de control la Administración podría evitar el inicio de la actividad y, en consecuencia, la lesión del interés público (...)”. De ahí la importancia de establecer unos plazos máximos para ejercer el control posterior de la adecuación de la actividad a la normativa vigente. En caso de que la Administración no llevara a cabo dicho control en el plazo establecido quedaría a disposición de los eventuales interesados el recurso por inactividad de la Administración. En definitiva, es necesario que se instrumenten los mecanismos adecuados para que ese control, aunque se haya reducido, pueda ser efectivo.

En esa línea, el art. 23.3 del Decreto Balear 13/2011, de 25 de febrero establece que las Administraciones turísticas tendrán que velar para que “todas las actividades y establecimientos turísticos inscritos como consecuencia de la declaración responsable de inicio de actividad reciban al menos una visita de inspección de la administración turística en un plazo no superior a cuatro meses para poder hacer las comprobaciones pertinentes. (...)”. En el mismo sentido el art. 26.2 Ley Turismo Aragón dispone que “una vez formalizada la declaración responsable y en un plazo no superior a tres meses, tras las oportunas comprobaciones, el órgano competente podrá (...) b) Clausurar el establecimiento o prohibir el ejercicio de la actividad en caso de incumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa aplicable, sin que por ello se derive derecho alguno a indemnización.”. No obstante, la mayoría de las Comunidades Autónomas, aunque prevén la comprobación o inspección de la actividad turística *a posteriori*, no estipulan un plazo mínimo para efectuarlas. Sirva como ejemplo el art. 24.1 Ley de Turismo de Canarias: “efectuada la comunicación previa, podrá iniciarse la actividad comunicada, correspondiendo a la Administración turística competente la comprobación posterior del cumplimiento de los requisitos establecidos en la reglamentación turística que le fuera de aplicación y de las previsiones de esta ley”.

Además de regular los plazos máximos para realizar las actuaciones de comprobación y verificación, existen otros mecanismos para aumentar la eficacia de dichos controles posteriores. En concreto, el profesor AGUADO I CUDOLÁ (2012:86) propone la posibilidad de reconocer al tercero interesado la posibilidad de iniciar o instar el inicio del procedimiento de inspección para que la Administración verifique si se cumplen los requisitos establecidos por

la normativa para ejercer la actividad. En este sentido, el art. 89.1 de la Ley 26/2010 de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña señala que: “Los órganos competentes de las administraciones públicas catalanas ejercen las funciones públicas de control e inspección, de oficio o a instancia de parte, en los términos establecidos por la presente Ley y por la legislación sectorial”. Ello supone el reconocimiento en la legislación catalana de que las funciones de inspección y control puedan ser instadas por los eventuales interesados³⁷. Ello contribuiría a subsanar la más que frecuente pasividad y lentitud de la Administración a la hora de ejercer sus potestades de control, inspección y verificación y, como consecuencia de lo anterior, a que se mantuviera un control de la calidad de los servicios prestados.

5. CONCLUSIONES

Las conclusiones esenciales que se han podido extraer de este trabajo son las siguientes:

1. La Directiva Servicios ha consolidado la simplificación administrativa como un objetivo imprescindible para la consecución de la libre circulación de servicios en la Unión Europea. Ese objetivo ha sido trasladado a las legislaciones sectoriales de los Estados miembros y, específicamente, a la legislación turística como parte integrante del sector servicios.
2. La transposición de la Directiva Servicios en nuestro país se ha visto notablemente dificultada por el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. No obstante, como rasgo común del legislador estatal y autonómico, se ha observado que su interpretación de la libre prestación y establecimiento de servicios ha sido más “liberal” que la de la propia norma europea. Muestra de ello es la reducción, por parte de la normativa estatal, de las razones imperiosas de interés general que habilitan para el mantenimiento del régimen autorizatorio y la limitada utilización de las mismas por parte del legislador autonómico.

Con el cambio de modelo de intervención, la Administración se ha convertido en una verificadora a posteriori de lo que los promotores de actividades de servicios manifiestan en sus declaraciones responsables y comunicaciones previas. Pero no se debe olvidar que siguen existiendo intereses generales que la Administración pública debe amparar por imperativo constitucional (art. 103 CE), obligación que, sin embargo, no corresponde a los particulares, que persiguen única y exclusivamente un interés privado, y de forma legítima.

3. En el ámbito autonómico, concretamente en el sector turístico, se ha producido una interpretación desigual de la Directiva Servicios y de las razones imperiosas de interés general que permiten el mantenimiento del régimen autorizatorio. Esto ha provocado

³⁷ Para la adecuada tutela de los terceros interesados, cobra especial relieve la publicidad a quien ostente un interés legítimo en el ejercicio de estas actividades. En este sentido, cuando la Administración tenga constancia de que la actividad se inicie mediante una comunicación previa o declaración responsable, sin perjuicio de que la actividad se inicie, debería dar traslado a los posibles interesados para que pudieran instar un control a posteriori de la actividad y solicitar, en su caso, el cese de la misma si no cumple los requisitos establecidos por la normativa aplicable.

que, para el mismo subsector turístico (por ejemplo, empresas de turismo activo), en determinadas Comunidades Autónomas la seguridad de los usuarios y la protección medioambiental se consideren razones suficientes como para mantener el régimen autorizador y en otras se haya optado por someter la actividad a una declaración responsable o comunicación previa. Ello supone que la regulación de un servicio y los requisitos para prestarlo dependen de la región en la que haya sido regulada. Esto parece ser contrario al espíritu de la Directiva Servicios, la cual se crea, precisamente, para evitar tratos discriminatorios de los empresarios en función del territorio donde desarrollen su actividad. Por último, es necesario destacar las posibles repercusiones de la simplificación administrativa en la calidad del sector turístico. La sustitución de las autorizaciones por declaraciones responsables y comunicaciones previas sin la imprescindible configuración de los controles posteriores podría provocar una desregulación del sector con importantes consecuencias para mantener unos estándares mínimos de calidad.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO I CUDOLÀ, V. (2012). Libertad de establecimiento de los prestadores de servicios: autorización, declaración responsable, comunicación previa y silencio administrativo en AGUADO I CUDOLÀ, V. y NOGUERA DE LA MUELA, B. (coords.), *El impacto de la Directiva Servicios en las Administraciones Públicas. Aspectos generales y sectoriales*, Atelier, Barcelona, pp.67-90.
- BERMEJO LATRE, J.L y ESCARTÍN ESCUDÉ, V. (2010). El impacto de la reforma servicios en el sector del Turismo”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº Extra 12, (Ejemplar dedicado a la Directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho Administrativo). pp. 495-509.
- CORRAL SASTRE, A. (2013). *Libre prestación de servicios y calidad turística. Los efectos de la liberalización del sector* (Tesis Doctoral). Universidad Complutense de Madrid.
- CUBERO MARCOS, J.I. (2013). *La comunicación previa, la declaración responsable y el procedimiento administrativo: especial referencia al establecimiento de actividades y a la prestación de servicios*. Aranzadi, Navarra.
- FERNÁNDEZ TORRES, J. R. (2011). Regímenes de intervención administrativa: autorización, comunicación previa y declaración responsable. *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 42, pp.85-114.
- GARCÍA CARRO, A. (2013). *Impacto de la Directiva Servicios en las licencias urbanísticas y de actividades*. Aranzadi, Navarra.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T.R. (2017). *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Civitas, Madrid.
- GONZÁLEZ JIMÉNEZ, M. (2016). *Régimen de autorizaciones administrativas previas y libertad de empresa tras la Directiva de Servicios y la posterior Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado*. XIV Congreso de la Asociación de

Constitucionalistas de España, 4 y 5 de febrero de 2016, Universidad de Deusto, Bilbao.

LÓPEZ MENUDO, F. (2010). La transposición de la Directiva Servicios y la modificación de la Ley 30/1992: el régimen de la declaración responsable y la comunicación previa. *Revista española de función consultiva*, nº14, pp.111-150.

NARBONA RUIZ, C. (2007). Una aproximación al futuro régimen de responsabilidad por daños causados al medio ambiente. *Economistas*, núm. 13.

NÚÑEZ LOZANO, M^a C. (2011). Aproximación al régimen jurídico de las declaraciones responsables y comunicaciones. *Noticias de la Unión Europea*, núm. 317, Ed. Wolters Kluwer España, pp.107-123.

NÚÑEZ LOZANO, M^a C. (2015). Las declaraciones responsables y las comunicaciones en el proyecto de ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. *Documentación Administrativa: Nueva Época*, nº 2.

PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. (2013). Directiva Servicios y turismo: el nuevo régimen de acceso y prestación de servicios turísticos y su contribución al incremento de la calidad turística. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, enero-junio de 2013.

RODRÍGUEZ FONT, M. (2012). Técnicas de control en la transposición de la Directiva Servicios: comunicación previa y declaración responsable en NOGUEIRA LÓPEZ, A. (dir.), *La termita Bolkestein: mercado único vs. Derechos ciudadanos*, Civitas, pp.81-98.