

LECCIÓN 1

LAS FORMAS DE ACTUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS¹

Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario:

- 1.1. *Formas de actividad de Administración y sectores de referencia.*
- 1.2. *Las técnicas características a cada forma de actividad.*
- 1.3. *De los servicios públicos a los servicios de interés económico general: Estado garante y regulación económica.*

1. LAS FORMAS DE ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN Y SECTORES DE REFERENCIA

Sectores de referencia

§ 1. En el presente curso vamos a estudiar distintos **sectores específicos de la acción pública**, pero empezando en la presente lección por considerar las formas de actividad de las Administraciones Públicas, así como, en el apartado siguiente, las técnicas características de cada una de esas formas de actividad.

Se trata de contemplar el Derecho Administrativo en la perspectiva de cada uno de esos sectores, sus modelos de actuación y las técnicas de cada modelo. De esa forma se pasa del estudio de las categorías más generales y abstractas que se han examinado hasta ahora en cursos anteriores (organización, normas, actos, contratos, procedimiento, expropiación, control jurisdiccional, responsabilidad, etc.) a la comprobación concreta de cómo funciona en la práctica la Administración Pública y cómo desarrolla sus funciones y objetivos vinculados al interés general. Esa actuación concreta y viva de la Administración debe examinarse ahora en los grandes sectores de la intervención pública (industria, urbanismo, medio ambiente, seguridad, energía, etc.) pues es la mejor forma de comprender el funcionamiento real de la Administración. Es esa la manera en la que el ciudadano tiene contacto con las Administraciones Públicas cuando quiere desarrollar una actividad industrial, profesional, etc.; en esa situación no se enfrenta en abstracto con actos, contratos, normas, etc., sino que éstos tienen un contenido propio que le afecta a la hora de construir una casa o montar una industria o desarrollar una actividad profesional. Eso le obliga a conocer el marco normativo y las

¹ Actualizado en septiembre de 2016.

potestades administrativas en relación a un ámbito específico de la realidad (urbanismo, medio ambiente, industria, energía, etc.).

Se hace indispensable seleccionar sectores específicos que nos permitan conocer cual es el marco jurídico de lo que podemos hacer, de cómo hacerlo y de las potestades de la Administración que pueden condicionarnos. Sectores específicos como ámbitos de actividad concretos y determinados que nos permitan contemplar el papel de la Administración y del Derecho Administrativo en cada uno de dichos sectores (la industria, el comercio, el urbanismo, el medio ambiente, la seguridad, etc.). De esa forma los conocimientos más generales y abstractos aprendidos sobre categorías generales del Derecho Administrativo (principio de legalidad, autotutela, organización procedimiento, actos, contratos, etc.) se contrastan con la realidad viva del funcionamiento real y concreto de la Administración en todos y cada uno de dichos sectores específicos elegidos.

Esa es la forma como los ciudadanos y los juristas se enfrentan a las cuestiones que les plantea la vida: qué cosa sea un acto, un contrato, una norma, los recursos, etc. es algo indispensable, pero a lo que se enfrentan los ciudadanos y empresas y los juristas consiste en qué hacer cuando se ordena cerrar una fábrica porque poluciona el aire o hacer vertidos al río; o se le ordena parar una obra de un edificio porque no es ajusta al Plan. La realidad se nos presenta en un marco específico: el urbanismo, el tráfico, el medio ambiente, etc.. Y ese marco el que nos permitirá luego aplicar las categorías abstractas aprendidas pero contextualizadas en la ordenación de cada sector específico.

Una buena parte de los sectores que se van a analizar tienen que ver más o menos directamente con la economía (ordenación de la economía, industria, comercio, etc.) otros no tienen tal relación (seguridad ciudadana y orden público por ejemplo) y otros, aún no teniéndola, constituyen partes relevantes del marco económico en que se desarrollan las actividades de ciudadanos y empresas (urbanismo, ordenación del territorio, medio ambiente, etc.).

Esta contemplación del Derecho Administrativo y de la Administración en acción en cada sector nos va a permitir contrastar la utilidad de las categorías aprendidas, así como también comprender de forma más profunda las razones de las técnicas que emplea la Administración y los tipos de actividad administrativa existentes; tipos que vienen condicionados por los sectores específicos y por sus exigencias propias.

Dichos sectores específicos se erigen así en “sectores de referencia” que sirven para contrastar los conocimientos y las categorías generales del Derecho Administrativo aprendidos en los cursos anteriores poniéndolas en juego en cada uno de dichos sectores, lo que nos permite verificar la utilidad de las categorías generales del Derecho Administrativo y obtener nuevos conocimientos. Nos aportará conocimientos, también, sobre las técnicas de intervención determinantes de la correcta comprensión, interpretación y aplicación del Derecho Administrativo.

Como se puede comprobar los sectores de referencia constituye una selección de todos los posibles lo que se justifica por el carácter inabarcable de la acción pública. Ello nos obliga a elegir o a descartar algunos de ellos que no pueden ser menospreciados, pero se hace forzoso elegir o al menos elegir en el presente curso. La no inclusión del sector específico de la Agricultura con ser bien importante es posible que no sea al más relevante en la Comunidad de Madrid; lo mismo ocurre con el turismo, que también podría ser otro ámbito específico interesante, pero tal vez no sea lo más característico de la Comunidad de Madrid. Sea como fuere la explicación de cada sector específico elegido se encuentra en cada lección. Baste con decir que se ha buscado también una cierta variedad y diversidad de forma que se contemplen ámbitos diversos y variados que luego puedan servir como modelo o referencia de los innumerables que no pueden ser abordados. Se ha optado así por una cierta diversidad que va desde una aproximación general a la economía que traspasa toda la actividad pública y todos los sectores, hasta el ámbito de la seguridad y el orden público, pasando por actividades novedosas en su ordenación como la industria, la energía o las telecomunicaciones.

§ 2. El análisis de los sectores específicos que se hará a lo largo de las distintas lecciones del programa exige considerar con carácter previo las distintas **formas de actuar** la Administración y de aplicar el Derecho Administrativo; conocimiento de las formas de actividad que se erigen en instrumentos para una mejor comprensión y análisis del Derecho público en dichos sectores. Por formas de actividad quiere decirse los distintos modelos de actuación que permiten clasificar la actividad administrativa y, con ello, profundizar en su conocimiento y comprensión de las razones de su actuación.

Una cosa son las formas de actuar de la Administración y otra distinta los diferentes sectores específicos de la acción pública. En un mismo sector específico – el medio ambiente o la sanidad por ejemplo– las Administraciones públicas pueden emplear diversas formas de actuación. Así, por ejemplo, en el sector del medio

ambiente pueden emplearse formas de actuación propias de fomento (estableciendo sistemas que incentiven el cumplimiento de las mejores técnicas –ayudas y subvenciones, etiquetas ecológicas–), de policía administrativa (inspeccionando empresas para que se ajusten a las exigencias de las normas legales y de los planes, ordenando la adopción de determinadas medidas, etc.) o de planificación (planes y estudios de impacto ambiental). Lo mismo ocurre en el sector sanitario donde junto a técnicas de servicio público (en que las Administraciones públicas prestan directamente servicios de salud u hospitalarios), se emplean técnicas de fomento (otorgando subvenciones o exenciones fiscales a empresas privadas que cumplan determinados requisitos) y de policía (con autorizaciones, registros e inscripciones previas y exigencias de formación y títulos para quienes intervienen en el sector, inspecciones u ordenes sobre actividades sanitarias privadas, por ejemplo).

Como vamos a ver de inmediato la actividad de la Administración en cada uno de los distintos sectores se nos presenta como una suma incontable de actuaciones concretas de las que podría parecer que no se pueden extraer reglas generales, pues cada actuación responde a datos de hecho distintos por razón de los sujetos o del objeto. Sin embargo en ese magma de actuaciones en los distintos sectores hay algunos rasgos comunes que nos permiten clasificar e identificar la distintas formas de actividad administrativa que se desarrolla en cada uno de los sectores. Tal clasificación ayuda a comprender mejor los requisitos y exigencias de cada forma de actuar. Permiten, sobre todo, comprender mejor la relación de la Administración, con los intereses y derechos de particulares y empresas.

Debe retenerse, por tanto, el dato de que una cosa son los distintos sectores de la acción pública, otra las formas de la actividad administrativa y otra las técnicas más características de cada una de las formas de actividad. En el presente apartado se comenzará por las formas de actividad para hacer luego en el apartado siguiente (2) una referencia a las técnicas más características de cada una de dichas formas.

§ 3. La clasificación de las formas de actividad administrativa desde sus primeras formulaciones **aporta luz a la relación de la Administración con la sociedad o con los particulares**. Nos dice algo en relación a si la Administración –y el Derecho en que se apoya– se dirigen a limitar el ámbito de libertad inicial de personas y empresas o más bien a ampliar o apoyar ese ámbito ya sea con estímulos, ya sea proveyendo prestaciones a favor de los particulares. Esas clasificaciones nos aportan así

una inicial clave interpretativa que puede ser decisiva para determinar el alcance de las potestades de la Administración, así como las técnicas que la misma suele emplear en cada tipo de actividad.

La finalidad y el sentido de la clasificación de las distintas formas de actividad administrativa se entiende mejor analizando su contenido, por lo que, sin perjuicio del análisis que se hará más adelante, conviene empezar por enumerarlas y por hacer una aproximación general y conjunta de todas ellas. Baste ahora con anticipar que, en la más **tradicional aproximación** a la cuestión –la de JORDANA DE POZAS– se distinguía entre la actividad de policía, la de fomento y la de servicio público; eso no significa que no haya otras que puedan ser añadidas, como lo han sido, a estas tres, pero empezaremos por una referencia conjunta a éstas últimas.

En la primera –la de policía– la Administración controla, supervisa, inspecciona actuaciones en principio lícitas de los particulares, pero que no pueden hacerse sin alguna forma de intervención previa de la Administración, limitando con ello, en apariencia al menos, la libertad de acción de los ciudadanos a través de técnicas características como las autorizaciones o licencias previas al inicio de cualquier construcción, actividad comercial, industrial o de servicios y sin cuya previa obtención no se puede iniciar ninguna de dichas actuaciones; o la colegiación antes de ejercer la actividad o exige unos títulos profesionales para dedicarse a una actividad que en principio es libre, pero que se quiere controlar. En el segundo modelo de actividad –la de fomento– la Administraciones en cambio no limitan nada, sino que, por el contrario facilitan cosas para las que los ciudadanos, que pueden encontrar dificultades u obstáculos en su actividad al margen de la Administración, logren de ésta un apoyo que amplía así sus posibilidades (es el caso de las becas, subvenciones, ventajas fiscales, etc.). En la actividad de servicio público la Administración lo que hace es que presta servicios a favor de los particulares (ya sea servicios de transporte, de suministro de agua, de recogida de basuras, etc.).

Esa clasificación basada en tres categorías –policía, fomento y servicio público–, que nos daba determinadas claves en relación al tipo de actuación administrativa, fue luego **ampliada** por la constatación de nuevas formas de actuación administrativa como, por ejemplo, la actividad de planificación, la de dación de bienes al mercado, la arbitral, la sancionatoria, etc.. En ocasiones se cambiaba la denominación de los tipos de actividad. Así en lugar de policía se prefería hablar de intervención administrativa. Al margen de todo ello, y de los nuevos apartados clasificatorios que se

han podido ir añadiendo, los relevantes son los enunciados; y especialmente la actividad de policía (o de intervención si se prefiere), la de fomento (o estímulo) y la de servicio público (aunque ésta seriamente afectada por la ola liberalizadora de la última década del siglo pasado³).

Las formas de actividad de las Administraciones Públicas **evolucionan** y, así, se puede comprobar como esta clasificación tripartita respondía a la idea de un Estado interventor, prestador, estimulador, planificador, etc., en el que, con independencia del fin de la actuación administrativa, lo relevante era la presencia directa en la mayor parte de los casos de la propia Administración. Pero hoy ha surgido un nuevo tipo de Estado que, sin renunciar a todos esos calificativos, añade (o en cierto modo resumen todos ellos) el de “Estado garantizador” o Estado garante, para significar que lo importante no es tanto que sea el mismo Estado quien intervenga, preste o planifique, como que sea el garante de que esas funciones o tareas públicas se hagan, incluso aunque sean realizada materialmente por los particulares. En tal caso la tarea del Estado aparte de estar presto a intervenir cuando esas funciones no se hacen por los particulares, consiste en establecer los medios, normas, obligaciones, garantías, etc. que aseguren que el objetivo de interés general que se busca se llegue a realizar de modo efectivo.

En esa perspectiva del Estado garante, y en conexión con él, emerge un nuevo tipo clasificatorio de la actividad administrativa que o bien se añade a los demás o bien pretende incluso suplantar a todos para erigirse para algunos casi en la única forma de concebir la actividad de la Administración. Hablamos de la actividad de regulación que al hilo de la liberalización de muchas actividades antes desarrolladas en régimen de servicio público se ha desarrollado de forma imparable en los últimos años y a la que nos referiremos más adelante.

§ 4. Antes de analizar detalladamente cada una de esas formas tradicionales de clasificación de la actividad administrativa **expondremos muy sumariamente** a través de unos ejemplos el contenido de cada una de ellas de forma que pueda verse en su conjunto la aportación de todas y de cada una de ellas a la mejor comprensión del Derecho administrativo en acción.

La policía o intervención es la primera de esas formas y de ella encontramos manifestaciones diarias en nuestra vida aunque los ciudadanos no sean siempre

³ El que haya quedado afectada y muy disminuida no quiere decir que no sea una forma de actividad de referencia, que pueda seguir siendo utilizada si se dan las condiciones.

conscientes, ni en realidad tengan por qué serlo, de que se trate de una actividad de policía o intervención. Así, por ejemplo, la preocupación por los accidentes en fines de semana lleva a la Administración competente a propiciar la inclusión en las normas de circulación de la obligación de llevar el cinturón de seguridad en la ciudad o de llevar casco cuando se conduce un ciclomotor. También puede establecer un límite para la velocidad máxima a que se puede conducir en la ciudad o en las carreteras. Para reforzar esas obligaciones pueden imponerse, de acuerdo con las normas adecuadas y su cuadro de multas, las que correspondan por, por ejemplo, conducir sobrepasando las velocidades permitidas o por el incumplimiento de las demás obligaciones señaladas. En algún momento podría llegar a darse carácter penal a dichas infracciones, pero éstas ahora no nos interesan, pues salen del ámbito del Derecho Administrativo.

Estas previsiones normativas y las potestades y obligaciones que comportan se podrán traducir luego, cuando no se cumplan, en sanciones con los previos boletines de denuncia y expedientes que conducirán a la adopción de actos finales de imposición de una sanción económica o retirada de puntos. Esa actividad puede ir acompañada del establecimiento de controles de alcoholemia a realizar en lugares, horas y días estratégicamente elegidos para disuadir del consumo de alcohol ante el temor de la sanción.

La primera intervención administrativa en nuestra libertad consiste en la imposición de obligaciones –llevar el casco o el cinturón de seguridad, no utilizar el móvil mientras se conduce, no pasar de determinada velocidad, no estacionar en determinados lugares o en determinadas horas– sobre nuestra forma de conducir o desplazarnos. La segunda podrá consistir en la adopción de medidas o la imposición de una sanción si no se respetan las obligaciones impuestas⁶. Pero la primera, la básica y sustancial, consiste en que nos imponen obligaciones o prohibiciones.

Pero no son esas medidas de policía las únicas medidas que puede adoptar la Administración para disminuir el número de víctimas de accidentes y evitarlos. Puede

⁶ La actividad sancionadora se clasifica por algunos como una forma propia y distinta de la demás actividades administrativas y no como formando parte de la actividad de policía. En realidad las sanciones se imponen no sólo cuando se sobrepasa una limitación de policía (velocidad en la carretera), sino también cuando la subvención (actividad de fomento) se emplea para un fin distinto que no es el que motivo su concesión o cuando en un transporte público (actividad de servicio público) se infringen las obligaciones que se asumen por el público al subirse al metro o al autobús (subirse sin billete).

Eso demuestra que la actividad sancionadora, que tiene características de represión de apariencia policial, es en realidad una actividad vicaria –dependiente o al servicio– de otras actividades distintas. Ello ha llevado a buena parte de la doctrina a dar autonomía a dicha actividad no identificable sin más como actividad de policía, sino como una actividad propia y autónoma –la actividad sancionadora–, aunque al servicio de las demás.

realizar medidas de fomento, que sin obligarnos ni prohibirnos nada, pretenden estimular conductas positivas mediante, por ejemplo, campañas publicitarias difundiendo por televisión o radio opiniones de gentes ejemplares –o a las que la mayoría admira– por razones artísticas, deportivas, etc.. Opiniones que nos animen a cumplir las normas de circulación como ellos las cumplen o a tener comportamientos más prudentes incluso de los exigidos por las normas. Tal campaña puede tener un sesgo más o menos dramático o trágico poniendo de manifiesto los horrores y dramas de la carretera o simplemente recordando las ventajas de conductas más prudentes. En este caso la estrategia que sigue es la de estimular o fomentar la realización de conductas ajustadas a la normativa sobre circulación; o, si se prefiere, disuadir de las contrarias a dicha normativa. En todo caso no se impone nada, sino que se trata de convencer o animar a hacer algo o a dejar de hacerlo, pero sin coacción directa.

Lo mismo ocurre cuando en lugar de imponer sanciones que consisten por ejemplo en la retirada de puntos del permiso de conducir, lo que se hace, por el contrario, es añadir puntos para aquellos conductores que no hayan tenido ninguna sanción en los años previos. En este caso la acción administrativa no consiste en sancionar, sino que premia la observancia de la Ley con puntos adicionales.

Finalmente, y sin excluir otro tipo de estrategias, puede también disponer que los días de fin de semana o de fiestas existan servicios nocturnos de autobuses o metros a horas fijas y determinadas que puedan llevar a los jóvenes a sus lugares de residencia sin necesidad de coger el coche o la moto. En este caso organiza un servicio público *ad hoc* para evitar el uso de vehículos a motor. Tal servicio lo puede realizar directamente la Administración o lo puede conceder a empresas particulares mediante concurso.

Con una perspectiva muy estrecha y formal podríamos limitarnos a ver en los ejemplos anteriores la existencia de normas, actos (prohibiciones de estacionamiento, cambio de dirección en la circulación de las calles de una ciudad, zonas peatonales con circulación limitada a residentes, etc.) y contratos (con las agencias de publicidad o con las empresas de transportes) que son las categorías que hemos aprendido en los cursos anteriores. En definitiva podríamos tender a aplicar, sin más, los conocimientos de cursos anteriores.

Ciertamente esas categorías están presentes ahí, pero ordenar la actividad de la Administración sobre la base de los elementos formales señalados y estudiados en cursos anteriores nos da poca información y sobre todo oculta lo más importante. Lo más importante es que al margen de esos aspectos formales, la actividad de la Administración

puede clasificarse de otra manera más rica y completa, pues la categorización de la actuación administrativa en normas, actos y contratos – y las demás categorías que hemos visto en los cursos anteriores–, que es interesante a determinados efectos, no resulta relevante a otros, pues sólo nos ofrece información sobre una forma de contemplar la acción administrativa.

La nueva categorización clasificatoria que se propone ahora (policía, fomento, servicio público, planificadora, sancionadora, dación de bienes al mercado, reguladora y garantizadora, etc.) y que asume la doctrina con unos u otros matices trata de **describir la acción administrativa** a partir de la finalidad de la misma y de sus efectos sobre la libertad de los ciudadanos y empresas y sobre sus derechos: la perspectiva que con ello se adquiere nos obliga a preguntarnos si la acción administrativa restringe nuestra libertad, la amplia, nos presta servicios que podemos aceptar o no, nos garantiza determinados bienes o determinada calidad de vida, etc. .

Esta nueva perspectiva nos permite extraer consecuencias fecundas para el Derecho sobre los límites de esas actividades y los instrumentos que suele emplear para conseguir sus fines. Sirve también para dar pautas interpretativas de las normas, actos y contratos.

Por ejemplo ante la obligación de llevar el cinturón de seguridad o el casco en la moto –o eventualmente en la bicicleta– la pregunta que nos podemos hacer consiste en saber si es lícito que se nos imponga una obligación tan personal. ¿Acaso no afecta ello a nuestra libertad, reconocida como derecho fundamental, de movernos y desplazarnos como queramos siempre que no lesionemos u ofendamos a los demás?. La respuesta es que sí, pero la inmediata consecuencia es que, por tanto, sólo el legislador –sólo por norma con rango de Ley– podrá imponerse tal restricción siempre que la misma respete el contenido esencial de nuestros derechos y libertades fundamentales (art. 53 CE). La segunda consecuencia consiste, también, en que esa restricción impuesta por el legislador no podrá ser objeto de una interpretación analógica, ni extensiva: no podría pretenderse que incluso dentro del coche también hemos de llevar el casco, además del cinturón de seguridad. El carácter limitativo de la libertad en que consisten esas obligaciones comporta, pues, varias consecuencias en orden, por ejemplo, a quién puede imponer esas obligaciones (el legislador) y en orden a cómo ha de interpretarse la norma que las impone.

En el ámbito de la acción de fomento el criterio interpretativo de las normas y las actuaciones administrativas no es el mismo, puesto que no se restringe nuestra libertad. En cambio en la acción de fomento hay otras perspectivas distintas que sirven para interpretar

y aplicar tal acción de fomento. El principio de igualdad y el derecho fundamental a la igualdad comporta también unas consecuencias importantes entre ellas la necesidad de una Ley o norma previa que regule tales medidas de fomento, ya sea como garantía de la igualdad, ya sea como garantía del gasto público que comporta la acción de fomento.

De igual modo la acción de fomento tiene que desarrollarse de acuerdo con principios y procedimientos que garanticen tal igualdad: anuncios públicos de convocatorias de becas, de programas de apoyo a las pymes o a determinadas empresas, etc.; procedimientos públicos y transparentes de selección de beneficiarios, derechos de recursos contra denegaciones de ayudas, etc.; en definitiva formas y procedimientos que garanticen que todos tenemos las mismas oportunidades de acogernos a medidas de fomento. Es verdad que éstas no restringen nuestra libertad, sino que la amplían, pero si no se hace como es debido lo que se puede violar es nuestro derecho a la igualdad.

En el ámbito del servicio público la perspectiva no consistirá, en principio, en la restricción de la libertad de los usuarios del servicio⁷, sino en el derecho de acceso en condiciones de igualdad y en su caso en el derecho al establecimiento del servicio en el caso de que las normas hayan acordado establecerlo y, sin embargo, el servicio público no se haya establecido de modo efectivo (artículo 26 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen local que establece los servicios mínimos en función de la población de los municipios).

Como se ha dicho a la tríada de conceptos clasificatorios de la actividad administrativa –fomento, policía y servicio público– propuesta inicialmente por JORDANA DE POZAS en nuestro país se le han ido añadiendo luego otras (dación de bienes al mercado, planificación, actividad arbitral, planificadora, de regulación, sancionadora, etc.), pero por el momento retenemos los tres primeros para deducir todas sus consecuencias.

§ 1. Con respecto a la **actividad de policía o de intervención**, debe llevarse a cabo una aclaración inicial ya que hoy día esta expresión tienen un sesgo que no se corresponde con el que en otro tiempo tuvo, ni con uno de los que hoy todavía técnicamente tiene.

En efecto el término “policía”, que hoy vulgarmente se vincula con las fuerzas y cuerpos de seguridad, pero que en otro tiempo tenían un **carácter más general**, es más

⁷ Esa perspectiva puede darse en el caso de los servicios en monopolio que determinará que el servicio de que se trata – transporte por ejemplo – no pueda prestarse por otro persona distinta de la Administración pública o del concesionario de la misma.

correcto entenderlo aquí como una de las formas de actividad administrativa y no necesariamente vinculada a las fuerzas y cuerpos de seguridad. Por eso a veces se prefiere utilizar el término de actividad de intervención que evita resonancias equívocas. En ese sentido se utiliza en el presente apartado.

Los “tratados de la policía” o sobre la ciencia de la policía de los siglos XVII o XVIII ligaban ese término “policía” al concepto de “polis” en sentido griego; es decir, a lo que tiene que ver con la ciudad o la cosa pública en general, pues en Grecia la “polis” era la organización política superior por encima de la cual no hay ninguna otra. Para VON JUSTI en sus “Elementos Generales de Policía” la preocupación consistía en diferenciar la policía de la política. Vinculaba la policía con todo lo que tiene que ver con el orden interior en un sentido amplio y no sólo como el “orden público” interior, sino más bien con los conocimientos y habilidades necesarias para gobernar con la idea de procurar la felicidad de los “súbditos”, como entonces se decía, en todos los campos.

En esa línea dichos “tratados de policía” versaban sobre las más variadas cuestiones que tenían que ver con vacunas, la pureza del aire, la limpieza de las calles, el suministro de aguas, la salud en las ciudades, la forma de evitar epidemias, los cementerios, la belleza y el ornamento las ciudades, los mercados, las pesas y medidas en los mismos, los caminos, puertos y carreteras, la forma de favorecer el orden económico, la forma de cultivar, el alcantarillado, el suministro de agua, etc.

Debe notarse la idea ilustrada implícita en tales tratados que confiaba en que lo razonable de las propuestas que se hacían en los mismos bastarían para imponer la conducta a seguir por el poder mismo –por absoluto que fuera– pues estaría limitado por la lógica y la razón poniendo por delante de todo la felicidad de los “súbditos”. Los “tratados de policía” (también los españoles como el del valenciano Tomas de VALERIOLA, o el del vasco Valentín FORONDA⁸) suponían, por tanto, que el poder –siquiera fuera absoluto– no consistía en ejercer actos de pura voluntad, sino en “hacer lo que se debe hacer” de acuerdo con la razón para lograr la mayor felicidad del pueblo, aunque fuera sin el pueblo, en la mejor línea del “despotismo ilustrado”.

Lo relevante es que en esa acepción de la policía –frente a la idea de la política– de lo que se trataba era de todos los temas de importancia para una comunidad, para su salud, ornato, desarrollo económico, etc. La policía para PUIG I GELABERT que traduce la obra de VON JUSTI es, citando lo que ya entonces decía el Diccionario de la Lengua Castellana, «*el*

⁸ *La idea general de la Policía o Tratado de Policía* de Sebastián DE VALERIOLA; *Cartas sobre la policía*, Madrid, 1801 de Valentín Foronda.

buen orden que se observa y guarda en las ciudades y sus repúblicas, cumpliendo las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno».

Sea como fuere, en la actualidad, al margen del estrecho uso vinculado solo a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, se entiende por actividad de policía –algunos prefieren hablar más simplemente de actividad de intervención– la que desarrollan los poderes públicos –ahora ya por el pueblo y para el pueblo y no por un poder despótico, por ilustrado que fuere– garantizando los derechos e intereses de los particulares frente a las actuaciones de terceros, lo que implica la limitación de las libertades para alcanzar un orden social mínimo en beneficio de todos. Eso exige establecer normas sobre los aspectos más diversos, imponer obligaciones, dictar ordenes o exigir conductas para garantizar ese buen orden de la convivencia. Medidas de policía o intervención son, por ejemplo, las más variadas Ordenanzas que aprueban los Ayuntamientos. Ordenanzas de venta ambulante, que impone limitaciones a la misma por considerar que hay que proteger la salud de los vecinos o protegerles frente a fraudes. Tales ordenanzas pueden exigir a quien quiera vender en la calle que se registre previamente y declare qué productos quiere vender o en su caso que lo que vende cumple normas sanitarias. Esas obligaciones tratan de saber quién es el que va a vender y donde puede ser localizado, como primera medida de protección de los compradores y vecinos que confían en que si alguien vende por la calle, será porque cuenta con la autorización del Ayuntamiento que habrá controlado quién es y lo que vende.

La misma intervención puede darse en relación con la prestación de servicios o con la construcción de obras. Así a las normas de policía corresponde, por ejemplo, la exigencia de que los coches no se fabriquen de cualquier manera, sino que tengan un permiso de circulación –que acredita que reúnen los elementos técnicos necesarios para funcionar sin peligro– o que los conductores tengan un permiso de conducir o que los ascensores en las casas estén homologados previamente a su instalación o que las casas tengan orificios de ventilación al instalar una cocina de gas o que se haya de solicitar licencia de apertura o de primera ocupación de un edificio que acaba de construirse, o que las bebidas que se ofrecen al público tengan determinadas características o no tenga determinadas sustancias, o que determinados animales de compañía que se consideran peligrosos se sujeten a determinadas obligaciones, o que los médicos den cuenta de determinadas enfermedades que puede ser el comienzo de una epidemia, etc.

Lo característico de las medidas de policía o intervención es, pues, la imposición de obligaciones que limitan la libertad de los particulares: que el fabricante y vendedor de

coches se asegure de que tengan permiso de circulación, que el conductor tenga permiso de conducir, que para construir se obtenga una licencia de edificación, que para ejercer como médico se esté colegiado, además de tener el título correspondiente, etc.

El rasgo común es la idea de imposición y, por tanto, la idea de limitación. Pues se trata de limitar –por causas bien justificadas por cierto– nuestra libertad natural que se ve así constreñida a pasar, por ejemplo, un examen para poder conducir o a registrarnos para poder hacer venta ambulante. Pero a todos nos parece bien –en términos generales y sin entrar ahora en si tal imposición está bien concebida y organizada o podía hacerse mejor o si es desproporcionada– que se ponga esa limitación en garantía de todos los ciudadanos para evitar que puedan producirse desgracias derivadas de un conductor inexperto o de un vendedor de productos incontrolado.

Esas limitaciones a las libertades de los ciudadanos para conseguir determinados objetivos es lo propio de la policía. Limitaciones a las libertades en un sentido amplio en cuanto no se pueden hacer cosas, fabricar productos o prestar servicios, como uno quiera, sino que por razones de salud, por ejemplo, han de observarse requisitos, procedimientos, calidades, materiales o emplear sistemas de información al público observando determinadas normas que constituyen así una limitación a la libertad de hacer cosas, desarrollar actividades o prestar servicios como a cada uno se le ocurra.

La clasificación de una actividad de la Administración como actividad de policía tiene la utilidad de que partimos de reconocer que hay una limitación de libertades, en ese sentido amplio de libertad que acabamos de expresar en el párrafo anterior; y en cuanto hay restricciones a la libertad general ello comporta la exigencia de normas, con rango de Ley en buena parte, o basadas en la Ley, que han de ser proporcionadas al fin que se quiere obtener, pues toda restricción de la libertad no puede ser el resultado del capricho de un poder cualquiera, sino de quien sea competente y adoptado por el procedimiento adecuado para verificar la procedencia y proporcionalidad de esa limitación a la libertad.

La actividad de policía como limitación o intervención nos dice, así, algo respecto de sus límites y su relación con los ciudadanos y sus libertades. También sobre la forma de ejercerse y los instrumentos para ello. Y sobre los límites a su aplicación.

Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad que es lo que popularmente se entiende por policía no se han mencionado, como se ve, hasta ahora en esta forma de entender la actividad administrativa de policía –o intervención– que comprende una parte importante de lo que hace la Administración, como se deduce de los ejemplos que se han puesto. En su caso, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad pueden aparecer sólo al final del proceso, si

no se cumplen con las obligaciones que por razón de policía –del buen orden en beneficio de todos– nos impone la Ley, los reglamentos o los actos de la Administración pública ejecutando las normas. Con ello quiere subrayarse que la actividad de policía no es la actividad de vigilancia del “orden público” en su sentido más estricto y literal.

Ello no quita que las normas que tienen por objeto la preservación del orden público en sentido estricto no sean también normas de policía en sentido amplio. Ocurre que no son las únicas actividades de policía, ni siquiera las más frecuentes o las que más nos afectan. En esos casos –que tienen que ver con el orden público y la seguridad– la norma que establece la conducta que debe seguirse en garantía de la pacífica convivencia entre todos si no es observada dará lugar a la aparición de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad frente a quien perturbe el orden público ya sea dicha conducta constitutiva de delito o falta o simplemente de infracción administrativa. Las personas que a las 4 de la madrugada se dedican a cantar a voz en grito o poner a su máximo volumen altavoces en una calle de su ciudad molestando a todos los vecinos pueden sufrir al intervención de los Cuerpos y Fuerzas de Policía en primer instancia.

Pero la persona que ha construido un edificio sin licencia lo primero que recibe es una notificación del Concejal competente comunicándole que se le abre un expediente y al final, después de muchos trámites y audiencias, si se le obliga a derribar lo construido porque no es legalizable, es posible que pueda tener que vérselas con la obligación de demoler y, si no lo hace, con la intervención de una empresa que directamente derriba lo construido con la correspondiente máquina excavadora o la que sea oportuna, generalmente acompañada por fuerzas de la Policía Municipal por si se resiste a que sea demolido lo que se construyó ilegalmente. Así pues, sólo excepcionalmente o en último extremo, cuando se trate de parar una obra en curso sin licencia, podrán aparecer las fuerzas de seguridad para hacer cumplir dicha obligación cuando sea firme la orden de demolición.

§ 5. **La actividad de fomento** se basa en que los poderes públicos buscan en ocasiones que los ciudadanos se comporten de determinada forma, pero no les imponen obligaciones, sino que establecen estímulos o incentivos para que efectivamente actúen como se considera oportuno.

A diferencia de la policía lo que se considera bueno para la colectividad no se pretende conseguir con imposiciones, sino con estímulos o con persuasión. En el ejemplo planteado al comienzo de la presente lección se pretenden prevenir los accidentes de coche

a través de incitar a los ciudadanos a que observen las normas de circulación. Las reglas ya están, pero no siempre se observan porque no se les da la importancia que tienen. A través de las campañas que todos conocemos se trata de inducir a la población a que observe las reglas. Esa actividad podría considerarse, en cierto modo, de fomento, pues no se trata sólo de dar a conocer las normas ni de explicar las sanciones que acarrea su incumplimiento; mucho menos de imponer nuevas obligaciones, sino de inducir a tal cumplimiento, pero sin añadir ninguna imposición más.

El ejemplo típico, sin embargo, de una actividad de fomento es el de las becas que los poderes públicos conceden para realizar estudios de todo tipo y nivel. Desde luego aquí no existe obligación alguna previa que se imponga a los eventuales beneficiarios. No se limita, en absoluto su libertad como en las actividades de policía. Al contrario: se amplían las posibilidades reales de ejercicio de la libertad, de forma que quien no podría permitirse acometer unos estudios se encuentra con que los puede realizar a partir de la subvención que va a recibir. La actividad subvencional no es de policía o intervención, sino una actividad de fomento. Lo mismo ocurre con las medallas y distinciones que pueden concederse a personas con un comportamiento ejemplar. En el ámbito educativo las matriculas de honor, con la exención del pago de derechos de matrícula, constituye una acción de fomento.

Manifestación de esa actividad de fomento pueden ser, así, las subvenciones que, de una forma u otra, pueden recibir empresas o emprendedores en determinadas circunstancias para acometer ampliaciones o transformaciones de negocios.

En toda esta actividad de las Administraciones Públicas, cuando las mismas tienen un papel activo en esa política de fomento, no se limita ni se restringe la libertad de nadie sino que se amplía. Eso determina que la forma de abordar este tipo de actividades sea distinta a la de la actividad de policía.

Ahora bien no puede pensarse que la Administración sea libre para hacer lo que quiera por el simple dato de que no está restringiendo la libertad de nadie. Desde luego no la restringe, pero hay principios y derechos que la Administración no puede ignorar: el derecho a la igualdad ([art. 14 de la CE](#)) y el principio de servir con objetividad los intereses general del [artículo 103 de la CE](#).

Eso significa que la actividad de fomento cuando no se dirige de forma genérica a todos, sino que puede beneficiar particularmente a algunos, exige que se predeterminen de antemano las reglas para su otorgamiento, pues el que nadie tenga un derecho a que se le de un premio, no significa que una vez que se ha convocado no se le otorgue al mejor, con

todas las dificultades que puede suponer saber cuál es la mejor obra, trabajo, *curriculum vitae*, etc..

En el campo económico los beneficios de la acción de fomento son muy grandes. Basta recordar durante los primeros años de la crisis económica y también en los últimos tiempos, la prolongación de los beneficios del Plan Renove para ayudar a una industria del automóvil en crisis (hay planes renove en otros sectores o ámbitos) y que supuso incentivar la compra de vehículos y mantener las ventas del sector. La finalidad de las subvenciones del Plan Renove se presentan como estímulo para la sustitución de viejos vehículos por otros más respetuosos con el medio ambiente y más seguros que los antiguos que se quieren sustituir.

El objetivo puede ser muy lógico, pero la acción de fomento tiene que ser cuidadosa con la igualdad por una parte y por otra con la no interferencia en la competencia, pues la ayuda a unos no sólo puede hacerse en discriminación de otros, sino que debe evitar también que pueda perjudicarles.

§ 6. Dentro de las formas de actividad de la Administración pública **el servicio público** ha tenido un papel especialmente relevante desde principios del siglo XX. Los poderes públicos dejaron de ser espectadores neutrales de los fenómenos sociales y garantes exclusivos del orden público, del orden en la calle –por injusto que fuera el orden social cuya tranquilidad externa se limitaban a defender– y se involucraron en la garantía de prestaciones a la población de servicios que se consideran esenciales. El servicio público, en sentido estricto –en sentido amplio puede entenderse como servicio público el ejercicio genérico de funciones públicas–, implica que el poder realiza una actividad prestacional en beneficio de sus ciudadanos: Asegurar el transporte urbano; el suministro de agua o de gas o de electricidad; el transporte por ferrocarril, por avión, barco; el correo; los servicios funerarios, hospitalarios, etc.

El servicio público en sentido propio, como asunción por el Estado de determinadas actividades de prestación, tuvo y tiene su justificación y su razón de ser en múltiples razones, como se ha visto. En muchos casos su existencia responde a una idea del Estado como garante del acceso de todos en condiciones de igualdad a determinados servicios que se consideraban esenciales. Precisamente porque se consideraban esenciales para el ser humano, el poder público entendía que no podía desentenderse de si los ciudadanos lograban o no tener acceso a los mismos. Pero en otros casos su existencia fue el resultado de las insuficiencias de la iniciativa privada o

de sus temores a grandes inversiones como ocurrió con el ferrocarril. En efecto, en algunos casos las primeras respuestas a los nuevos inventos (máquina de vapor aplicada al transporte por ferrocarril) o a las nuevas tecnologías (teléfonos) fueron de todo tipo, públicas o privadas, pero en lo que se refiere a nuestro país las tendencias liberales en el plano económico –que tan bien se expresaron en el preámbulo Decreto de 14 de noviembre de 1868 estableciendo bases generales para la nueva legislación de obras públicas salido de la pluma de ECHEGARAY⁹– condujeron a recurrir a la iniciativa privada para atender las nuevas necesidades vinculadas al transporte o a la comunicación a distancia.

Pronto, sin embargo, se pusieron de manifiesto las dificultades de la explotación de algunos servicios, como los citados de transporte por ferrocarril o teléfonos, cuando se dejaban en mano de la iniciativa privada, así como la necesidad de intervención se impuso como una exigencia ante los problemas e insuficiencias de esa iniciativa¹⁰.

La actividad de servicio público no fue en España, pues, sólo el resultado de una elección ideológica, sino el resultado de la necesidad de dar una respuesta práctica a los problemas planteados por el desfallecimiento de una iniciativa privada, posiblemente temerosa de comprometer grandes capitales en nuevos inventos, cuya sostenibilidad económica podía resultar arriesgado predecir¹¹; problemas planteados, también, por la segmentación geográfica que suscitaba la desatención a importantes zonas del territorio en que no se garantizaba el acceso al servicio por la iniciativa privada por su falta de rentabilidad.¹²

⁹ VILLAR PALASÍ, JL, «Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político», RAP. núm. 14, p. 34, donde recoge la tradición de la paternidad de ECHEGARAY en lo que se refiere a la Exposición de Motivos de la Ley.

¹⁰ Sobre ello y en relación a España puede verse LORO CHICO, F. en «Las Telecomunicaciones como servicio público», Colección Estudios Ministerio del Interior, núm. 18, 1977.

¹¹ Es expresivo de lo que se dice en el preámbulo del Real Decreto de 11 de agosto de 1885 justificando en ese momento la preferencia por la gestión pública sobre la base de los malos resultados que en nuestro país y en otros de nuestro entorno habían dado las concesiones a particulares; la política en la materia en esos primeros años se caracteriza por los vaivenes que sufre en sus opciones entre lo público y lo privado. En todo caso esta última distaba de ser la panacea. En realidad es la dificultad del sector privado para dar respuesta a necesidades de interés general lo que justificó en otros sectores el movimiento de municipalizaciones como recuerda E. GARCÍA DE ENTERRÍA, en «La actividad...», ob. cit., pág. 99.

¹² la técnica de servicio público fue una alternativa al fracaso de algunas experiencias de liberalización del XIX. La figura de la quiebra de las compañías de ferrocarriles recogida en el Código de Comercio de 1885 es la cicatriz que quedaba¹² de una realidad que no empezó siendo de servicio público –frente a lo que, a veces, se cree– pero que no podía desconocer las implicaciones públicas existentes. Lo mismo pasa en el campo de la telefonía, donde la libertad de instalación fue lo primero y sólo después vino el servicio público ante su fracaso por distintas razones.

El modelo de servicio público presentaba algunas ventajas como la de que permitía, además, tratar el conjunto de la actividad ferroviaria o las telecomunicaciones como una unidad, cualquiera que fuesen los servicios que proporcionasen e incluso sin introducir diferenciación entre servicios e infraestructuras. Todo constituía una sola cosa, y los ingresos que producía esa unidad, fuese cual fuese su origen concreto o los gastos diferentes en que se incurriera para prestar un mismo servicio¹³, servían para atender las necesidades del conjunto. Era indiferente que la infraestructura en una determinada localidad fuese más costosa por sus circunstancias geográficas o geológicas; ese coste se sufragaba con las tarifas que, iguales para igual tipo de usuarios y zonas, se pagaban por todos, estuviesen donde estuviesen. Esa unidad de concepción en el tratamiento de las prestaciones ofrecidas por los servicios públicos permitía también hacer políticas tarifarias que iban más allá de cubrir los costos de cada prestación concreta recibida por cada usuario (atendidos los gastos por él producidos más la parte proporcional de la inversión y de los gastos generales). Permitían, en definitiva, políticas tarifarias redistributivas mediante las cuales un determinado tipo de usuario –los de primera clase en el ferrocarril o las llamadas internacionales de las empresas en el teléfono– pagasen mayores costos de los realmente imputables a ellas; y todo ello para permitir que otros usuarios –los particulares con menos recursos– pudiesen pagar menos, de cara a favorecer la utilización de los modernos medios de transporte o telecomunicación por los ciudadanos, sin que nadie tuviese que prescindir de su uso por razón del elevado coste de sus tarifas. Tal redistribución se operaba también, como ya se ha indicado, no pagando unos usuarios tarifas más altas, sino pagando el mismo tipo de usuario¹⁴ las mismas tarifas a pesar de que los costes reales de acceso y operación de cada concreto servicio fuesen más bajos unos que otros.

El servicio público ha constituido durante mucho tiempo un tipo de actividad esencial de las Administraciones públicas. Lo característico de la misma consiste en que la

¹³ No es el mismo el coste de construir un ferrocarril en una región plana y sin problemas que en una zona montañosa que exige construir túneles. ¿puede significar ello que los que viven en la zona más difícil tienen que pagar una billete más costoso por desplazarse unos cientos de kilómetros por esa zona - puesto que la obra es más cara - frente a los que se desplazan esos mismo cientos de kilómetros por una zona llana?.

¹⁴ El usuario de primera clase en el ferrocarril pagaba lo mismo básicamente que cualquier otro usuario de primera en función de los kilómetros recorridos, pero sin tener en cuenta por regla general el coste real de cada trayecto (en función por ejemplo de si el trayecto discurría por una zona montañosa que hubiera exigido una mayor inversión en obras de túneles o puentes). La diferencia se establecía con el de segunda clase que pagaba menos que el de primera, si bien el precio por kilómetro entre los viajeros de segunda venía a ser igual entre ellos (en general sólo los kilómetros recorridos se tomaban en consideración) sin atender a las dificultades y costes del trayecto.

Administración presta servicios en sentido propio, por sí misma, a los particulares y empresas. La esencia de la actividad administrativa no consiste aquí ni en intervenir o restringir la actividad de los particulares, ni en estimularles a que se comporten de determinada manera. Consiste en prestarles servicios en el sentido más estricto del concepto de actividad de servicios. El servicio de transporte de un punto a otro de la ciudad o del territorio estatal o regional; el servicio de suministro de gas, electricidad, recogida de basuras, correos, teléfonos, etc., son solo muestras del rasgo esencial de la actividad de servicios que consiste en una actividad prestacional cuyo contenido consiste precisamente en la recepción por los ciudadanos de servicios que reciben de la Administración. Ni intervención o policía ni fomento, sino puesta a disposición de la posibilidad de beneficiarse de un servicio.

Dos características deben destacarse de esa actividad. Una atinente al sujeto activo de la prestación y otra al régimen jurídico de la misma.

En cuanto al sujeto activo la prestación, que era el contenido del servicio, la hacía la Administración de forma directa en muchos supuestos. Fue el caso del servicio postal que se prestaba directamente por la Administración con funcionarios dependientes de una Dirección General de un Ministerio (Interior o Transportes u otros según las épocas) o también el caso, en la mayor parte de los países de la Unión Europea hasta los años ochenta del pasado siglo, del servicio de telecomunicaciones. En otros muchos casos sin embargo la prestación material no la hacía la propia Administración de forma directa, sino una empresa (privada o pública) concesionaria de la Administración. Fue el caso en España de las telecomunicaciones desarrollada por la Compañía Telefónica Nacional de España como concesionaria del Estado hasta los años noventa, en que se liberalizó la actividad. En todo caso el Estado seguía siendo el responsable originario de la prestación del servicio aunque su prestación efectiva y material se hiciera por el concesionario de acuerdo con las instrucciones de la Administración en los términos de contrato concesional.

En lo que se refiere al régimen jurídico de la actividad habría que destacar a su vez tres aspectos: La asunción en monopolio de la actividad o no, las razones que explicaban tal asunción y finalmente los principios que inspiraban el desarrollo de la prestación.

En cuanto a la asunción en monopolio o no, la mayor parte de las prestaciones asumidas por el Estado lo eran en régimen de monopolio, lo que no quiere decir que en algunos supuestos pudiera permitirse la asunción en concurrencia con los particulares; eso

ocurría con frecuencia en el ámbito municipal¹⁵. Para la mayoría de la doctrina, sin embargo, la asunción en monopolio era un rasgo característico del servicio público¹⁶.

La razón de la asunción del servicio se debía al hecho de tratarse de actividad de interés esencial para una comunidad: la energía, el transporte, las comunicaciones, el servicio postal, la recogida de basuras, etc. no son servicios que puedan quedar al albur de si hay iniciativa privada o no; o de si sólo la hay en unas zonas, pero no en otras. Esa es la filosofía que luce en el artículo 128.2 de la C.E. cuando prevé la posibilidad de reserva al sector público (el monopolio) de recursos o “*servicios esenciales*”. Esa es también una de las razones no ya de la asunción de una actividad como propia de la Administración, sino de asumirla en monopolio o en régimen de concurrencia. La asunción en monopolio –por tanto con exclusión del desarrollo de tal actividad por otros– obedecía a que la actividad podía ser rentable o muy rentable en una parte del territorio (grandes ciudades generalmente, dadas las economías de escala), pero no lo era en poblaciones más pequeñas, dispersas o aisladas. De ahí que para evitar desigualdades en servicios esenciales entre unas y otras zonas del territorio (en definitiva entre las personas según el lugar en que residieran) se asumiese en monopolio y de esta forma los ingresos de las zonas menos pobladas (de acuerdo con el ejemplo propuesto) servían para cubrir las pérdidas de las zonas más dispersas y con menor población (sin economías de escala), etc.. De esta forma a través de subvenciones cruzadas entre las zonas rentables y no rentables se conseguía que el servicio llegará a todos a precios iguales o muy semejantes aunque los costes fueran muy diferentes.

En cuanto a los principios que inspiran la actividad de servicio público hay que destacar que no son sino consecuencia de las razones para su asunción por el Estado que acabamos de ver. Los más característicos se han considerado los principios de igualdad, continuidad y adaptación (la llamada cláusula de progreso de los servicios públicos). La

¹⁵ El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales del año 1924 permitía que la municipalización del servicio pudiera hacerse con monopolio, pero también sin monopolio. Por tanto en concurrencia con los particulares. No obstante en el plano estatal los servicios públicos se prestaban en monopolio y de ahí que se pensara que una de las características del servicio público era el monopolio y, por tanto, la prohibición a las empresas y particulares de desarrollar la misma actividad.

¹⁶ Ello supone que el poder público asume para sí en exclusiva la prestación de una actividad en beneficio de los ciudadanos que reciben los servicios y prestaciones correspondientes. En esta modalidad el servicio público se manifiesta como lo más contrario a la competencia y a la libertad de empresa porque, precisamente, la niega cuando reserva la actividad al poder público. Ha sido sin embargo una técnica de empleo general en los países europeos hasta los años noventa del pasado siglo en que la liberalización hizo desaparecer la mayor parte de los servicios públicos.

igualdad en el acceso a la prestación esencial¹⁷, puesto que es la desigualdad que se pudiera haber generado de no haberse asumido por los poderes públicos la razón misma de la declaración de servicio público¹⁸. La continuidad que no sólo se contrapone al derecho de huelga o lo limita, sino que se contrapone a lo más característico de una actividad empresarial privada de iniciar una actividad, continuar en ella y abandonarla cuando lo desee, lo que no es posible con un servicio esencial. La adaptación porque si la actividad se ha asumido en monopolio la falta de competencia desincentiva las mejoras o la innovación lo que repercute en la calidad del servicio¹⁹.

Dos últimas reflexiones deben hacerse. La primera la de que el servicio público de que aquí se habla lo es en un sentido estricto para diferenciarlo de concepciones amplias que emplean el término servicio público para referirse a todas las funciones de las Administraciones Públicas. La llamada Escuela del servicio público de León DUGUIT

¹⁷ El principio de igualdad significaba que todos tenían derecho de acceso en igualdad de condiciones a servicios esenciales. La igualdad era para la prestación básica, pero no era incompatible con que en el ferrocarril hubiese distintos servicios de primera a tercera; igual en los aviones desde turista hasta primera clase. Tampoco era incompatible con que se pagase lo mismo por prestaciones diferentes: podía ocurrir que el coste de una carta para una gran ciudad y para un pueblo en otra provincia tuviera precios iguales o no muy diferentes pese a que los costes fueran muy diferentes. Se estaba haciendo una perecuación o compensación equitativa que evitara castigar a los que vivían más lejos de las ciudades haciéndoles pagar el coste –ciertamente mayor– de llevar las cartas a un pueblo pequeño y apartado. De este forma lo pagado por llevar una carta dentro de una ciudad subvencionaba los mayores costes de llevarla de una aldea pequeña a otra pequeña aldea muy distante. Lo mismo ocurría con las tarifas telefónicas en que las llamadas internacionales –que se suponían de las empresas– eran más caras para subvencionar a las llamadas locales o metropolitanas que se suponían de las familias.

¹⁸ Respecto de los usuarios la cuestión era el derecho de acceso a los servicios en condiciones de igualdad o al menos de igualdad básica. Esa igualdad era una exigencia del servicio público; era casi la razón legitimadora de sus instauración, pero esa igualdad en determinados casos podía ser invocada por los usuarios como violada en un caso concreto. Tal violación no se daba, desde luego, porque pudiera haber tarifas diferentes (tarifas de coche cama o de tercera clase cuando existía la tercera clase en los trenes), dado que lo relevante es que el servicio básico –el transporte de una persona de La Coruña a Madrid, por ejemplo– se satisfaga para todos. El mayor precio que se obtenía por unas condiciones de transporte más cómodas redundaba en la posibilidad de hacer más económico el transporte en condiciones básicas.

La violación podía invocarse porque el servicio no se estableciese en un determinado punto; tal reclamación, que a veces se daba, no podía ser atendida sin más –no era atendible que todo pueblo de España tuviera una estación y una vía de ferrocarril– pero en otros casos podía tener más fundamento, en especial cuando la Administración competente había acordado prestar un servicio y no lo creaba (escuela municipal en un Corporación local o transporte escolar hasta la escuela más próxima).

Lo mismo podía ocurrir con respecto a los principios de continuidad y adaptación que inspiraban y justificaban el servicio público.

Pero también podría haber reclamaciones por parte de los empresarios que deseaban prestar el servicio reservado a los poderes públicos o parte del mismo. Tales reclamaciones no debían prosperar si la reserva de servicios esenciales se había hecho de forma correcta.

¹⁹ El principio de continuidad significaba que por ser esencial para los ciudadanos el servicio no podía dejar de prestarse, como se podía dejar de prestar por un empresario privado para el que no fuera rentable pues su libertad de empresa le permitía salir de un mercado cuando quisiera.

El principio de adaptación significaba que como contrapartida al monopolio el Estado se obligaba a introducir las mejoras que la tecnología aportase y que, en condiciones de competencia, los prestadores del servicio no hubieran tenido más remedio que introducir.

emplea el término para construir un derecho público no basado en los privilegios del poder, sino en su consideración de éste como prestador de servicios, pero entendidos en el sentido de funciones públicas.

No puede negarse la gran importancia de esa concepción que explicaba el Derecho Público y Administrativo no sobre la base de que la Administración fuera una *potentior persona* y que por ello merecieran los privilegios y exorbitancias que tenía, sino sobre la base de que la Administración era una servidora y proveedora de las necesidades de los ciudadanos y de la satisfacción de los intereses públicos y, por eso en atención a los ciudadanos y a los intereses públicos, se le reconocía un régimen especial. No en atención a ella, sino en atención a los ciudadanos. En todo caso del servicio público de que aquí se habla, no desconocido ni mucho menos para DUGUIT, es del servicio público en sentido estricto; esto es el referido a prestaciones de servicios ofrecidas por las Administraciones públicas de forma directa o indirecta.

La segunda precisión tiene que ver con el hecho de que hay actividades que revisten ese carácter esencial y que son prestados en concurrencia con particulares. Es el caso de la enseñanza, al sanidad, los servicios sociales prestados por los poderes públicos que son servicios públicos en sentido estricto, en tanto que esas mismas actividades prestadas por los particulares no lo son en ese sentido estricto, pero dada la importancia de la actividad alguna doctrina ha hablado de servicio público en “sentido objetivo”²⁰ para subrayar que por la importancia la actividad misma, es posible la existencia de regulaciones o intervenciones administrativas que incidan en las prestaciones por parte de los particulares, aunque éstos últimos no la hagan como concesionarios.

No se puede concluir el presente epígrafe sin remitir a lo que más abajo se dice en relación a la evolución que se ha producido, a impulsos sobre todo de la política de liberalización de la UE, desde los servicios públicos clásicos hacia las actividades de interés económico general como las denomina el artículo 106.2 del TFUE que son justamente actividades en las que aparte del contenido económico se presentan elementos y rasgos característicos que afectan al interés general, lo que acerca tales actividades, si no las identifica, con los servicios esenciales del artículo 128 de la CE. La novedad ahora es que en tales actividades la preferencia del Derecho de la UE es por su prestación en régimen de competencia, aunque sin excluir que en algunos supuestos pueden prestarse en régimen de servicio público.

²⁰ Es decir no por razón del sujeto que la presta, que no es la Administración, sino por razón del contenido, tan relevante, de la prestación, la realice quien la realice.

§ 7. Las tres formas de actividad que acaban de verse –que permiten analizar y contemplar a la Administración con una luz y una perspectiva diferente a la que nos permitían los elementos más formales de los actos de la Administración (la forma externa de actuación como acto unilateral, contrato o norma)– no agotan todas las posibles modalidades que puede revestir la actividad administrativa. Hay **otras formas de actuación administrativa** que deben ser tenidas en cuenta.

Algunas consisten en modos de actuar nuevos que no existían antes de la misma forma–la Administración reguladora, por ejemplo- pero otras a reflexiones de la doctrina que va encontrando calificativos y títulos nuevos para actividades ya existentes, pero que con la nueva denominación cobran nueva luz.

Se habla así de actividad arbitral de la Administración, de actividad de planificación, de actividad industrial de la Administración, etc.

En un plano histórico la doctrina pronto desbordó la tríada inicial (fomento, policía, servicio público) matizando el alcance de dichos términos o sustituyéndolos (así se habla de actividad de intervención en lugar de actividad de policía) o añadiendo a la misma la “dación de bienes al mercado”, la actividad sancionadora (sustantivándola como una actividad distinta mas que vicarial de todas las demás), la de planificación, de prevención y preservación, la de servicios públicos virtuales o impropios²¹. Finalmente, en los últimos tiempos se habla cada vez más de la importancia de la actividad o función de regulación; a ella aludiremos en el siguiente apartado para tratar dentro del mismo su articulación con los servicios de interés económico general, la defensa de la competencia y las ayudas de Estado.

En este punto nos detendremos sólo, por la frecuencia de su uso en ámbitos sectoriales, en la **actividad de planificación**. En realidad no pretendemos hacer aquí referencia a la puesta en marcha de la planificación general de la economía a que se refiere el artículo 131 de la CE, pues la realidad es que, como tal planificación general de la economía, no ha sido abordada en el afortunadamente ya largo tiempo transcurrido de democracia en España. Solo tratamos del empleo de la técnica de la planificación en algunos sectores de la acción pública: la planificación urbanística, la planificación hidrológica, la planificación energética, etc.

²¹ Se trataba de actividades (los taxis en las ciudades o los servicios de carga y descarga en los puertos) en las que aunque no hubiera una declaración como servicios públicos la doctrina entendía que las normas dictadas para regularlos les acercaban materialmente al régimen de los servicios públicos.

Se trata en todos esos casos de decisiones que han de tomarse y que no responden a la estructura clásica de las normas jurídicas a las que estamos habituados a base de una premisa mayor una menor y una conclusión. La ordenación de una ciudad por ejemplo no se puede hacer sobre la base de la estructura hipotética de la norma (si A y B, entonces C) para decidir donde se ubica una zona verde.

El legislador no puede construir la hipótesis básica, que permita determinar dónde se ubica la zona verde en el planeamiento del futuro ensanche de la ciudad. El legislador sólo puede dar criterios generales. Será el autor del plan el que debe tomar la opción y justificarla, pero esa opción vendrá explicada por el sistema global de la ciudad. Solo teniendo en cuenta otras decisiones del mismo plan –dónde queda la zona industrial, dónde la zona dotaciones de colegios, polideportivos, zona comercial, grandes nudos de conexión con las redes exteriores de comunicación y con terminales de modos de transporte (aeropuertos, puertos, autobuses, etc.)–, puede surgir la posibilidad de someter a crítica el plan. Pero el Plan mismo es una suma de decisiones singulares que, sin embargo, deben responder a un idea de sistema que el legislador no puede establecer aunque pueda sentar criterios.

2. LAS TÉCNICAS CARACTERÍSTICAS A CADA FORMA DE ACTIVIDAD.

§ 8. Al comenzar la presente lección se ha hecho referencia a los sectores específicos y la razón por la que el presente programa de esta asignatura contempla la acción administrativa selección sectores específicos y enteros de la actividad.

Estos sectores específicos en que tiene lugar la intervención administrativa no son sino los grandes ámbitos de la realidad que por su carácter homogéneo, por las características de su objeto (el orden público, el medio ambiente natural, el territorio y el suelo, las grandes infraestructuras públicas, la producción industrial, la agricultura, las profesiones, las actividades de servicios, las redes y servicios de telecomunicaciones o eléctricas, etc.) y por la finalidad que se persigue (garantizar la convivencia pacífica, el disfrute de un entorno natural adecuado, el uso racional del suelo) permiten analizar de forma conjunta y sistemática el modo como actúan las Administraciones públicas en cada uno de ellos. Con ello se logra una visión total de la actividad administrativa en un ámbito homogéneo.

La existencia de estos elementos comunes conducen a identificar dichos sectores que son, en todo caso, una estructuración convencional de la enorme y compleja presencia de la actividad de las Administraciones Públicas en la vida social y ciudadana y también en la realidad socio-económica.

En un determinado sector cualquiera que se elija puede comprobarse cómo la Administración actúa empleando generalmente no sólo una, sino varias de las formas de actuación que hemos visto. En el sector del medio ambiente emplea formas de fomento, de policía e incluso de servicio público. Al adoptar una perspectiva sectorial lo que nos permite es conocer la totalidad de la acción administrativa en el sector elegido.

Esa visión total del sector nos da una visión holística de la acción administrativa y de las distintas formas y técnicas concomitantes que emplea. Esa perspectiva lleva a, incluso, hablar del Derecho urbanístico, el Derecho del medio ambiente, el Derecho de la energía, etc., por más que en dichos “Derechos” se empleen casi todas las formas de actuación que hemos descrito y estudiado.

Esa perspectiva total nos permite conocer íntegramente el sector y la multiplicidad de formas de actuación y técnicas que lo regulan y conforman. El empresario que quiere construir un planta de energía fotovoltaica (popularmente denominada “huerto solar”) tiene que tener en cuenta el régimen del suelo del lugar en que quiere instalar tal planta – generalmente suelo rústico– y las normas urbanísticas que le exigirán normalmente pedir una licencia; pero junto a ello, que reviste características de acción de policía, podía encontrarse con la necesidad de solicitar su inscripción en el Registro de pre-asignación de retribución previsto en el [artículo 4.1 del Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril](#), hoy ya derogado; registro que tenía los caracteres de la acción de fomento pues a partir de dicha inscripción obtenía el derecho a determinadas subvenciones de la Administración a favor de la energía fotovoltaica que por ser más cara que la convencional no era competitiva con ésta (hidráulica, gasista, nuclear, de carbón, etc.) pero tenía que ser fomentada por razón de los compromisos para evitar los gases de efectos invernadero y los compromisos europeos al respecto, a la vez que tendían a asegurar el abastecimiento energético al no depender mayoritariamente de recursos energéticos de los que no disponemos (petróleo y gas).

El conocimiento por sectores permite dominar el Derecho que en todos ellos se aplica, para hacerlo es necesaria la categorización de las formas de actuación que hemos analizado y las técnicas a ellas concomitantes.

§ 9. Por último, debe tenerse en cuenta otro concepto relevante, como es el de **técnicas concretas** en que se articulan las distintas formas de actuación administrativa, que si bien son muy variadas, suelen ser características de cada forma de actividad, aunque no significa que el uso de las técnicas más frecuentes de un modelo de actividad administrativa no se empleen o utilicen en otros. En efecto, hay una serie de técnicas que se emplean de forma característica en una forma de actividad y también se emplean en otras distintas de lugar de origen en que nació la técnica de que se trate, eso no priva del carácter típico de la técnica en la actividad en que nació.

§ 10. En el ámbito de la **actividad de policía o intervención** es donde se ha acuñado la mayor parte de las técnicas que allí se emplean aunque luego de forma más o menos puntual se empleen en otras formas de actividad. En el ámbito de la actividad de policía lo más característico consiste en primer lugar en la imposición de obligaciones, exigencias, requisitos, condiciones al comportamiento y a las actividades de los particulares. A través de esa imposición se limita la libertad de los ciudadanos. Esa imposición se hace unas veces con carácter general y son las normas el vehículo o la técnica empleada para imponer la obligación. Ahora bien la norma no siempre es la Ley; en muchas ocasiones es un simple reglamento con amparo directo o indirecto en la Ley. Una ordenanza municipal, que es una norma reglamentaria puede acordar, que no se puede aparcar en unas calles determinadas. He ahí una norma de policía que nos prohíbe una conducta. La ordenanza es un instrumento, una técnica, de policía. Lo mismo ocurre en ordenanzas contra incendios sobre requisitos que tienen que tener los edificios o los hoteles; con ello se está limitando nuestra libertad: no podemos hacer un hotel como queramos pues hemos de tener en cuenta la Ley o en su caso los reglamentos.

Pero no sólo se trata de las normas reglamentarias (por tanto procedentes del ejecutivo) que nos imponen obligaciones, que resume lo más esencial y primigenio de la actividad de policía o intervención. Puede tratarse también de ordenes o decisiones singulares. Por ejemplo sin con ocasión de una carrera ciclista se cierra a tráfico rodado una calle o si con carácter permanente se decide hacerla peatonal. Con esas decisiones se nos prohíbe una determinada conducta.

También puede ser el acto singular de un agente de tráfico el que nos impide pasar aun cuando el semáforo está rojo. Quedamos sujetos a la orden del agente que se supone que está tratando de solucionar un atasco de tráfico, por ejemplo, que los medios mecánicos en que consisten los semáforos no pueden solucionar.

Todas esas imposiciones de obligaciones, de exigencia de requisitos –estar colegiados como médicos para actuar como tales, tener el título de médico para poder ejercer como tal, inscribirse en un registro, etc.– suelen tener su origen en una ley, un reglamento o un acto amparado en la Ley. En la medida en que también los reglamentos y los actos de imposición intervienen en nuestra actividad hablamos de policía administrativa.

Ello no significa que esa imposición de obligaciones pueda ser arbitraria, al contrario, en la medida en que se parte de una esfera primigenia de libertad la intervención tiene que tener una causa justa que se erige en límite a la acción administrativa. Así figura en la tradición española y hoy queda recogido en el artículo 84.1 y 2d e la Ley de Bases de Régimen local y también en el artículo de la Ley 30/1992.

84.1. Las Entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios:

a) Ordenanzas y bandos.

b) Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo. No obstante, cuando se trate del acceso y ejercicio de actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se estará a lo dispuesto en la misma.

c) Sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

2. 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.

Por su parte desde la Directiva de Servicios del año 2009 se ha añadido a nuestro ordenamiento una exigencia que recoge esa tradición y la expresa de forma clara como figura ahora en el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público .

Artículo 39 bis. Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad.

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

2. 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, estimaciones y demás circunstancias que se produzcan.

La primera técnica correspondiente a la actividad de policía es la imposición de obligaciones, prohibiciones, normas de conducta, criterios de actuación, mediante reglamentos o actos, con apoyo en las leyes.

Pero las técnicas de policía no se agotan en esa fase normativa o decisionista, sino que emplea otras técnicas: Autorizaciones, permisos, licencias, prohibiciones, registros de personas o entidades, certificaciones, acreditaciones de formación, títulos (profesionales o no), actuaciones de control, inspecciones, etc., etc., etc..

A ellas habría que añadir hoy día las comunicaciones previas o las declaraciones responsables.

Debe entenderse que no basta con que las normas, de cualquier tipo que sean, establezcan requisitos, obligaciones, prohibiciones, etc.. Es necesario, además, prever cómo se asegura que esas normas se cumplen. Para ello no basta con potestades a posteriori para sancionar conductas contrarias a lo previsto. Es necesario adelantarse a esa situación adoptando medidas que eviten que esa situación llegue a producirse. Para ello las autorizaciones, permisos y licencias constituyen una técnica clásica de la actividad de policía. El sentido de las citadas es más o menos equivalente salvo algunos matices que no son de interés aquí.

La doctrina ha descrito en algunas ocasiones de la autorización, que es la técnica de referencia, como una prohibición bajo reserva de dispensación. Es decir como algo prohibido, aunque esa prohibición puede ser levantada si se pide la autorización. En realidad sería mejor decir que las actividades cuya autorización se reclama de la autorización están permitidas en principio –siempre que se ajusten a las normas– solo que no pueden desarrollarse sin pedir previamente la autorización; solicitud que debe ir acompañada con documentos que acrediten que se cumple con las normas.

En definitiva que aunque la actividad sea lícita, no lo es si no se pide y no se obtiene la autorización. Ocurre que si la petición se ajusta a las normas entonces la Administración no tiene discrecionalidad para negar lo que se pide. ¿por qué condicionar la actuación a la previa autorización y a la obtención de la misma?: Para que se verifique que en efecto se cumple con la Ley.

Si el plan de urbanismo permite la edificación en un solar siempre que no supere las seis plantas, que no se ocupe más del 60% del solar, etc. y el solicitante de una licencia

de construcción de un edificio se atiene a todos los límites exigidos, tendrá derecho a construir ese edificio. Ahora bien no podrá empezar la obra en tanto no pida y obtenga la licencia. ¿Por qué? Justamente para que la Administración verifique que lo que quiere hacer se ajusta al Plan. En lugar de enfrentarse al hecho consumado de un edificio que no respeta la licencia, se condiciona el comienzo de las obras a que se haya pedido y obtenido la licencia.

Pues bien esa técnica de la autorización es clásica en la actividad de policía, con ese carácter.

A veces se emplea en otras actividades pero no con ese carácter de actividad lícita pero sujeta a la previa solicitud. Así en el ámbito de la acción de fomento puede ser que se haya obtenido una subvención para una importante investigación en el campo de la medicina o cualquier otro. Tal vez, pasado algún tiempo, por razón de que se concluya que la vía elegida exige ampliar o restringir el campo investigado o cambiarlo por las razones que sean, las normas de convocatoria permitan introducir modificaciones, pero en tal caso las mismas pueden quedar sujetas a autorización para comprobar que las nuevas investigaciones siguen siendo merecedoras de las ayudas otorgadas. En este caso, el beneficiario no tiene un derecho preexistente y rotundo a cambiar el objeto de la ayuda, lo que tiene es un derecho a pedirlo y a obtener la modificación, siempre que a juicio de un tercero, la modificación siga satisfaciendo el interés público que motivo la primitiva concesión.

Hay pues diferentes clases de autorizaciones. Unas son de policía y en ellas el solicitante tiene un derecho pre-existente que queda sujeto a verificar que concurren una serie de condiciones. Hay otras en las que el derecho pre-existente no existe o no está tan claro. Puede ser el caso de las autorizaciones de ocupación temporal del dominio público. En esos casos no hay un derecho pleno y la Administración puede interpretar que el interés público resulta perturbado por el privado si se concede la autorización. En ese caso no existe un derecho pre-existente. Tampoco se trata de una actividad de intervención en la actividad lícita de los particulares: nadie tiene derecho a poner unos veladores en una calle municipal (en mi derecho no está ocupar la propiedad de otros ni la de ocupar sin más el dominio público). La autorización en ese contexto del dominio público es una forma de utilizar el dominio público por la Administración cuando el interés privado, sea coincidente con el interés público. Esa apreciación corresponde prima facie a la titular del

dominio publico²² y por tanto no estamos ante una intervención en la actividad lícita de los particulares, sino de una ventaja que estos quieren obtener y pueden pretender siempre que sea coincidente con el interés publico.

Hay también nuevas técnicas o medidas que sustituye a las autorizaciones pero que tratan de cumplir la misma función de forma menos gravosa para los particulares. Se trata de las declaraciones responsables o de las comunicaciones previas: Se trata de actuaciones que no provienen de las Administraciones Públicas, sino de los propios ciudadanos que para hacer determinadas cosas sustituyen las solicitudes de autorización o licencia por declaraciones responsables o comunicaciones previas como condición para desarrollar determinadas actividades. Todo ello en sustitución del régimen tradicional de autorizaciones previas que desde la Directiva 2006/123/CE traspuesta en España, entre otras, por las Leyes 17/2009 y 25/2009, que transformas las autorizaciones en un sistema más bien excepcional²³.

No son las mencionadas las únicas técnicas al servicio de la actividad de policía. Hay muchas otras: las inspecciones, la clausura de establecimientos (que no se ajusten por ejemplo, a la normativa de ruidos, contra incendios o cualquier otra), las ordenes de adecuación de la actividad a lo previsto en las normas o a lo que la Administración considera que se establece en las normas; las ordenes de cualquier tipo²⁴. También la necesidad de registrarse o la necesidad de acreditar determinada formación o títulos profesionales. En fin la cita sería innumerable. Lo característico de todas ellas radica en que limitan o interfieren un ámbito inicial y libre de actividad de personas físicas o

²² Ello no quiere decir que la decisión negativa de la Administración titular no pueda impugnarse, pero no porque se tenga un derecho, sino porque se tiene un interés en que la Administración actúe con objetividad, sin discriminaciones y atendiendo objetiva y subjetivamente al interés público.

²³ Artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

1. A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.

Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla.

2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.

²⁴ *El agente de tráfico que nos ordena parar en un semáforo aunque este en verde; la orden de no pasar por una calle en que hay una amenaza de bomba, etc., etc., etc.,.*

jurídicas. Naturalmente que esa limitación tendrá que ser por buenas razones, pero lo cierto es que la limitación se da.

Esa es la razón por la que desde la Directiva de servicios y sus leyes de transposición todas esas técnicas quedan en situación sospechosa si no se acredita la necesidad y proporcionalidad de la medida en cuanto no se demuestre que no hay otra menos restrictiva que consiga los mismos efectos.

Los actos de sanción pueden aparecer o no, según lo haya dispuesto el ordenamiento, pero la actividad de policía no se caracteriza primariamente por las sanciones, sino por la imposición unilateral de obligaciones. La sanción podrá ser una medida última, pero no indispensable para calificar como actividad de policía la Ordenanza municipal sobre ruidos con independencia de lo que luego vaya a ocurrir con quienes la infrinjan en lo que hace a su sanción.

Por cierto, que las sanciones pueden aparecer también contra quien no justifica una subvención –técnica de fomento como luego se verá– o a quien usa mal un servicio público, lo que pone en evidencia que las técnicas habituales de intervención o policía (autorizaciones, sanciones, subvenciones, etc.) no coinciden con una única forma de actuación administrativa (policía, fomento, servicio público, etc.) ni están reservadas a ellas.

En las demás actividades las técnicas pueden ser similares, pero como se ha visto el sentido es diferente u operan en un momento distinto. En la actividad de fomento pueden haber una actividad inspectoras y puede haber ordenes (por ejemplo que se emita un informe sobre como se han empleado los fondos de las ayudas) pero el sentido es diferente: la persona que ha pedido y obtenido una subvención se encuentra en una situación casi contractual en cuanto ha asumido que la ayuda la ha recibido para algo y ha admitido los controles e inspecciones, lo que sitúa la cuestión en un plano muy diferente.

§ 5. **La acción de fomento** utiliza como instrumentos las normas; normas que disciplinan los términos y condiciones de las ayudas. Junto a esa técnica normativa también utiliza la convocatoria de concursos para el otorgamiento de tales subvenciones o la inspección de que los fondos recibidos se emplean para el fin acordado o la imposición de sanciones al que no facilita la inspección o incumple los términos de la concesión. Todo ello pone de relieve que las técnicas al servicio de la acción de fomento son en buena medida intercambiables con las que se emplean en la actividad de policía, aunque siempre el contexto en que se emplean cambia su sentido y finalidad.

La [Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones](#) es la norma general aplicable a la acción de fomento que consiste en una disposición dineraria a favor de alguien. Como puede comprobarse en dicha Ley la acción de fomento no implica que las Administraciones públicas no disponga de medios para imponer después obligaciones a los beneficiarios para justificar el empleo y destino de tales subvenciones. Tales obligaciones –y eventuales sanciones que puedan imponerse– son técnicas más bien características de la actividad de policía pero que en este caso tienen carácter vicarial, subordinado o instrumental de la actividad principal que en su conjunto puede ser clasificada, toda ella, como actividad de fomento. Ello es así porque el *primum movens* de la actividad administrativa no es sancionar al que no emplea la subvención en su fin propio, sino permitir que los beneficiarios obtengan el beneficio personal (y el poder el beneficio colectivo) que se sigue de que realicen la conducta que motiva la subvención. La sanción eventual a quien no cumple con el fin de la subvención es algo necesario, pero no deja de ser una patología derivada de un comportamiento anormal no conforme con el fin de fomento que está en la base de la acción administrativa.

A veces las subvenciones no se realizan a través de la técnica de la concesión de subvenciones, sino que revisten otras formas, como es el caso de las exenciones de impuestos o las deducciones que se establecen directamente desde la Ley o la adición de puntos a los conductores nunca sancionados. Hay deducciones por familia numerosa o la hay por los donativos hechos a fundaciones o entidades sin ánimo de lucro que desarrollan actividades de interés general. Con esas deducciones se apoya al beneficiario último de las mismas a través de permitir que los donantes puedan deducirlas, en todo o en parte, de sus declaraciones de impuestos.

A veces la actividad de fomento se hace para ayudar a zonas especialmente deprimidas o que han sufrido alguna catástrofe natural. Pero también hay políticas de fomento en la concesión de medallas o grandes cruces, pues se trata de destacar los valores de determinadas personas que han de servir de ejemplo a los demás.

La hay también en la concesión de premios como el Premio Cervantes de Literatura que se otorga por el Ministerio de Cultura o los demás premios nacionales.

§ 5. En cuanto al **servicio público** hay técnicas características como la determinación de la carta de servicios por la Administración que determina el contenido del servicio. La potestad tarifaria, las potestades de dirección del servicio, la concesión de la actividad al concesionario que materialmente va a desarrollarla, etc.

En todas las formas de actividad una parte de la técnica empleada es normativa como en la policía. En tanto que en la policía se limita la actividad en principio lícita de los particulares, en el fomento y el servicio público lo que hacen las normas es delimitar las reglas del juego y el contenido de los derechos de los beneficiarios y usuarios, así como de las obligaciones de la Administración y de los prestadores materiales del servicio.

Una mención debe hacerse en especial a la actividad de **planificación** por su singularidad. La planificación implica un conjunto de decisión singulares que deben responder a una idea de sistema coherente y consistente y en que el cambio de una pieza puede llevar al cambio de todas las demás. Eso hace que la actividad de planificación haya de tener en cuenta no solo el plan mismo con las explicaciones coherentes y completas de la memoria del Plan, sino que debe responder a un procedimiento rigurosos en que los ciudadanos tengan oportunidad de decir sus opiniones desde el principio; es decir desde antes de que se les ofrezca un plan ya elaborado y terminado. El procedimiento de elaboración y preparación de los planes cobra así sustantividad y hace de la actividad de planificación una actividad muy singular. La memoria que acompaña al Plan no es un instrumento vacío, sino un elemento normativo que tiene que dotar de coherencia al Plan de urbanismo que no es así una suma de decisiones arbitrarias sino que en la memoria tiene que expresar su lógica que no puede ser alterada luego puntualmente rompiendo la lógica del plan²⁵.

3. DEL SERVICIO PÚBLICO A LOS SERVICIOS DE INTERÉS ECONÓMICO GENERAL: EL ESTADO GARANTE Y LA REGULACIÓN.

La forma de actividad de servicio público que se ha estudiado más arriba está reduciendo cuantitativa y cualitativamente su importancia desde la última década del pasado siglo. Se debe ello a los procesos de liberalización de servicios que ha impulsado la UE por más que el artículo 14 del TFUE sea el último y equívoco canto del cisne sobre la importancia de los servicios de interés económico general.

²⁵ Debe recordarse cómo en Orcasitas hay una plaza denominada de la memoria vinculante en recuerdo de cómo un sentencia de junio de 1977 del Tribunal Supremo dio la razón a los vecinos con base a que la memoria del plan no era una sarta de palabras sino que era un instrumento vinculante que no permitía según qué cosas al Ayuntamiento. En homenaje a esa sentencia, que supuso un triunfo de la legalidad de la actividad planificadora se denomina una plaza como Plaza de la memoria vinculante.

Estamos ante una de las transformaciones más notables del Estado en el paso de siglo XX al XXI. Del paso del Estado de los servicios públicos²⁶ al **Estado regulador**. El Estado deja de ser el responsable directo (servicios postales prestado por la Dirección General de Correos y Telégrafos hasta la última década del siglo XX, por ejemplo) o indirecto (servicios de telecomunicaciones prestados por un concesionario del Estado – Telefónica de España, S.A.– en el que el Estado tenía, además el control como accionista mayoritario y en virtud de la presencia *ex lege* de un Delegado del Gobierno en la concesionaria²⁷).

En todo caso nada impide que, si se dan las circunstancias oportunas, pueda haber todavía servicios públicos. Durante siglos y hasta anteaer han sido, por ejemplo, funcionarios del Estado –a veces contratados– los que iban repartiendo la correspondencia por todo el país. Ahora las empresas privadas pueden encargarse de esa actividad y no ya como concesionarias, sino como titulares del derecho que por sí mismas tienen a desarrollar tal actividad. Bajo el régimen de servicio público el concesionario de un monopolio o el Estado si lo gestionaba directamente compensaba las pérdidas del reparto en pequeñas poblaciones con los beneficios que obtenía con el reparto en las grandes ciudades. La liberalización puede suponer que las empresas sólo presten servicios en las zonas rentables (haciéndolo a precios más bajos que el antiguo monopolista), pero olvidándose de las zonas no rentables (“descreme” del mercado). Para evitarlo, para evitar que la liberalización produzca el llamado “descreme” del mercado e impida el acceso de todos a los servicios indispensables la liberalización se acompaña de imposición de obligaciones de servicio universal o de servicio público como veremos al estudiar alguno de estos servicios.

El impulso europeo a la liberalización supuso un cambio de posición de la UE a mediados de los ochenta del pasado siglo respecto de los servicios de interés económico general y su legitimación; cambio que obligó a la liberalización de prácticamente todos ellos y a los que nos referiremos más abajo en esta lección y en otras posteriores. Las razones de ese cambio obedecen a una diferente interpretación del artículo 106 del Tratado que hasta finales de los ochenta se había entendido que permitía a los Estados dejar fuera de las reglas de la competencia a los servicios de interés económico general cuando, en el caso de prestarse en régimen de competencia la “misión específica a ellos confiada” (es

²⁶ Se habla del Estado pero puede ser la Comunidad Autónoma o los poderes locales.

²⁷ Todo eso se acabó con la liberalización del sector y la privatización de las acciones que el Estado tenía en telefónica.

decir garantizar la igualdad y la continuidad de los servicios) quedase comprometida. Era la voluntad del Estado miembro la que determinaba la apreciación de si el abandono del régimen de servicio público por la entrega al mercado comprometía esa misión específica. A partir de mediados de los ochenta del pasado siglo la UE va a determinar ella misma las condiciones en que pudiera ser posible esa opción por técnicas de servicio público en lugar de por el mercado y la libre competencia. Para empezar va a configurar la preferencia por el servicio público (derechos especiales o exclusivos a favor del Estado), como algo excepcional y por tanto, solo aplicable excepcionalmente. Además va a exigir un juicio de proporcionalidad para decantarse por un régimen de servicio público. Es decir que si los mismos objetivos del servicio público, se pudieran lograr en un régimen de liberalización y competencia, pero imponiendo obligaciones de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad (servicio universal por ejemplo) en ese caso era preferible la liberalización al servicio público de acuerdo con el principio de proporcionalidad, puesto que una liberalización hecha con imposición de obligaciones de servicio universal por ejemplo, no sólo permitía un régimen de competencia (y por tanto el despliegue de la libertad de servicios y de la libertad de empresa), sino que además permitía garantizar los objetivos que perseguía el servicio público. El principio de proporcionalidad llevaría según la UE a no permitir el monopolio en la prestación de los servicios salvo excepcionalmente cuando no se pudieran garantizar los objetivos tradicionales del servicio público con otras técnicas.

De ese tipo de servicios, cuyo alcance luego veremos, se dice que quedan sujetos a las reglas del tratado y de la competencia. Pero lo dice para establecer inmediatamente que eso sólo será así, si el cumplimiento de la “misión pública” que se asigna a tales servicios lo permite; es decir que si el sometimiento a las reglas del Tratado y en especial de la competencia compromete o impide satisfacer la misión pública que se confía o espera de estos servicios o actividades de interés “económico” general, entonces, es posible no aplicarles las reglas del Tratado y de la competencia. De este modo, el [artículo 106.2 TFUE](#) ha sido visto durante mucho tiempo como una dispensa de la obligación de someterse a las reglas del tratado y de la competencia para esos SIEG.

El artículo 106.2 se aplicaba a los servicios de interés económico general, lo que significaba que no era aplicable para los que no fuesen de interés económico, sino solo de interés general a secas. Entre los primeros estaban los transportes, las telecomunicaciones, servicios postales, el gas, la energía eléctrica, etc.; en definitiva los

grandes servicios públicos tradicionales. Entre los segundos –los que no estaban en principio sometidos a las reglas del Tratado– se podían situar los servicios de salud, educación, sociales, etc.

§ 6. La interpretación tradicional dio un giro radical en el sentido que se acaba de ver a partir de mediados de los ochenta del pasado siglo y en los noventa que llevó a que los antiguos servicios públicos fueran objeto de **liberalización** en todos los países. Liberalizar significa que ya no se prestan en condiciones de monopolio o, según expresión del Tratado, “con derechos especiales y exclusivos”. Tal liberalización no estuvo exenta de críticas por parte de una buena parte del Parlamento Europeo que creía que ese proceso comprometía el modelo de Estado de bienestar europeo.

La Comisión en su Comunicación de septiembre de 1996 tuvo que salir al paso de esa idea de lo que significaba la liberalización de los servicios de interés general como elemento clave del modelo de sociedad europea. La Comunicación defiende el valor de la competencia ínsito en la liberalización, dadas las evidentes ventajas que en muchos casos presenta, pero sitúa la cuestión de los servicios de interés general en una dimensión valorativa completamente distinta de la que venía siendo utilizada por la Comisión, para enfatizar que no se perdía de vista la función de solidaridad que hasta ese momento cumplían los servicios públicos, si se liberalizaban. La Comunicación va a llegar a afirmar el principio fundamental de neutralidad frente al estatuto público o privado de las empresas (artículo 345 del TFUE) y, lo que es más importante, (y desde luego no había sido el criterio anteriormente defendido por la Comisión) la libertad de los Estados miembros " para definir las misiones de interés general, otorgar derechos especiales o exclusivos necesarios para realizar estas misiones a las empresas responsables, ordenar su gestión y encargarse, en su caso, de su financiación, con arreglo al artículo 90 del Tratado¹.

La Comunicación parece entender que los valores a que pretenden dar satisfacción los servicios de interés económico general pueden cubrirse perfectamente con las técnicas puestas en pie, en contextos liberalizados; a través por tanto de las técnicas del servicio universal y otras obligaciones complementarias de servicio público. También va a recordar el principio de proporcionalidad en la determinación de

cuándo optar por el establecimiento de servicios de interés económico general a través de derechos especiales o exclusivos (es decir, en régimen de servicio público)²⁸.

En todo caso lo relevante es que los protagonistas de la construcción comunitaria verbalizaron en esos años sus recelos en relación con una construcción comunitaria que les parecía que le alejaba del modelo de Estado de Bienestar que había caracterizado hasta entonces a Europa; y les alejaba precisamente por la liberalización de la economía; es decir por el nuevo papel que se asignaba al Estado y al mercado en la prestación de los servicios públicos fundamentales o, si se quiere en terminología comunitaria, en la prestación de los servicios de interés económico general. No deja de ser expresivo de ese temor la posición de muchos parlamentarios en la que lo que se pedía era un reconocimiento explícito en el Tratado del papel e importancia de los “servicios públicos”. Eran los “servicios públicos” como tales los que se querían ver consagrados en el Tratado para evitar sin duda su liquidación. La Comunicación de la Comisión tuvo el mérito de aclarar que su concepto de los servicios de interés general no era incompatible con la posibilidad de que los mismos pudieran prestarse bajo la forma de derechos especiales o exclusivos (los servicios públicos en monopolio) si se daban circunstancias que lo aconsejasen; de aclarar también que, incluso en el supuesto de que hubiesen de prestarse en régimen de libre competencia, se podían imponer obligaciones de servicio público para preservar los objetivos de solidaridad que *los viejos servicios públicos querían satisfacer*.

§ 7. La liberalización comporta un cambio de régimen jurídico en el que lo que antes estaba reservado en monopolio a determinadas empresas del sector público o a la propia Administración, ahora se entrega a la competencia. Pero sería un error resumir ese cambio, esa transformación, creyendo que todo consiste en una pura y simple apelación al mercado como sustitutivo del papel que antes asumían los Estados.

La actividad en el campo de los antiguos servicios públicos no es una actividad cualquiera entregada a la libre iniciativa particular. Se trata de actividades que se caracterizan como de “**interés económico general**”. Esa es la terminología del [artículo 106 TFUE](#), sobre la que se ha construido la liberalización. Pero ese término es expresivo de algo diferente de cualquier otra actividad que no sea de interés general.

²⁸ Comunicación de 11 de septiembre de 1996 COM (96) 443 final.

La cuestión es que en nuestro Derecho –como, por lo demás, en los de los países circundantes de tradición francesa– lo que eso significa está todavía por construir. En nuestro país estaba acuñada la categoría de los “servicios públicos” o el de las actividades libres; incluso la de las actividades libres aunque reglamentadas. Pero no se había utilizado como propia la categoría de “servicios de interés económico general”. Con esa denominación se quiere sin embargo expresar lo esencial del cambio.

En efecto, esos servicios están sometidos a las reglas del Tratado, en el especial a los de la libre competencia. Esa naturaleza –la de ser servicios de interés económico general– no significa que en todo caso y necesariamente hayan de estar abiertos a la competencia; de hecho puede haber servicios de interés económico general que, por razón de la misión que tienen que cumplir y dadas las circunstancias de la actividad, pueden seguirse prestando en monopolio; pero si no concurren tales circunstancias, tales servicios se prestarán habitualmente en régimen de competencia según se establece en los años noventa por la Comunidad, dando un giro a su posición anterior sobre la interpretación del [artículo 106.2 del TFUE](#). En todo caso de prestarse en competencia la misma ha de ser compatible con el mantenimiento de algunos objetivos de interés general que determinan un régimen peculiar en estas actividades que no se presenta en las demás actividades promovidas por los particulares y que no están calificadas como de interés económico general.

El concepto de servicios de interés económico general es así un concepto genérico en cuanto se limita a decirnos que se trata de servicios relevantes para la vida social, en muchos casos de servicios esenciales para la comunidad. No nos dice todavía si se han de prestar en competencia o bajo el régimen de servicio público.

Lo que sí es cierto es que tales servicios de interés económico general a tenor del [artículo 106.2 del TFUE](#), quedan sujetos en principio a las reglas del Tratado; y entre ellas y muy especialmente a las reglas de la competencia. Ello parece significar que quedan prohibidas formas de gestión pública o de servicio público que entrañen derechos especiales o exclusivos.

Sin embargo no es eso todo lo que dice el [artículo 106.2 del TFUE](#), pues el mismo ofrece una salida distinta en los supuestos en que la aplicación de las normas del Tratado - y en especial las de la competencia - suponga que dichos servicios no puedan cumplir las misiones específicas confiadas. Misiones específicas que se explican y justifican, en principio, por el carácter esencial o, en todo caso, por los intereses generales

que satisfacen para una comunidad que puede determinar que no queden entregados sin más a las reglas del mercado.

Ocurre entonces que el concepto de servicios de interés económico general es un concepto genérico en cuanto admite dos especies de gestión o desarrollo: en régimen de competencia –que es el preferente para el [artículo 106.2 del TFUE](#)– o en régimen de servicio público con derechos especiales o exclusivos, en el caso de que sólo de esa forma se asegure el cumplimiento de la misión pública confiada. En la práctica debe subrayarse que la mayoría de los viejos servicios públicos han sido objeto de liberalización y por tanto de prestación en régimen de competencia. Ello es así porque se ha entendido que si la misión pública específica (que justifica la exclusión de las reglas del Tratado y de la competencia) puede quedar satisfecha con un régimen de liberalización al que se adicione medidas de servicio universal o de imposición de otras obligaciones de servicio público, entonces el principio de proporcionalidad exige aplicar ese sistema de liberalización (liberalización con imposición de obligaciones de servicio público y servicio universal) en lugar de sacrificar la libertad de empresa íntegramente, dado que tal sistema permite cohonestar la preservación de la misión pública y, a la vez, la libertad de empresa.

En todo caso los servicios de interés económico general tampoco suponen una simple y pura apelación al mercado, en el caso de que se presten en competencia, sino un régimen más complejo en el que la iniciativa privada es insustituible, pero en el que el interés público en que haya competencia real y efectiva y en que se cubran determinadas obligaciones de solidaridad social o interterritorial no desaparecen, sino que modulan y condicionan todo el régimen jurídico de la actividad²⁹; actividad que estando liberalizada, en cuanto abierta a la iniciativa particular, no es totalmente libre, puesto que las condiciones de entrada y permanencia en la actividad no dependen de la libre voluntad de los operadores, sino que tienen que sujetarse a una regulación que no se limita solo a normas sino a intervención de determinadas Agencias o autoridades independientes.

²⁹ El derecho de los operadores de telecomunicación, por ejemplo, a ser beneficiarios de la expropiación forzosa no podría explicarse nunca desde el derecho a la libertad de empresa movido por un legítimo ánimo de lucro; pues por legítimo que fuese ese ánimo sería inexplicable que habilite para privar a un tercero de su propiedad para satisfacer ese ánimo privado. Lo que explica esa condición de beneficiarios de la expropiación es que la actividad es de interés general y sólo desde esa calificación se puede justificar la condición de beneficiario.

Ese ejemplo –y podrían ponerse muchos otros en cada uno de los sectores liberalizados– pone de manifiesto que estamos ante una actividad singular cuyo régimen jurídico, en cuanto prestada en competencia, pero con obligaciones de servicio público es bien singular sin que pueda calificarse desde luego como actividad de servicio público, por más que sobre ella puedan pesar obligaciones concretas de tal carácter

Ello nos lleva a considerar una de las consecuencias más importantes del paso de los servicios públicos a los servicios de interés económico general cuando se prestan en competencia.

Tal consecuencia no consiste en otra cosa que en el surgimiento de una forma de actividad administrativa –la regulación– que se da en todas estas actividades, aunque no sólo en las liberalizadas, sino en muchas otras, aunque sea en la liberalizadas donde se ha presentado con mayor intensidad. En todo caso la importancia de la liberalización de los grandes y tradicionales servicios públicos ha resaltado la importancia de esta forma de actividad que consiste en la regulación o actividad de regulación, que ha permitido hablar, incluso, de Estado regulador y no sólo de Administración.

El Estado interviene ahora de otra forma y con otros fines. Para empezar en la tradicional contraposición entre Estado y mercado, la primera nota a destacar es que el Estado actúa ahora no en sustitución del mercado, sino para garantizar el mercado. Se transforma en un Estado garante de que el mercado y la competencia funcionen bajo la hipótesis de que funcionando correctamente el mercado y la competencia se logrará la mejor satisfacción de los intereses de todos.

El Estado antiguo prestador de los servicios públicos deja de quitar espacio a la iniciativa privada al abandonar esos espacios de actividad de servicio público. Pero si por una parte se abstiene de ocupar el lugar de dicha iniciativa privada, por otra asume como función pública que el mercado y la competencia funcionen correctamente. El correcto funcionamiento del mercado se asume, así, en algunas actividades como una función pública. Es decir no se deja entregado el mercado a su propia dinámica y al juego de la competencia, sino que los poderes públicos van a intervenir, enseguida veremos cómo, para garantizar su correcto funcionamiento.

Desde luego en el ámbito de las actividades propias de los antiguos servicios públicos –las actividades liberalizadas– la regulación puede ser adjetivada como regulación económica puesto que, aunque existen otras finalidades no económicas (como la garantía de la igualdad y la solidaridad entre otras), una de las más características consiste en que funcione el mercado y la competencia. En definitiva que su objetivo es la regulación misma de una de las instituciones centrales de la economía como es el mercado, aunque esa regulación presente diferencias notables según el sector de actividad que consideremos.

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- Constitución Española.
- Estatutos de Autonomía.

LECTURAS COMPLEMENTARIAS:

- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Lecciones de Derecho Administrativo. Orden económico y sectores de referencia*, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Madrid, 201
-