Manual de Dereito administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 547-570
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L22
© Mariola Rodríguez Font
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.

LECCIÓN 22
ACTIVIDADE DE ORDENACIÓN E CONTROL

Mariola Rodríguez Font
Universitat de Barcelona

SUMARIO: 1. A ACTIVIDADE, A POLICÍA ADMINISTRATIVA E A EXPANSIÓN DO CONCEPTO DE ORDE PÚBLICA COMO REFERENCIA FINALISTA.—2. A CONFIGURACIÓN ACTUAL DA ACTIVIDADE DE ORDENACIÓN E CONTROL: 2.1. O impacto das políticas liberalizadoras e simplificadoras na actividade de ordenación e control; 2.2 Principios reitores fundamentais: legalidade, igualdade, proporcionalidade e precaución.—3. PRINCIPAIS INSTRUMENTOS: 3.1. Instrumentos de ordenación: *3.1.1. As normas xurídicas*; *3.1.2. A autorregulación regulada; 3.1.3. A planificación*; 3.2. Instrumentos de control: *3.2.1. As acreditacións, homologacións e certificacións; 3.2.2. A inspección; 3.2.3. Os rexistros; 3.2.4. As ordes; 3.2.5. As autorizacións; 3.2.6. As comunicacións e declaracións responsables*.—4. O RÉXIME XURÍDICO DA DECLARACIÓN RESPONSABLE E A COMUNICACIÓN, EN ESPECIAL. PARTICULAR REFERENCIA AOS SEUS "MOMENTOS PROCEDEMENTAIS": 4.1. Momento anterior á presentación: relacións entre particular, Administración e outros suxeitos; 4.2. Momento de presentación: en especial, a eficacia; 4.3. Momento posterior á presentación: deber de control formal, material e inspección da Administración.—5. BIBLIOGRAFÍA: 5.1. Bibliografía citada; 5.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. A ACTIVIDADE A POLICÍA ADMINISTRATIVA E A EXPANSIÓN DO CONCEPTO DE ORDE PÚBLICA COMO REFERENCIA FINALISTA

1. Boa parte da construción teórica estruturante do dereito administrativo ten a súa orixe na explicación dos distintos tipos de actividade que desenvolve a Administración pública (*supra* § 1.38). En España, a mediados de século xx, o profesor Jordana de Pozas, nun ensaio publicado na Revista de Estudos Políticos, presentou unha clasificación que, asumindo a dualidade estendida na doutrina europea que diferenciaba a actividade de policía da actividade prestacional, engadiu unha terceira forma de actividade. Instituíuse, así, unha das tríades máis famosas do noso Dereito, que é a que distingue entre a **actividade de policía, de servizo público e a actividade de fomento** (*supra* § 1.40). Tras un repaso ás teorías de Romano e Merkl, o profesor Jordana sostivo que o "concepto da policía, como medio de manter a orde pública, amplamente entendido, mediante a limitación das actividades privadas, e de restablecelo pola forza, unha vez perturbado, convén perfectamente ao dereito administrativo español" (JORDANA, 1949: 44).

2. Esta ordenación resistiu, incólume, ao paso dos anos (para mostra, un botón), pero non aos lóxicos e xustificados intentos de actualización, dado o fluxo desbordante de actividade material da Administración ou á canle pola que hoxe discorren as relacións entre Estado e sociedade (p. ex. a xestión de riscos, a actividade de regulación ou a que desprega a chamada "Administración garante") (*supra* § 1.43). En calquera caso, tanto se consideramos que as novas realidades son de difícil encaixe nas categorías tradicionais, como se cremos que, a pesar de todo, continúan sendo reconducibles a elas, o certo é que non existe, hoxe en día, unha formulación xeral, abstracta e ordenadora, con maior capacidade explicativa e didáctica**.**

3. Polo que se refire á actividade de policía en sentido estrito, a súa referencia finalista é o mantemento e preservación da orde pública, e, a súa función, evitar os riscos que puidesen perturbala. A **orde pública** é un concepto xurídico indeterminado que, na súa concepción histórica, gardaba íntima relación coa tranquilidade, a seguridade e a salubridade públicas (p. ex. Constitución de Cádiz, de 1812). Nos primeiros preceptos do Decreto do 17 de xuño de 1955, polo que se aproba o Regulamento de servizos das corporacións locais (RSCL, en diante), recóllese esta noción: os concellos poderán intervir a actividade dos seus administrados "No exercicio da función de policía, cando existise perturbación ou perigo de perturbación grave da tranquilidade, seguridade, salubridade ou moralidade cidadás, co fin de restablecelas ou conservalas". Esta orientación, dirixida á protección de persoas e bens aparece na Constitución de 1978, en especial, na competencia estatal en materia de seguridade pública do artigo 149.1.29, e na misión de protexer o libre exercicio dos dereitos e liberdades e garantir a seguridade cidadá, que o artigo 104 encomenda ás forzas e corpos de seguridade.

4. A policía administrativa non tardou en identificarse coas tarefas desenvolvidas, principalmente, polas **forzas e corpos de seguridade** e, polo tanto, cunha

parcela moi específica de funcións do Estado. Ao longo do século xx, e por obra sobre todo da doutrina e xurisprudencia francesas, o concepto de orde pública estendeuse, ademais, a diversos sectores o que deu lugar ao que se coñece como **policías especiais**: sanitaria, forestal, de augas, económica etc. A Administración valíase, para o mantemento da orde pública nestes ámbitos, de fórmulas xurídicas cun claro cometido preventivo e de control: autorizacións, ordes, inspeccións, e tamén sancións; técnicas que foron perfilándose e consolidándose nestes contextos. Así, a medida que as disposicións normativas lles atribuían ás administracións competencias para impoñer restricións á liberdade e actividade dos cidadáns, con base no interese xeral —e, polo tanto, por razóns que pouco tiñan que ver coa noción estrita de orde pública—, comezaron os intentos da doutrina de reformar ou substituír este concepto en crise aparente e permanente que resulta ser a actividade de policía.

5. Esta intención de desmarcarse responde, entre outros, á falta de acomodo do significado e referencias orixinais da actividade de policía co alcance que ten hoxe o conxunto da **actividade administrativa limitadora**, dentro da cal aquela pasa a considerarse unha fracción ou parte. Así, algúns autores refírense a ela como a actividade de intervención, de ordenación, de limitación, de ordenación e control, de coacción etc. É innecesario deterse demasiado neste aspecto, pois todas as opcións resultan válidas. Tamén a de manter a denominación orixinal, sempre que se interprete a súa referencia finalista de forma ampla: a orde pública evolucionou e poderíase dicir que hoxe abarca o respecto aos dereitos e liberdades públicas fundamentais e, por suposto, o cumprimento da legalidade. Unha das últimas definicións deste concepto, ofrécea a Directiva 2006/123 CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado interior (en diante, Directiva de servizos ou DSMI); que o define, segundo interpretación do Tribunal de Xustiza da Unión Europea, como o que "abarca a protección ante unha ameaza auténtica e suficientemente importante que afecte a un dos intereses fundamentais da sociedade e poderá incluír, en particular, temas relacionados coa dignidade humana, a protección dos menores e adultos vulnerables e o benestar animal". Considérase a orde pública como unha razón imperiosa de interese xeral e, polo tanto, como veremos, un dos títulos que habilitan os poderes públicos a poñer límites ás actividades (económicas) dos particulares.

6. Pola nosa banda, decantámonos pola denominación de **"actividade de ordenación e control"**, pois separalas nestes dous grandes grupos parécenos o modo máis pedagóxico de abordar o estudo das técnicas que acumula. Consideramos que o que mellor define esta forma de actividade non é a consecución do interese xeral —finalidade que se presume de toda acción administrativa, sexa de servizo público, fomento ou calquera outra— senón as fórmulas xurídicas utilizadas para dirixir, limitar ou verificar as condutas dos particulares, velando polos dereitos e liberdades públicas, conxugando os intereses privados e públicos, e garantindo o respecto ao ordenamento xurídico a través do exercicio de potestades administrativas (normativa, autorizatoria, inspectora etc.).

2. A CONFIGURACIÓN ACTUAL DA ACTIVIDADE DE ORDENACIÓN E CONTROL

2.1. O impacto das políticas liberalizadoras e simplificadoras na actividade de ordenación e control

7. A formación dun mercado único nos países da Unión Europea, e a eliminación progresiva das barreiras que puidesen opoñerse á libre actividade económica e de establecemento, deixou un gran sinal no réxime de intervención das administracións públicas. A reforma ou transformación máis profunda nesta materia é, sen dúbida, a que operou a mencionada **Directiva de servizos**, que se centrou nas actividades económicas máis comúns e xerais, as que acometen as pequenas e medianas empresas, as pemes. Esta norma —que definiu a actividade de servizos como "calquera actividade económica por conta propia, prestada normalmente a cambio dunha remuneración" (art. 4 DSMI)—, non alcanzou, polo tanto, os grandes servizos e actividades económicas de interese xeral (banca, transportes, telecomunicacións, servizos en rede etc.), que quedaron fóra do seu ámbito e ordenáronse ao redor doutro modelo de actividade administrativa, a regulación, de desenvolvemento máis recente en Europa (*infra* § 25.26).

8. No noso país, a **transposición da Directiva de servizos** levouse a cabo mediante varias leis e regulamentos, tanto do Estado como das comunidades autónomas, e mesmo dos concellos. De entrada, o Estado aprobou dúas leis: a Lei 17/2009, do 23 de novembro, sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio (coñecida como "Lei paraugas") e a Lei 25/2009, do 22 de decembro, de modificación de varias leis para a súa adaptación á Lei sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio ("Lei ómnibus"). Outras normas estatais posteriores, con afectacións na materia, foron a Lei 12/2012, do 26 de decembro, de medidas urxentes de liberalización do comercio e de determinados servizos; a Lei 2/2011, do 4 de marzo, de economía sostible; a Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local e a Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado (en diante, LGUM). Tamén as comunidades autónomas aprobaron as súas propias leis, con respecto ás leis estatais mencionadas. En ocasións, as comunidades autónomas entenderon que as leis básicas estatais contiñan un mínimo de liberalización ampliable en cada comunidade. Así ocorre, por exemplo, coa Lei madrileña 2/2012, do 12 de xuño, de dinamización da actividade comercial.

9. Tras detectar que as principais dificultades coas que se atopaban as pemes, no acceso ás actividades de servizo e o seu exercicio, era a complexidade e extensión dos procedementos administrativos (atrasos, trámites innecesarios, exceso de formalidades etc.) e que iso supoñía un indesexable efecto disuasorio, impúxoselles aos Estados unha obriga de **simplificación**. Debían reducir o número de procedementos, mantendo, só, os indispensables para conseguir os obxectivos de interese xeral, baixo o compromiso de substituílos, sempre que fose posible, por alternativas menos gravosas para os prestadores. O propósito das normas pasou a ser a **supresión dos réximes de autorización**, que, por considerarse demasiado onerosos e obstaculizantes, só poderían manterse en caso de xustificar, convenientemente, a presenza dunha razón imperiosa de interese xeral. O principio básico e xeral de eliminación de toda intervención administrativa previa á actividade económica ou á prestación de servizos foi, sen dúbida, a determinación máis transcendente e rotunda que estableceu a

Directiva. Pero a liberalización e simplificación non afectou só a procedementos e trámites. Calquera **requisitos** aos que as normas previsen someter o acceso e exercicio de actividades —enténdese por requisito, calquera obriga, prohibición, condición ou límite previsto no ordenamento ou derivado de prácticas administrativas ou xurisprudencia (art. 3.8 da Lei 17/2009)—, debían axustarse a estes criterios: a) Non ser discriminatorios; b) Estar xustificados por unha razón imperiosa de interese xeral e ser proporcionados a esta; c) ser claros, inequívocos e obxectivos; e d) ser públicos, transparentes e accesibles.

10. O concepto de **«razóns imperiosas de interese xeral»**, ao cal fai referencia a Directiva de servizos, foi desenvolvido polo Tribunal de Xustiza da Unión Europa na súa xurisprudencia relativa aos artigos 43 do Tratado constitutivo da Comunidade Económica Europea (TCEE) e 49 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea (TFUE), sendo un concepto dinámico que pode, polo tanto, seguir evolucionando. Sen entrar a citalos todos, abarca os ámbitos da orde pública, seguridade e saúde públicas, mantemento da orde na sociedade, obxectivos de política social, protección dos destinatarios dos servizos, protección do consumidor, protección dos traballadores, benestar animal, prevención de fraudes, prevención da competencia desleal, protección do medio ambiente e da contorna urbana etc.

11. A Unión Europea apostou, entón, pola liberalización, e por un modelo de intervención sobre as actividades dos particulares, o centro do cal deixou de ser a actividade de control previo da Administración. Produciuse un cambio de eixe vertebrador do sistema, que se caracterizou por situar a esta nun segundo plano, substituír o **control *ex ante*** (representado, principalmente, polos réximes autorizatorios) polo ***ex post*** (co encumbramento das técnicas da declaración responsable e comunicación), e por permitir que os cidadáns desenvolvesen sen interferencias os seus negocios, pero trasladándolles, en contrapartida, unha responsabilidade inaudita.

2.2. Principios reitores fundamentais: legalidade, igualdade, proporcionalidade e precaución

12. A de ordenación e control é un tipo de actividade administrativa na que operan, con especial intensidade, os principios de legalidade e proporcionalidade —tanto no momento de establecemento ou regulación das distintas técnicas, como no da súa material posta en práctica— posto que garda unha indiscutible capacidade de restrinxir, como ningunha outra, a **liberdade dos cidadáns**; valor fundamental e supremo do seu, constitucionalmente consagrado, estatuto xurídico (art. 10.1 da Constitución española, CE).

13. Dado que as actividades dos particulares —tanto as económicas como a non económicas— normalmente están amparadas por un **dereito fundamental** (como o dereito de reunión [art. 21 CE], o dereito de propiedade [art. 33 CE], o dereito ao traballo [art. 33 CE] ou o dereito de libre empresa [art. 38 CE]), a posible regulamentación ou control administrativo sobre a actividade dos particulares está sometido a **reserva de lei** (art. 53.1 CE). Isto é, toda a actividade administrativa limitadora debe quedar cuberta por unha norma con rango de lei que, de forma precisa, predetermine as medidas que poden adoptarse e os órganos administrativos competentes para facelo. Sobre esta premisa cabe facer, polo menos, tres precisións. A primeira, o atem-

peramento desta reserva de lei no ámbito local, onde as administracións só teñen a potestade regulamentaria (*supra* § 6.51). A segunda, a posibilidade común e indispensable de desenvolvemento regulamentario das medidas. E a terceira, que, a pesar do mandato de precisión, existen aínda no noso ordenamento apoderamentos xenéricos de intervención: algúns son remanentes da visión autoritaria que encarnaban os coñecidos como regulamentos de policía ou cláusulas de policía ou orde pública (véxase o xa mencionado art. 1.1 RSCL), outros máis recentes son admisibles se se interpretan no contexto da lei que os integra (p. ex. art. 24 e 26 da Lei 14/1986, do 25 de abril, xeral de sanidade).

14. O **principio de igualdade**, entroncado co artigo 14 CE, prescribe que as medidas de limitación das actividades privadas se adopten polas administracións competentes sen caer en discriminación ningunha. Como principio xeral, opera como un límite fronte aos poderes públicos, tanto na súa vertente positiva —impoñendo un tratamento igualitario sobre os suxeitos ou actividades que se atopen en iguais circunstancias—, como negativa —instaurando unha prohibición xeral de trato desigual ante as mesmas situacións—; sen prexuízo de que haxa casos nos que este trato poida quedar xustificado e, polo tanto, non se conculque este principio (entre outras, STC 200/2001, FX 4).

15. *Grosso modo* diremos que o **principio de proporcionalidade** predica a adecuación entre as medidas de intervención sobre as actividades privadas e os fins de interese xeral que, con elas, a Administración pretende conseguir. Tradicionalmente recollido no ámbito local (art. 84.2 Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local, —en diante, LBRL—), a súa importancia foi posta en valor, tras a Directiva de servizos, por relevante normativa nacional, como a LGUM ou a Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público —LRXSP—: "As administracións públicas que, no exercicio das súas respectivas competencias, establezan medidas que limiten o exercicio de dereitos individuais ou colectivos ou esixan o cumprimento de requisitos para o desenvolvemento dunha actividade, deberán aplicar o principio de proporcionalidade e elixir a medida menos restritiva, motivar a súa necesidade para a protección do interese público así como xustificar a súa adecuación para lograr os fins que se perseguen, sen que en ningún caso se produzan diferenzas de trato discriminatorias" (art. 4).

16. O principio constitucional de proporcionalidade só pode comprenderse de forma completa atendendo a certos **subprincipios, *tests* ou regras de aplicación**, que orbitan ao seu arredor e forman parte da súa traxectoria. Son os subprincipios de adecuación, necesidade e ponderación (STC 66/1995, FX 5). Con base no subprincipio ou *test* de **adecuación**, calquera regulamentación ou control administrativo debe ser idóneo para o fin de interese xeral pretendido; segundo o subprincipio ou *test* de **necesidade**, entre varias opcións limitativas igualmente adecuadas ha de elixirse sempre a que menor sacrificio lle impón á liberdade individual; finalmente o subprincipio ou *test* de **ponderación** esixe que todo sacrificio na liberdade individual sirva para un beneficio cualificado noutro concreto ben, dereito ou interese constitucional**.**

17. Na actualidade, non pode entenderse o principio de proporcionalidade e, en xeral, a actividade administrativa de ordenación e control sobre as actividades dos particulares, sen unha mención ao **principio de precaución,** que lle complementa, sobre todo, en contornas con presenza de riscos —cada vez máis numerosos—. En

ámbitos como o ambiental ou o da saúde humana ou animal, a arquitectura interventora descansa sobre o chamado sistema de análise de riscos, no que a toma de decisións administrativas trae causa dunha análise científica previa. Cando este —que é abordado por axencias ou organismos especializados— non permite determinar o risco existente con certeza suficiente, os chamados "xestores do risco" —gobernos e administracións— poden utilizar o recurso ao principio de precaución, se hai indicios de posibles efectos potencialmente perigosos e incompatibles co nivel de protección elixido. Este principio lexitímaos a adoptar medidas, a miúdo contundentes e de grande impacto sobre as actividades privadas, que non debesen ser froito de decisións desproporcionadas en relación co nivel de protección buscado. Este nivel actúa como referencia finalista dos sistemas de análises do risco en xeral, do mesmo xeito que a orde pública éo da policía administrativa.

18. Os exemplos reais de invocación do principio de precaución traducíronse, a maioría das veces, na adopción de medidas capaces de sacudir non só actividades senón sectores enteiros, como sucedeu co **caso do aceite de bagazo**, en 2004. Unha noticia, publicada nun diario da República Checa, na que se acusaba o aceite de bagazo español de conter substancias cancerígenas, estivo na orixe, xunto a unha preliminar avaliación dos riscos derivados do devandito produto, da activación dunha alerta de seguridade alimentaria. Baseándose no estado do coñecemento científico e nas recomendacións do ministerio competente, algunhas consellerías autonómicas do noso país decretaron —mediante orde e con base no principio de precaución— a inmobilización cautelar e transitoria de todas as partidas de aceite de bagazo. A vixencia da devandita orde non durou nin 15 días; as súas consecuencias, anos. Moi relevante é, ao respecto, a STSX de Andalucía, que contén un pormenorizado escrutinio sobre a aplicación do principio de precaución que se fixo por parte da Administración autonómica e estatal: STSX Andalucía do 5 de xaneiro de 2006, ECLI:ES:TSXAND:2006:2.

3. PRINCIPAIS INSTRUMENTOS

19. A política europea liberalizadora, ademais de potenciar principios administrativos de actuación, ten un impacto directo nas técnicas de ordenación e control. Non só pola relevancia das revisións que acomete sobre algunhas delas, senón pola sutil proposta de parcelamento en dous grandes grupos que expón, en función de se representan un control ***ex ante*** **ou** ***ex post*** das actividades privadas. Mentres os instrumentos de ordenación responden, por natureza, ao que se pode considerar un control *ex ante*, os instrumentos de control, en sentido estrito, poden ser tanto *ex ante* como *ex post*. Con todo, a predilección por un modelo interventor pivotante sobre este segundo tipo de controis é clara. A evidencia principal é a opción de substituír as autorizacións por comunicacións e declaracións responsables; pero tamén a constante mención á importancia das tarefas de inspección e comprobación da Administración e, mesmo, as especificacións ao redor da natureza dos rexistros administrativos.

3.1. Instrumentos de ordenación

3.1.1. As normas xurídicas

20. As normas xurídicas (as leis, os regulamentos) poden considerarse instrumentos de ordenación pública, en sentido amplo, en tanto instauran condicións e requisitos para o exercicio de actividades privadas e, en xeral, conxuntos de prohibicións, deberes e obrigacións, que afectan á esfera xurídica dos cidadáns. Falamos de ordenación administrativa, en sentido estrito, se provén dunha Administración en exercicio da súa potestade normativa. Os **regulamentos** son un instrumento de ordenación, en primeiro lugar, porque así o recolle o noso ordenamento (p. ex.: art. 84 LBRL, que faculta as entidades locais a intervir a actividade dos cidadáns mediante ordenanzas municipais). En segundo lugar, porque a súa existencia se xustifica, en non poucas ocasións, na necesidade de desenvolver a regulación de técnicas de control previamente instauradas por unha lei (como sucede coas autorizacións, declaracións responsables ou os deberes de rexistro).

21. O regulamento, entendido como instrumento de ordenación, queda sometido ao cumprimento previo dunha serie de principios, considerados de **boa regulación**, que cargan a Administración coa tarefa, nada menor, de cuestionarse, de entrada, a necesidade deste (*supra* § 16.50). En efecto, en aplicación do principio de necesidade, a iniciativa normativa debe estar xustificada, basearse nunha identificación clara dos fins perseguidos e ser o instrumento máis adecuado para garantilos. En atención ao de proporcionalidade deberá, ademais, conter a regulación imprescindible para atender a necesidade para cubrir, tras constatar que non existen outras medidas menos restritivas de dereitos, ou que lles impoñan menos obrigacións aos seus destinatarios, segundo dispón o artigo 129 da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas (en diante, LPAC).

3.1.2. A autorregulación regulada

22. Ademais das normas xurídicas —que son elaboradas por suxeitos públicos, representantes do poder lexislativo e executivo, e van acompañadas de medios coercitivos (tanto para garantir o seu cumprimento como para sancionar a súa contravención)— , existen normas e controis elaborados por suxeitos privados froito da **autorregulación**. Estas normas e controis convéñense de común acordo, o seu cumprimento é voluntario e non gozan do apoio de mecanismos de coacción externa. En moitos casos, os efectos da autorregulación non pasan a órbita privada na que se xesta; pero, noutros moitos, as súas referencias ou resultados si transcenden a esta para ser tomados en consideración polas instancias públicas.

23. Así sucede, por exemplo, respecto da parte importante da autorregulación existente en materia de actividades económicas. Certas normas e controis elaborados por operadores privados (axentes económicos, interlocutores sociais, organizacións

non gobernamentais etc.) gozan de recoñecemento técnico e/ou político, e, por unha decisión de política lexislativa —no marco da transformación das formas de gobernanza, impulsada pola Unión Europea—, alcanzan, en maior ou menor grao, relevancia para o dereito público, e convértense nunha técnica ou instrumento que as propias disposicións xurídicas poñen en mans das Administracións para xestionar os fins que o ordenamento xurídico lles encomenda: no caso que nos ocupa, os dirixidos á ordenación (e tamén control) de actividades de suxeitos privados. Este tipo de autorregulación coñécese como **autorregulación regulada**.

24. O ámbito de actuación da autorregulación —considerada un complemento da regulación xurídica—, ampliouse, e estendeuse a importantes espazos da seguridade dos produtos, internet e comercio electrónico, plataformas dixitais, publicidade, medio ambiente, servizos profesionais etc. Dentro destes ámbitos, a autorregulación pode adoptar distintas manifestacións: códigos ou manuais de boas prácticas, sistemas de control de riscos, normas técnicas etc. Un bo exemplo destas últimas son as coñecidas normas ISO: normas técnicas internacionais —non xurídicas— elaboradas pola *International Organization for Standardization* (entidade privada).

25. Outro exemplo é o **Sistema de Análise de Perigos e de Puntos Críticos de Control** —APPCC—, creado nos anos setenta pola empresa Pillsbury, coa NASA e os laboratorios da armada estadounidense, para garantir a seguridade dos alimentos consumidos polos astronautas. Nos noventa, este sistema foi impulsado para garantir a inocuidade de alimentos e pensos pola Comisión do *Codex Alimentarius* (organismo internacional creado pola Organización das Nacións Unidas para a Alimentación e a Agricultura e a Organización Mundial da Saúde). O APPCC aplicouse durante décadas, de forma voluntaria, por gran parte do sector alimentario, ata que normas xurídicas europeas e nacionais dispuxeron que fóra de aplicación obrigatoria a toda a cadea, excepto á produción primaria; á que, doutra banda, si lle é de aplicación outra importante manifestación de autorregulación neste contexto, como as guías de boas prácticas en materia de hixiene.

3.1.3. A planificación

26. A **planificación** é unha técnica xurídico-administrativa prevista no dereito positivo (p. ex. art. 4 LBRL), e é, así mesmo, unha potestade connatural á Administración pública, de carácter discrecional, estruturante e, a miúdo, facilitadora do exercicio doutras potestades. O seu resultado, os plans, seguen a miúdo procedementos pautados de elaboración, poden ou non ter natureza normativa e, polo tanto, ser obxecto de control polos tribunais (supra § 18.28). Esta variedade de características dificulta a conceptualización desta técnica-potestade e, con iso, a súa posibilidade de ser entendida como unha forma de actuación administrativa con entidade propia.

27. Para os efectos do que interesa neste capítulo, a planificación como instrumento de ordenación pode ter como destinataria a propia Administración ou os cidadáns. No primeiro caso, a planificación constitúe un apoio imprescindible dunha posterior actividade administrativa de control; sen, polo tanto, capacidade para afectar directamente os dereitos ou actividades dos cidadáns (planificación interna da Administración). No segundo caso, a planificación comporta unha intervención

limitativa non mediada, ordenando a sociedade, a economía, o medio ambiente ou o territorio (*supra* § 18.16).

28. Bo exemplo dos plans con eficacia interna son os **plans de inspección**: recaian sobre o ámbito que recaian (espectáculos públicos, control oficial de alimentos etc.) teñen por finalidade determinar os obxectivos principais e as actuacións prioritarias dos órganos ou entidades competentes. Entre os plans con eficacia externa merecen especial mención os plans territoriais e urbanísticos, que establecen un conxunto de dereitos, obrigacións e cargas susceptibles, por natureza, de afectar, entre outros, ao dereito de propiedade, e que foron considerados, pola xurisprudencia, como disposicións de rango regulamentario. De planificación con efectos externos existen outros exemplos, como o que se dá no contexto dos sectores regulados; consistente, por unha banda, nunha previsión (p. ex. de necesidades enerxéticas futuras), e polo outro, e con base nela, na incorporación de decisións vinculantes e condicionantes para os sectores (relativas ás grandes infraestruturas que vertebran o sistema enerxético nacional, sobre as que os operadores exercen a súa actividade e das que depende a propia garantía da subministración, seguindo co exemplo).

29. Unha parte importante da planificación realizada polas administracións desborda a actividade de ordenación e pode inscribirse na actividade de fomento e servizo público ou entre as tres formas clásicas de actividade.

30. Nestes casos, a planificación actúa como un instrumento de organización de obxectivos e compromisos públicos e privados (p. ex. Plan Axenda 2030), como unha forma de organización de recursos públicos (p. ex. plans provinciais de obras e servizos) e mesmo como un principio que deben respectar as administracións públicas e que as obriga a elaborar e facer público un plan normativo que conteña as iniciativas legais ou regulamentarias que vaian ser elevadas para a súa aprobación no ano seguinte (planificación normativa do art. 132 LPAC, *supra* § 16.55).

3.2. Instrumentos de control.

3.2.1. As acreditacións, homologacións e certificacións

31. A **acreditación** é a actividade formal ou o procedemento mediante o que unha Administración constata o cumprimento dunha serie de requisitos establecidos normativamente por parte dun cidadán ou unha organización, pública ou privada, e, á vez, constitúe o documento —con efectos xurídicos— no que se formaliza tal comprobación.

32. O certo é que se dan moitos exemplos de acreditación e se abarcan ámbitos moi dispares: desde a acreditación de profesor agregado que concede a *Agència per á Qualitat do Sistema Universitari de Catalunya* tras constatar a consecución dun nivel de excelencia en investigación dos solicitantes (equivalente á de profesor titular outorgada pola Axencia Nacional de Avaliación da Calidade e Acreditación —ANECA—), pasando pola acreditación administrativa da condición de vítima de trata de seres humanos e/ou explotación sexual, que en Aragón é competencia do Instituto Aragonés da Muller, ou a acreditación de competencias profesionais, en sectores cun número significativo de persoas con competencias adquiridas a través da experiencia laboral ou vías non formais de formación, que en Estremadura outorga o Instituto Estremeño das Cualificacións e Acreditacións. Con todo, ademais da acreditación que ten como destinatario a suxeitos particulares, existen exemplos de acreditación de entidades tanto privadas como públicas. Este sería o caso, por exemplo, da acreditación de centros de titularidade privada prestadores de servizos sociais, que prevén diversas normas autonómicas, ou o da acreditación institucional de centros universitarios ante o Consello de Universidades e no que ANECA realiza a avaliación correspondente.

33. Agora ben, non todas as funcións de acreditación son desenvolvidas por unha Administración pública. A acreditación é, tamén, unha ferramenta asentada internacionalmente, por medio da cal unha **entidade privada**, designada polo Goberno (en España, a Entidade Nacional de Acreditación, ENAC) avala a competencia técnica doutras —tamén de carácter privado— para levar a cabo actividades de control e certificación (denominadas, propiamente, actividades de avaliación da conformidade: verificacións, ensaios, calibracións, inspeccións, certificacións etc.), cuxo obxectivo é certificar que un produto, servizo, sistema ou instalación, é conforme os requisitos establecidos por unha norma xurídica, unha norma técnica privada (p. ex. ISO, UNE, EN) ou outros documentos de natureza voluntaria.

34. A **actividade de certificación administrativa** eríxese como unha función pública que posúen certos órganos administrativos, materializada na expedición dun documento público, por medio do cal testemuñan ou fan constar a existencia de situacións, feitos ou datos, así como o cumprimento de obrigas legais. Trátase de declaracións de coñecemento (non de xuízo ou vontade), con presunción de validez e veracidade.

35. Por exemplo, o certificado de estar ao corrente no cumprimento das obrigacións tributarias ou da seguridade social, ou de constar rexistrado nun rexistro, como o Rexistro Xeral Sanitario de Empresas Alimentarias e Alimentos ou o correspondente rexistro autonómico de establecementos turísticos.

36. Por último, a **homologación** pola Administración consiste no procedemento dirixido a comprobar que as características ou calidades dun produto (un prototipo, un obxecto, un documento, un servizo, e non, polo xeral, un suxeito), respectan os requisitos ou especificacións establecidos nas regulamentacións administrativas e técnicas que resulten de aplicación. O resultado desta verificación é un certificado que recoñece este cumprimento —e, con iso, o nivel adecuado de seguridade e/ou calidade— e que, novamente, ten efectos no tráfico xurídico; por exemplo, o de permitir a comercialización dun coche, ou o de exercer unha determinada profesión, no suposto de homologación de títulos estranxeiros. Sen prexuízo do dito, hai que ter en conta que, na actualidade, na maior parte de sectores as tarefas de homologación desenvólvense por suxeitos privados nun sistema de autorregulación.

37. A **homologación administrativa dun título estranxeiro** a un título oficial español supón o recoñecemento de que a formación superada noutro país é equivalente á esixida para a obtención dun título español dos incluídos no catálogo de títulos universitarios oficiais. Así, desde que se expide, a homologación outórgalle ao título estranxeiro, en todo o territorio nacional, os mesmos efectos académicos e profesionais que o grao ou título do sistema académico español co cal se homologa.

3.2.2. A inspección

38. A potestade administrativa de inspección ten por obxecto a **comprobación** do cumprimento dos deberes, as limitacións ou as prohibicións que pesan sobre as actividades dos suxeitos privados. O artigo 4.2 LRXSP contén unha habilitación xeral ás administracións públicas cando prescribe que velarán polo cumprimento dos requisitos previstos na lexislación aplicable, para o que poderán "comprobar, verificar, investigar e inspeccionar os feitos, actos, elementos, actividades, estimacións e demais circunstancias que fosen necesarias".

39. A de inspección é unha actividade cos seus propios medios, fins e funcións que, a miúdo, se manifesta como **instrumental ou auxiliar** doutras, posto que os

seus resultados xustifican o exercicio de certas potestades públicas (a sancionadora, tras detectar un incumprimento, por exemplo, en materia de protección ambiental) e a adopción de medidas administrativas encaixables en grandes categorías, como a prevención de riscos (p. ex. coa prohibición de comercialización dun alimento, unha vez constatada a súa falta de seguridade) ou a aínda máis xenérica de restablecemento da legalidade alterada (p. ex. a través da adopción de ordes, como a de insonorizar un establecemento que pasa os decibeles máximos).

40. Son as **leis sectoriais** (en materia de medicamentos, educación, sanidade, de seguridade industrial etc.) as que ordenan, con maior ou menor densidade, o exercicio da actividade inspectora, concretando as condicións e formalidades esixibles en cada ámbito, pois non existe unha regulación xeral desta, malia que a LPAC, e outras normas de carácter básico, conteñan prescricións importantes ao respecto. Nestas normas básicas estatais atópanse o deber de **colaboración do inspeccionado** nas tarefas inspectoras da Administración (art. 18.1 LPAC) cuxo incumprimento se tipifica como infracción administrativa, ou o **valor probatorio** —con presunción de veracidade *iuris tantum*— que o ordenamento xurídico lle outorga á **acta de inspección** (documento oficial no que se plasman os resultados da inspección) formalizada por funcionarios aos que se lles recoñece a condición de autoridade (art. 77.5 LPAC). En efecto, na medida que a actividade inspectora entraña o exercicio de potestades públicas, resérvase o seu exercicio ao persoal ao servizo da Administración que teña a condición de funcionario público, tal e como dispón o artigo 9.2 do Real decreto 5/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei do Estatuto básico do empregado público (EBEP); sen prexuízo de que persoal non funcionario poida levar a cabo tarefas de carácter técnico ou material asociadas á devandita actividade.

41. Pode percibirse nalgunhas disposicións normativas, con todo, como o alcance da **colaboración de suxeitos xurídico-privados,** no exercicio da actividade inspectora, vai máis alá da colaboración no desempeño de tarefas auxiliares.

42. Un claro exemplo é a **Lei catalá 26/2010, do 3 de agosto**, de réxime xurídico e de procedemento das administracións públicas, que establece que as administracións públicas poden encomendar o exercicio de funcións de inspección e control a entidades colaboradoras debidamente habilitadas, e que os feitos constatados polo persoal técnico habilitado das devanditas entidades, así como calquera actuación técnica que lles sexa encargada, documentarase nas correspondentes actas, informes e certificacións, que terán a mesma validez xurídica que os emitidos polo persoal da Administración encargado destas (art. 91 e 95).

43. En todo caso, o exercicio da actividade inspectora debe desenvolverse con exquisito respecto aos **dereitos fundamentais**, en especial á intimidade (art. 18.1 CE), a inviolabilidade de domicilio (art. 18.2 CE), a protección de datos de carácter persoal (art. 18.4 CE) e o dereito a non declarar contra un mesmo (art. 24.2 CE). E debe tamén despregarse —debido á imposibilidade material de prever unha inspección constante e global— baixo unha adecuada organización ou planificación, que optimice os medios materiais e humanos dispoñibles, e se basee en criterios obxectivos, racionais e públicos, que garantan a legalidade da actuación administrativa, e que lles brinde, ao mesmo tempo, seguridade xurídica aos suxeitos destinatarios.

3.2.3. Os rexistros

44. O noso sistema xurídico non desenvolveu un réxime xeral de inscrición en rexistros administrativos, polo que se debe acudir á **lexislación sectorial** para coñecer, no caso concreto, que constitúe obxecto de anotación, a súa voluntariedade ou obrigatoriedade, o procedemento para seguir ou os seus efectos. Os rexistros son ferramentas indispensables para unha adecuada ordenación e control das actividades desenvolvidas, en sectores tanto produtivos como non produtivos.

45. Os rexistros xurídico-administrativos poden responder a distintas finalidades. Nunhas ocasións, é posible que a maioría, o seu propósito é meramente **informativo ou censual**, de modo que a inscrición devén un instrumento de publicidade e constancia de datos (p. ex., o Rexistro Nacional de Asociacións), que facilita o control administrativo de suxeitos, actividades ou produtos e a elaboración de políticas públicas e outras actividades de planificación, estatísticas e certificadoras.

46. Como exemplo de rexistros que recollen datos importantes, para os efectos de elaboración de políticas públicas, pódense mencionar os **rexistros de solicitantes de vivenda** pública que existen nas grandes cidades e na maioría das comunidades autónomas. O rexistro permanente de solicitantes de vivenda de Madrid ten como obxectivo principal a recollida de datos económicos, sociais ou familiares que facilite a efectiva organización da demanda de vivenda na devandita cidade; e insírese, de entrada, na actividade prestacional da Administración. Agora ben, e aquí radica a súa natureza limitadora ou de control: para poder participar en calquera proceso de adxudicación de vivenda, é requisito imprescindible estar inscrito nestes rexistros. Polo tanto, a inscrición no rexistro configúrase como un requisito ou límite de acceso ao parque de vivenda pública, por medio do cal a Administración trata de satisfacer —entre outros— o dereito á vivenda de toda a cidadanía.

47. En certas conxunturas, a inscrición nun rexistro pode ter carácter **habilitante** se se configura como requisito normativo para que os particulares poidan desenvolver as súas actividades. Nestes supostos, é habitual que a inscrición se condicione á obtención previa, por parte do suxeito interesado, doutros títulos xurídicos lexitimantes do exercicio da actividade (autorizacións, comunicacións etc.) de tal modo que, por unha banda, sen eles, queda vetada a matriculación e, por outra, obténdoos, pode demorarse a súa eficacia ata que esta se produce.

48. Un exemplo atopámolo no art. 3.2 do Decreto andaluz 14/2006, do 18 de xaneiro, polo que se crea e regula o **Rexistro de Explotacións Gandeiras**, que ditamina que "A inscrición no rexistro será requisito indispensable para o inicio da actividade, sen prexuízo doutros permisos, autorizacións ou licenzas esixibles pola normativa vixente. Así mesmo, será preceptiva para a concesión de cantas axudas sexan obxecto de regulación pola Administración da Xunta de Andalucía".

49. Agora ben, débese ter presente que segundo o artigo 17.1 LGUM, as inscricións en rexistros de carácter habilitante terán, para todos os efectos, a **natureza de autorización**. Esta afirmación non é fútil, pois tras a DSMI, a xeneralización dos réximes de comunicación e declaración responsable leva aparellada a obriga de xustificar a necesidade do mantemento dos réximes autorizatorios —que pasan a considerarse residuais— adopten a forma que adopten (autorizacións en sentido estrito, rexistros, habilitacións etc.).

50. Un exemplo paradigmático constitúeno os **rexistros turísticos** das distintas comunidades autónomas. Tras a DSMI, o exercicio de actividades turísticas pasou a someterse a declaración responsable, de modo que os suxeitos quedaron lexitimados para iniciar as súas actividades desde o momento da súa presentación ante a Administración competente. Con todo, a eficacia das declaracións responsables viuse do todo coartada polo carácter habilitante que as disposicións regulamentarias erraron en conferir aos rexistros turísticos, sen cuxo número de inscrición non se permitía o comezo da actividade.

3.2.4. As ordes

51. Unha orde é un acto administrativo a través do cal a Administración lle impón, ao seu destinatario, a obriga de facer ou levar a cabo unha determinada actuación —nese caso, recibe a denominación de **"mandato"** —ou ben de non facer ou de absterse —chamada **"prohibición"**—. As ordes, medidas de moito arraigamento no Dereito administrativo, deben gozar da suficiente cobertura legal. No noso ordenamento atopamos exemplos tanto de leis que detallan o contido da orde, como leis que lles atribúen aos órganos, de forma xenérica, a potestade de emitir as que se estimen necesarias para a satisfacción do interese público, como sucede na Lei orgánica 4/2015, do 30 de marzo, de protección da seguridade cidadá (art. 14 a 22).

52. Existen varias **clasificacións**. A primeira é a que acabamos de apuntar, a que diferencia entre mandatos e prohibicións, e que emana do artigo 84.1 e) LBRL. Pero tamén se distingue, por exemplo, entre ordes singulares e xerais, en función de se os seus destinatarios son determinados ou ben é unha pluralidade indeterminada de suxeitos; entre ordes positivas ou negativas, segundo se son de facer ou non facer; e entre **ordes preventivas ou ben correctoras**, dependendo de se a actividade dos particulares lle produciu, ou aínda non, un prexuízo ao interese público.

53. En todo caso, o incumprimento das ordes ditadas activa a potestade de autotutela executiva da Administración (*supra* § 17.82) e, con iso, a posibilidade de usar algún dos catro **medios de execución forzosa** dos que dispón; ademais de, se corresponde, a incoación dun expediente sancionador (*infra* § 27.84)

54. Ilustrativas son, ao respecto, as denominadas **ordes de execución** (ordes de facer, de carácter preventivo) propias do Dereito urbanístico. Os propietarios de terreos, inmobles e outras edificacións, deben mantelos en condicións adecuadas de seguridade, salubridade, accesibilidade e preservar ou recuperar as condicións de habitabilidade ou uso efectivo (art. 15. 1 b) do Real decreto lexislativo 7/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei do solo e rehabilitación urbana). Cando os propietarios incumpren este deber legal de conservación, a Administración competente —en exercicio da súa potestade de autotutela declarativa— pode ditar de oficio unha orde de execución de obras; froito, por exemplo, dun informe técnico municipal desfavorable no marco das tarefas de **inspección**. En caso de darse un incumprimento inxustificado da orde dentro do prazo concedido, ademais da incoación dun expediente sancionador, a Administración —agora en exercicio da súa potestade de autotutela executiva— utilizará os seus medios de execución forzosa: multas coercitivas ou/e a execución subsidiaria, para cumprir co contido do acto (a orde). Un exemplo do que son as ordes de execución e do seu procedemento, atópase no artigo 254, apartados segundo e cuarto, da Lei cántabra 5/2022, do 15 de xullo, de ordenación do territorio e urbanismo.

55. O incumprimento das ordes constitúe, en efecto, unha infracción administrativa e pode, polo tanto, desembocar na imposición dunha sanción. Agora ben, debe quedar clara a diferenza entre **ordes** e outras figuras máis ou menos afíns como

as sancións, coas que comparten, só, a súa natureza de actos de gravame. Tamén hai que distinguilas de certos instrumentos utilizados pola Administración para lembrarlles, aos interesados, a existencia dun deber previo instaurado por unha norma ou acto administrativo precedente, e requirilos ou intimalos ao seu cumprimento. Referímonos aos **requirimentos ou intimacións** que, debendo ser así mesmo cumpridos, son actos meramente declarativos, desposuídos do carácter constitutivo das ordes, que se xustifican nas xenéricas funcións de vixilancia da Administración, que poden evitar intervencións públicas máis contundentes sobre as actividades dos particulares, pero para os que non é necesario contar cunha habilitación legal expresa para o seu ditado. A súa desatención pode desencadear o exercicio da potestade sancionadora, cando é tipificada como infracción (así o prevé, por exemplo, o artigo 71. 7. 3.ª da Lei andaluza 13/2003, do 17 de decembro, de defensa e protección dos consumidores e usuarios).

3.2.5. As autorizacións

56. Unha autorización é un **acto administrativo favorable**, por medio do cal a Administración pública lle permite a unha persoa, física ou xurídica, exercer un dereito ou unha facultade, tras constatar que o pretendido polo solicitante da autorización é acorde coa legalidade e valorar, no seu caso, o interese público afectado. As autorizacións (tamén chamadas licenzas, permisos, visados etc.) son títulos habilitantes de **carácter declarativo**, que en ocasións operan ante dereitos subxectivos recoñecidos polo ordenamento xurídico e ás veces ante a simple liberdade de actuación ou iniciativa privada.

57. A natureza da **técnica** autorizatoria suscitou dúbidas desde as súas **orixes**. A finais do século XIX, con pouca diferenza temporal, os profesores Oreste Ranelletti, en Italia, e Otto Mayer, en Alemaña, sostiveron puntos de partida dispares na súa definición. O primeiro partía da presenza dun dereito preexistente cuxo obstáculo ao seu exercicio se eliminaba coa autorización, gozando entón de carácter meramente declarativo; en cambio, a concepción do segundo poñía o acento na inicial prohibición das condutas dos particulares —por ser susceptibles de lles afectar de forma negativa aos intereses públicos—, e o necesario levantamento da devandita prohibición, por parte da Administración, unha vez comprobada a ausencia de riscos.

58. O carácter declarativo da autorización contrapúxose, tradicionalmente, á natureza constitutiva (ou creadora de dereitos *ex novo*) da concesión. A **concesión** é, tamén, un título administrativo habilitante de actividades privadas, mediante o cal se atribúe, a un ou máis suxeitos, facultades de uso ou explotación dun ben ou servizo público de titularidade da Administración, sobre o que previamente non se tiñan nin dereitos nin obrigacións. Mentres que a autorización comproba a existencia do dereito ou facultade do particular, a concesión crea ese dereito. Malia que certas normas difuminaron a fronteira entre unha e outra técnica, as diferenzas entre autorizacións e concesións subsisten.

59. A autorización foi, sen dúbida, o "buque insignia" das técnicas de control *a priori* ou *ex ante*, contando cun réxime xurídico máis desenvolvido que outras, pero

sen chegar a existir unha regulación xeral. Pode citarse aquí a contida no Real decreto 1778/1994, do 5 de agosto, que fixou normas sobre o procedemento de outorgamento, modificación e extinción das autorizacións tramitadas pola Administración xeral do Estado, ou os artigos 9 a 17 do RSCL, que fixeron o propio no ámbito local e que seguen vixentes alí onde non fosen desprazados por normas autonómicas.

60. Especial transcendencia tivo a **regulación do RSCL**. Este regulamento goza de certa vocación de xeneralidade, no relativo á regulación das causas de revogación de licenzas que contén, ademais doutras achegas relevantes ao seu réxime xeral, como a coñecida "**cláusula sen prexuízo de terceiro**" (art. 12.1 RSCL): a Administración, ao outorgar unha autorización, só controlaría a licitude da actividade proxectada desde a perspectiva xurídico-pública, sen entrar a valorar os seus efectos na órbita xurídico-privada de relacións entre particulares e os seus respectivos dereitos. Por exemplo, que unha licenza urbanística se conceda "deixando a salvo o dereito de propiedade e sen prexuízo de terceiros" significa que o seu outorgamento non supón recoñecer que o solicitante é propietario do solo ou a edificación correspondente.

61. Son bastante diversas as clasificacións dos tipos de autorizacións que existen, así que nos centraremos nas máis frecuentes. As autorizacións **por operación (ou simples)** permiten unha actuación concreta do suxeito peticionario e os seus efectos extínguense ao finalizala (p. ex. unha licenza de obras, para unha rodaxe na vía pública etc.); mentres que as autorizacións **de funcionamento (ou operativas)**, non se esgotan coa realización dunha conduta puntual, senón que gozan de carácter indefinido —ou, polo menos, con vocación de permanencia— en concordancia coa finalidade daquilo que aproban (p. ex. a licenza de apertura dun establecemento de xogo). Posto que a actividade autorizada perdura no tempo, o control inicial de adecuación á legalidade e interese público —que existe, non fai falta dicilo, tamén nas autorizacións simples ou por operación— compleméntase cun control sucesivo, co obxectivo de confirmarse que o cumprimento dos requisitos que motivaron o outorgamento da licenza perdura durante toda a vida da actividade (é por iso que, tamén, reciben o nome de **autorizacións de tracto sucesivo**).

62. Outra clasificación é a que distingue entre autorizacións persoais, reais ou mixtas. Son **persoais** (ou *intuitu personae*) se o seu outorgamento se supedita á demostración, polo peticionario, do cumprimento de certas condicións, capacidades ou requisitos de tipo persoal, o que as converte en intransmisibles (p. ex. o permiso de condución, de armas, de residencia). As **reais** si son transmisibles, posto que ao que atende o órgano administrativo para o seu outorgamento non son as calidades ou circunstancias subxectivas do interesado (que resultan irrelevantes) senón aspectos ou condicións obxectivas da actividade ou obxecto, basicamente que se axuste ao ordenamento xurídico (o exemplo típico serían as licenzas urbanísticas, que se conceden, ou non, en función de se as obras proxectadas resultan conformes co plan). Nas autorizacións **mixtas,** a Administración debe ter en conta, para o seu outorgamento, tanto circunstancias subxectivas como obxectivas.

63. Así ocorre no caso das autorizacións para a apertura de farmacias ou de transporte público, que son exemplos de autorizacións mixtas. En relación coas primeiras, para a súa obtención esíxese posuír o título de licenciado en Farmacia, á vez que se atende a se o establecemento físico, onde pretende desenvolverse a actividade, cumpre cos requisitos de poboación e distancias (art. 2.4 da Lei 16/1997, do 25 de abril, de regulación de servizos das oficinas de farmacia). O outorgamento das autorizacións

de transporte público está condicionado, entre outros, a ter nacionalidade española (ou dalgún outro Estado membro da UE) e dispoñer dun ou máis vehículos matriculados en España, segundo o artigo 43 da Lei 16/1987, do 30 de xullo, de ordenación dos transportes terrestres.

64. Tamén pode distinguirse entre autorizacións regradas e discrecionais: son **regradas** cando a norma detalla os requisitos que deben cumprirse para o seu outorgamento, de forma que a Administración só debe limitarse a comprobar a súa observancia, sen marxe ningunha de decisión para concedelas ou denegalas (p. ex. as licenzas urbanísticas). A gran maioría de autorizacións son regradas; de feito, a autorización en si considerouse sempre paradigma de acto regrado. Son **discrecionais** cando a norma non detalla no sentido antes exposto, senón que opta por deixarlles ao órgano administrativo unha marxe de apreciación e valoración (*supra* § 5.15), como ocorre coa licenza de armas regulada no artigo 99 do Real decreto 137/1993, do 29 de xaneiro, polo que se aproba o regulamento de armas.

65. Por último, as autorizacións poden ser ilimitadas ou limitadas: as de número **ilimitado** son as ordinarias, debido, entre outros, ao tamén xeral carácter regrado ao que aludiamos, que obriga a Administración para conceder tantas como solicitudes que cumpran os requisitos que se lle presenten (p. ex. licenzas de obras, permisos de conducir etc.). As **limitadas** a un determinado número, cando afectan a actividades económicas, están hoxe coutadas, en especial, por mor da normativa liberalizadora que dispón que só poderá restrinxirse o número de autorizacións cando estea xustificado pola escaseza de recursos naturais ou inequívocos impedimentos técnicos, deberase seguir un procedemento concorrencial que garanta a imparcialidade e transparencia (art. 8 da Lei 17/2009 ["Lei paraugas"]). Un exemplo de autorizacións limitadas para o exercicio de actividade empresarial é o das licenzas municipais de taxi (por exemplo: art. 7.3 da Lei vasca 2/2000, do 29 de xuño, de transporte público urbano e interurbano de viaxeiros en automóbiles de turismo).

66. A operatividade das autorizacións difire segundo se se proxectan ou non sobre **actividades de contido económico** (como as de servizos). Para estas si que existe un réxime xurídico mínimo e xeneral, contido na DSMI e nas leis estatais para a súa transposición (*supra* § 22.7). No ámbito das actividades de servizos, o ordenamento xurídico pasou de servirse da autorización para habilitar o inicio de calquera actividade privada, a relegala, case por completo, cedendo o seu total protagonismo ás técnicas de control *ex post*. Segundo a normativa europea liberalizadora só pode supeditarse o acceso a unha actividade de servizos e o seu exercicio a un réxime de autorización cando: 1) **non sexa discriminatorio**; 2) a **necesidade** do devandito réxime estea xustificada por unha razón imperiosa de interese xeral; e 3) o obxectivo perseguido non poida conseguirse mediante unha **medida menos restritiva**, porque un control *a posteriori* produciríase demasiado tarde para ser eficaz (art. 9 DSMI).

67. Na actualidade, consonte esta substitución das autorizacións por **instrumentos de control *ex post***, se é suficiente unha comunicación ou unha declaración responsable, o acceso a unha actividade de servizos ou o seu exercicio non se pode suxeitar a un réxime de autorización (art. 6 da "Lei paraugas") porque, con carácter xeral, o exercicio de actividades non se somete xa a medios de control preventivo (art.

84 bis LBRL). Cunha excepción: que quede xustificado por razóns de orde pública, seguridade pública, saúde pública ou protección do medio ambiente ou cando por escaseza de recursos naturais, utilización de dominio público, existencia de inequívocos impedimentos técnicos ou en función da existencia de servizos públicos sometidos a tarifas reguladas, o número de operadores económicos do mercado sexa limitado.

68. Existe, ademais, unha **reserva de lei** na materia —agás que a autorización se esixa nunha norma comunitaria ou tratado internacional, nese caso será suficiente cun regulamento— e a obrigación de motivar, para a creación dun réxime autorizatorio previo, a concorrencia dos principios de **necesidade e proporcionalidade** (art. 17 LGUM). Os procedementos e trámites para a obtención de autorizacións "deberán ter carácter regrado, ser claros e inequívocos, obxectivos e imparciais, transparentes, proporcionados ao obxectivo de interese xeral e darse a coñecer con antelación" (art. 6 Lei paraugas). Por outra banda, quedan suxeitas a un réxime xeral de **silencio positivo** e teñen unha vixencia, en principio, **indefinida**—a menos que o número de autorizacións dispoñibles sexa limitado ou poida xustificarse a limitación da duración pola existencia dunha razón imperiosa de interese xeral—.

3.2.6. As comunicacións e declaracións responsables

69. Unha vez reducido o ámbito da autorización administrativa, por efecto da **liberalización** experimentada en múltiples sectores da actividade económica (*supra* § 22.7) o réxime de intervención xira ao redor doutras figuras: a comunicación e a declaración responsable. Estas dúas técnicas –que antes da DSMI, recollía o ordenamento xurídico como alternativa á autorización en ámbitos moi acoutados, case residuais—, reinvéntanse e chegan a erixirse no modelo sucesor: o de control *a posteriori.* A súa exigua regulación contense, basicamente, na LPAC.

70. O artigo 69 LPAC define a **declaración responsable** como "o documento subscrito por un interesado no que este manifesta, baixo a súa responsabilidade, que cumpre cos requisitos establecidos na normativa vixente para obter o recoñecemento dun dereito ou facultade ou para o seu exercicio, que dispón da documentación que así o acredita, que a poñerá ao dispor da Administración cando lle sexa requirida, e que se compromete a manter o cumprimento das anteriores obrigas durante o período de tempo inherente ao devandito recoñecemento ou exercicio". Acto seguido, defínese a **comunicación** como o "documento mediante o que os interesados poñen en coñecemento da Administración pública competente os seus datos identificativos ou calquera outro dato relevante para o inicio dunha actividade ou o exercicio dun dereito". Cualifica a lei a ambas as figuras de "**documentos**" que producen o efecto de permitir, desde o día da súa presentación, o exercicio dun dereito ou actividade por tempo indefinido. Ao ser actos do interesado, non da Administración, non entran, baixo ningún concepto, na categoría —e réxime xurídico— dos actos administrativos.

71. Estes documentos que presenta o particular, en sentido estrito, tampouco toman corpo de solicitude, como mínimo non nos termos previstos na LPAC. Non

teñen o mesmo contido nin efectos. O núcleo dunha solicitude constitúeo o *petitum*, aquelo que se lle pide á Administración; e a súa finalidade é que sexa resolvido de maneira favorable despois de confrontalo coa legalidade e o interese xeral. O núcleo dunha comunicación é unha *admonitio* (tradución latina do termo advertencia) e a súa finalidade é, tan só, informativa, de **manifestación ou posta en coñecemento** de determinada información á Administración. O particular non espera, pois, que esta resolva nada. Cumpre, tan só, coa súa obrigación de transmitir unha serie de datos, para que poida a Administración, á súa vez, cumprir coa tarefa de, nun principio, darlles rexistro e con posterioridade controlar a veracidade e a legalidade da actividade. En efecto, no réxime de comunicación e declaración responsable, o suxeito tan só informa, isto é, faille saber á Administración que iniciará unha actividade, sen pretender dela unha resposta nin favorable nin desfavorable. Non hai, con carácter previo, obrigación administrativa nin de controlar, nin vetar, nin de resolver, nin de notificar. A actuación do particular queda **directamente lexitimada pola lei** e non por un acto administrativo.

72. A variante da técnica da comunicación que existía **antes da normativa liberalizadora** introducida pola DSMI tiña distinta eficacia. As actividades podíanse iniciar, e os dereitos exercer, despois do transcurso dun tempo (quince ou trinta días, polo xeral) desde a súa presentación, durante o cal a Administración podía pronunciarse, aínda que só para opoñerse a elas. A eficacia non era a inmediata pola que hoxe aposta a regulación da LPAC, senón diferida ou sometida a veto ou reserva de oposición. En canto ao instituto da declaración responsable, tamén existían exemplos anteriores ás modificacións causadas pola DSMI. Utilizárase, pero non no contexto do inicio de actividades, senón de exercicio de dereitos, como o de contratar coa Administración ou de ser beneficiario dunha subvención, outorgando natureza probatoria a esta sinxela manifestación do particular. Podemos dicir que —fora ou non esta a vontade do lexislador— na actualidade conviven pacificamente, no noso ordenamento xurídico, o modelo actual e tradicional tanto de comunicacións como declaracións responsables.

73. Exemplos da **versión tradicional da comunicación** —denominada, en concreto, comunicación previa— habíaos en normativa de moi diversa índole, tanto estatal como autonómica. En Cataluña, o Decreto 179/1995, do 13 de xuño, polo que se aproba o regulamento de obras, actividades e servizos dos entes locais, impulsou a substitución do réxime de licenzas polo de comunicación previa respecto da execución de determinadas obras; e a hoxe derrogada Lei catalá 3/1998, do 27 de febreiro, da intervención integral da Administración ambiental, utilizouno para o exercicio das actividades de menor incidencia no medio. O artigo 8 da Lei 9/2003, do 25 de abril, pola que se establece o réxime xurídico da utilización confinada, liberación voluntaria e comercialización de organismos modificados xeneticamente, instaurou un réxime de comunicación previa; e o mesmo ano a Lei 32/2003, do 3 de novembro, xeral de telecomunicacións (logo derrogada pola Lei 9/2014, do 9 de maio, xeral de telecomunicacións e hoxe substituída pola Lei 11/2022, do 28 de xuño, xeral de telecomunicacións) prescribiu a obriga dos interesados, na explotación dunha determinada rede ou na prestación dun determinado servizo, de lle notificar con carácter previo o inicio da súa actividade á Comisión do Mercado das Telecomunicacións. O mesmo sucede cos exemplos de **declaración responsable**. A Lei 21/1992, do 16 de xullo, de industria, antes da reforma de 2009, establecía que o cumprimento das esixencias regulamentarias en materia de seguridade industrial se podía probar, entre outros, cunha declaración do titular das instalacións. En materia de subvencións, o art. 13 da Lei 38/2003, do 17 de novembro, xeral de subvencións, sempre permitiu, cando non poida facerse por outros medios, demostrar a non incursión nunha prohibición para ser beneficiario ou entidade colaboradora mediante este instrumento. E do mesmo xeito, na Lei 30/2007, do 30 de outubro de contratos do sector público, igual que na actual (art. 140 da Lei 9/2017, do 8 de novembro, de contratos do sector público), o cumprimento dos requisitos para ser licitador acreditábase mediante unha declaración responsable.

4. O RÉXIME XURÍDICO DA DECLARACIÓN RESPONSABLE E A COMUNICACIÓN, EN ESPECIAL. PARTICULAR REFERENCIA AOS SEUS "MOMENTOS PROCEDEMENTAIS"

4.1. Momento anterior á presentación: relacións entre particular, Administración e outros suxeitos.

74. Con carácter previo á presentación de comunicacións e declaracións responsables, podemos dicir que existe toda unha serie de actividades que **relacionan o comunicante ou declarante coa Administración** pública, xa sexa a actuante ou outra de carácter sectorial. Con frecuencia, o particular debe acompañar a súa comunicación ou declaración de certos informes (de carácter urbanístico, sanitario…), da acreditación de submisión a instrumentos de protección ambiental, xustificacións de pago de taxas ou mesmo da obtención doutros títulos habilitantes (p. ex. autorizacións sectoriais, como a de costas). Todos estes documentos —xunto co modelo de comunicación e declaración— constitúen documentación obrigatoria, á que chamaremos **"documentación administrativa"**.

75. Existe, doutra banda, a actividade que **relaciona o particular con outros suxeitos privados**. Deben anexarse á comunicación e declaración unha serie de documentos e certificacións —**"documentación técnica"**— cuxa finalidade é constatar que a actividade se adecúa á legalidade: ás condicións de seguridade, salubridade, accesibilidade, confortabilidade etc. en que esta se descompón. É o particular quen xestiona a súa obtención recorrendo ao sector privado habilitado, xa sexa un técnico competente na materia (p. ex. un arquitecto) ou unha entidade acreditada con funcións de certificación, dependendo dos requisitos cuxo cumprimento teña que probar. Nestes documentos plásmase o control previo da actividade e constitúen o autocontrol que a norma esixe antes da presentación da comunicación ou a declaración responsable. Polo tanto, hai un control previo das actividades sometidas a estas técnicas antes do seu exercicio. A novidade é que este control previo non o realiza a Administración, senón que a súa xestión e execución material trasládase ao ámbito privado; cuxas actividades —p. ex. a emisión de certificacións de conformidade— adquiren unha indubidable relevancia xurídico-pública, por canto substitúen ao control administrativo previo, á autorización.

76. Esta **distinción entre documentación administrativa e técnica** non é intranscendente, pois está a ser utilizada por distintas normas para separar a responsabilidade do particular ou titular da actividade e do técnico que a subscribe, como pode observarse no artigo 9 da Lei balear 7/2013, do 16 de novembro, de réxime xurídico de instalación, acceso e exercicio de actividades.

4.2. Momento de presentación: en especial, a eficacia

77. A lei establece que ambas as figuras comparten o efecto de permitir, desde o día da súa presentación, o exercicio dun dereito ou actividade (**eficacia inmedia-**

ta), por tempo indefinido (**eficacia indefinida**). Como suposto excepcional, prevese a posibilidade de presentar unha comunicación con posterioridade ao comezo da actividade, cando a lexislación correspondente o prevexa de forma expresa. Vemos así que, na súa introdución na LPAC, non se apostou pola configuración tradicional das comunicacións: as sometidas a veto ou de efecto diferido. As comunicacións e declaracións, para ser eficaces, deben presentarse en calquera dos **lugares** previstos pola LPAC, podendo facelo por medio dun **representante** que deberá, en todo caso, acreditar esta representación.

78. O artigo 69.4 LPAC refírese ás circunstancias que converten en **ineficaz** a comunicación ou declaración, e que, polo tanto, dan lugar ao **cesamento da actividade**, desde o momento en que a Administración ten constancia destas; unindo á súa concorrencia, ademais da ineficacia, outras consecuencias: 1) posibles responsabilidades penais, civís ou administrativas a que houbese lugar; 2) a posibilidade de que a Administración obrigue a restituír a situación xurídica ao momento previo ao recoñecemento ou ao exercicio do dereito ou ao comezo da actividade correspondente; e 3) que se determine a imposibilidade de instar un novo procedemento co mesmo obxecto durante un período de tempo determinado.

79. As mencionadas circunstancias que poden determinar a ineficacia da comunicación ou declaración responsable son tres: **a) A non presentación** ante a Administración competente da comunicación ou declaración. Aquí tamén tería cabida o suposto de que o particular presente a comunicación ou declaración e conteña esta algún defecto ou imprecisión; e sendo requirido para que emende, non o faga. Neste caso, as normas optan por ter por non presentada a comunicación e a declaración, estando, polo tanto , ante unha actividade que se exerce sen contar con ela e que, en consecuencia, debe cesar; **b) A non presentación da documentación** que sexa, no seu caso, requirida para acreditar o cumprimento do manifestado na declaración responsable; e **c) A inexactitude, falsidade ou omisión,** de carácter esencial, en calquera dato, manifestación ou documento que se acompañe ou incorpore a unha declaración responsable ou comunicación. Neste terceiro suposto, partimos de que a declaración ou a comunicación si foi convenientemente presentada, porén, existe un vicio esencial no seu contido.

80. A Lei evita darlles un tratamento xurídico diferenciado aos tres tipos de vicios e con iso equipara a súa gravidade, obviando aspectos distintivos relevantes como podería ser a presenza de intencionalidade. Co obxectivo de adoptar medidas proporcionais ás circunstancias concorrentes, o cesamento da actividade debería reservarse para vicios nos que se xere algún tipo de risco. Unha configuración legal pouco coidadosa do que cabe entender por esencial e que dea lugar a interpretacións máis ou menos abertas do devandito concepto, pode contrariar os principios de especificación e seguridade xurídica.

4.3. Momento posterior á presentación: deber de control formal, material e inspección da Administración

81. Desde o momento en que as actividades se inician sen o control previo da Administración, toda intervención pública terá, por forza, un carácter *ex post*.

Agora ben, os efectos favorables para o interesado, que derivan da presentación da comunicación ou declaración responsable, sono sen prexuízo das facultades que esta posúe. Pode desaparecer o seu control *ex ante*, pero non debe pasar por alto que a recepción en sede administrativa dunha comunicación ou a declaración inaugura as potestades públicas de **comprobación**, **control e inspección**, só enunciadas no artigo 69.3 LPAC. Que actuacións se suceden trala presentación da comunicación e a declaración responsable? A LPAC non o concreta, e tampouco a LBRL achega moita luz, limítase a ditaminar que cando o exercicio de actividades non necesite autorización habilitante e previa, as entidades locais terán que establecer e planificar os procedementos de comunicación necesarios, así como os de verificación posterior do cumprimento dos requisitos precisos para o exercicio destas (art. 84 ter).

82. Malia que o control *ex post* ocupa unha posición nuclear no novo sistema interventor, o nivel de concreción sobre como se ten que articular e que tipo de actuacións comprende é moi escaso, insuficiente e, polo tanto, en absoluto proporcional ao papel mandado a ocupar. O lexislador optou por deixarlle marxe de manobra a cada Administración á hora de configurar o exercicio das súas potestades de control. Con todo, ao non definir en que consisten nin esbozar unhas mínimas pautas procedementais, o que propiciou é unha considerable variedade de difícil sistematización. A realidade móstranos, aínda así, o que poderiamos considerar un común denominador nas diferentes regulacións. Obsérvase que o control posterior, entendido en sentido amplo, pode ser descomposto nas tres seguintes modalidades: comprobación ou control formal ou documental, control substantivo ou material e inspección.

83. Neste contexto, é imprescindible destacar o papel das **entidades colaboradoras da Administración**: poden actuar tanto a cargo do particular, no momento de certificar a adecuación das súas actividades ao ordenamento xurídico (relación *inter privatos*), como nun momento ulterior, a cargo da Administración, no exercicio de funcións de control posterior que ten encomendadas (colaboración pública-privada no exercicio de funcións públicas). O recurso a estes organismos constitúe unha cobertura tanto para o particular como para a Administración, posto que permite trasladarlles parte de responsabilidade, no caso de que as actividades que certifican ou controlan ocasionen algún prexuízo.

84. **A comprobación ou control formal** adoita concibirse como o exame meramente documental da comunicación ou a declaración responsable: que inclúa os datos e documentos necesarios, ademais da verificación de que a actividade estea sometida a estes réximes (e non, por exemplo, ao autorizatorio). Malia que a lei non o diga de forma expresa, o control formal leva sempre aparellada a posibilidade de corrección, no prazo xenérico de dez días (art. 68 LPAC), da comunicación ou a declaración presentada (*supra* § 15.55). En principio, se despois deste exame se considera incompleta ou incorrecta a documentación, infórmase o interesado para que a complete ou corrixa. No caso de que se lle notifique de forma correcta esta circunstancia e o titular da actividade faga caso omiso no prazo outorgado, segundo resolveron de xeito temperán os tribunais (STSX do 10 de outubro de 2013, ECLI:ES:TSXAND:2013:12827), terase por non presentada a comunicación ou declaración, e, polo tanto, a actividade que xa podería estar en funcionamento (lembremos a eficacia inmediata) terá que cesar. Algunhas normas, como as leis que se citan no parágrafo seguinte, prescriben a suspensión das actividades despois do requirimento administrativo de emenda.

85. Cando se trata de **defectos pouco relevantes ou non esenciais**, non queda xustificada esta suspensión atendendo á finalidade pola cal se introducen tanto a comunicación como a declaración responsable (eliminación de trabas administrativas e burocráticas, simplificación etc.) e esta concepción foi calando, aos poucos, nas disposicións normativas. Un exemplo paradigmático atopabámolo na Lei catalá 16/2015, do 21 de xullo, de simplificación da actividade administrativa, que establecía o denominado procedemento de emenda, como unha das súas achegas máis valiosas. Hoxe, o artigo 43.4 da Lei catalá 18/2020, do 28 de decembro, de facilitación da actividade económica establece que o inicio da tramitación do procedemento de comprobación de requisitos materiais comporta a suspensión cautelar da actividade de forma inmediata só se existe risco para as persoas, os bens ou o medio ambiente.

86. Despois do control formal ou documental, a Administración levará a cabo o **control material ou substantivo**. Control do cal tampouco hai unha única configuración normativa a pesar da súa importancia, pois é aquel que entra de cheo no desenvolvemento da actividade. É o resultado da tarefa de comprobación e informe dos servizos correspondentes que valorarán os aspectos urbanísticos, medioambientais, sanitarios, de seguridade etc. A Administración ten que comprobar que o particular leva a cabo as súas actividades consonte a normativa xeral e sectorial aplicable e deberá adoptar as medidas que considere oportunas para asegurar que se axusta á legalidade. O control material pode concibirse como **puntual ou periódico**, e dentro deste último tipo, algunhas disposicións prescriben non só que sexa executado pola Administración, senón que o emprenda ou xestione o propio particular, recorrendo se é o caso, de novo, ao sector profesional habilitado.

87. Por último, **a inspección.** O exercicio da potestade inspectora exércese dentro dos parámetros habituais (*supra* § 22.38). É dicir, pode obedecer a unha planificación xeral, a unha específica, ou ser activada para dar resposta a denuncias formuladas por terceiros; sen esquecer que é unha potestade que pode, en calquera momento, ser exercitada polo órgano que a teña atribuída. A Administración debe, en consecuencia, planificar a actividade de inspección das actividades sometidas a comunicación ou declaración responsable. É dicir, ten que elaborar, aprobar e executar correctamente un plan inspector (*supra* § 22.28). Plan que, como non pode ser doutra maneira, terá que deseñar atendendo os recursos que teña. Así, se a actuación administrativa de inspección axústase con rigor ao plan, en caso de danos producidos por este tipo de actividades, dificultarase que un tribunal poida apreciar responsabilidade patrimonial da Administración.

5. BIBLIOGRAFÍA

5.1. Bibliografía citada

Luis JORDANA DE POZAS, "Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48 (1949), pp. 41-54.

Otto MAYER, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Duncker & Humblot, Berlin, 1896.

Oreste RANELLETTI, en Italia (*Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative. Parte I - Concetto e natura*, Utet e F.lli Bocca, Torino, 1894.

5.2. Bibliografía complementaria recomendada

Dolors CANALS AMETLLER, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad: control, inspección y certificación*, Comares, Granada, 2003.

M. Mercè DARNACULLETA GARDELLA*, Autorregulación y derecho público: la autorregulación regulada*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2005.

José ESTEVE PARDO, *Estado garante: idea y realidad*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2015.

Manuel IZQUIERDO CARRASCO, "COVID-19, policía administrativa y la modulación del principio de legalidad", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 17 (2022), pp. 6-30.

Manuel REBOLLO PUIG, "La peculiaridad de la policía administrativa y su singular adaptación al principio de legalidad", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 54 (1999), pp. 247-282.

Mariola RODRÍGUEZ FONT, *Régimen de comunicación e intervención ambiental. Entre la simplificación administrativa y la autorregulación*, Atelier, Barcelona, 2003.

Mariola RODRÍGUEZ FONT, *Régimen jurídico de la Seguridad alimentaria. De la policía administrativa a la gestión de riesgos*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2007.

Mariola RODRÍGUEZ FONT, "Declaración responsable y comunicación previa: su operatividad en el ámbito local", *Anuario de Gobierno Local*, Madrid-Barcelona, 2009.

Mariola RODRÍGUEZ FONT, "Técnicas de control en la transposición de la Directiva de Servicios: comunicación previa y declaración responsable", en Alba NOGUEIRA LÓPEZ (Directora), *La termita Bolkestein: mercado único vs. derechos ciudadanos*, Thomson Reuters-Civitas, Madrid, 2012, pp. 81-98.

Marc TARRÉS VIVES, *Normas técnicas y ordenamiento jurídico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

Francisco VELASCO CABALLERO, "Sujetos privados en las comunicaciones previas y declaraciones responsables para el control municipal de actividades económicas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165 (2014), pp. 29-70.