

AYUDA
INVESTIGACIÓN

ADMINISTRATIVO

EL IMPACTO DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: ASPECTOS GENERALES Y SECTORIALES

Directores:

Vicenç Aguado i Cudolà y Belén Noguera de la Muela

Coordinadora:

Alina del Carmen Nettel Barrera

Autores:

Vicenç Aguado i Cudolà	José María Gimeno Feliú
Josep Aldomà i Buixadé	Julio González García
Ramon Arcarons i Simon (†)	Belén Noguera de la Muela
Rafael Barranco Vela	Vera Parisio
Òscar Casanovas i Ibáñez	M. Amparo Salvador Armendáriz
Juan Ramón Fernández Torres	Marc Tarrés Vives
Eduardo Gamero Casado	Joan Manuel Trayter Jiménez
Gerardo García-Álvarez	

Prólogo

Tomás-Ramón Fernández

 **Atelier**
LIBROS JURÍDICOS



DIRECTIVA DE SERVICIOS Y TRÁFICO JURÍDICO EXTERNO

Julio González García

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad Complutense de Madrid

I. INTRODUCCIÓN

La Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (DS, en adelante) ofrece, como se ha recogido en los restantes artículos de este volumen, un régimen novedoso de acceso a las actividades de servicios, cuya idea nuclear es la sustitución de las autorizaciones por otros mecanismos de control de actividades, básicamente a través de procedimientos de intervención a posteriori, siguiendo los modelos de corte anglosajón, concretamente comunicaciones previas y declaraciones responsables, figuras de contornos muy similares.¹ La DS es una disposición compleja y cuya complejidad aumenta con su transposición en ordenamientos compuestos como el nuestro. Es una tarea que ha afectado a las potestades legislativas y ejecutivas de los poderes públicos y que, sobre todo, va a tener consecuencias sobre la forma material de desarrollar la actividad.

1. Sobre ellas, entre otros, puede verse mi estudio «Autorizaciones, comunicaciones previas y declaraciones responsables en la transposición de la Directiva de Servicios» en la *Revista d'estudis autonòmics i federals*, Nº. 11, 2010, pp. 255-293.

Como es conocido, la Directiva de Servicios se ha transpuesto² al ordenamiento español,³ en primer término, a través de una norma transversal —la *Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*, coloquialmente conocida como *Ley paraguas*— y, en un segundo escalón, a través de una serie de disposiciones con rango de ley específicas tanto del Estado como de las Comunidades autónomas, dentro de las cuales hay que citar expresamente a la *Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio* —coloquialmente conocida por *Ley ómnibus*—. Norma transversal que ha sido complementada por un aluvión de normas de naturaleza reglamentaria que han desarrollado los principios de aquella y han reestructurado el régimen especial de los títulos habilitantes en servicios. Todo lo cual se ha de complementar con el aluvión de normas autonómicas, las cuales tienen transcendencia sobre los efectos de los títulos habilitantes.

Todo este entramado normativo debe dar respuestas esencialmente al interrogante de cómo se ordena el mercado de servicios, lo cual es, según se ha afirmado en diversos ámbitos, una gran oportunidad.⁴ Ahora bien, en la medida en que se trata de una norma que afecta al mercado interior, debe ofrecer también respuestas a cómo se articula el régimen jurídico de los intercambios en un contexto transnacional; ya sea este europeo —que es lo que está efectivamente regulado— o en un supuesto más internacional. Por ello, se trata de una disposición que proporciona una regulación específica de tráfico jurídico externo. De hecho, no debemos olvidar el hecho de que este problema fue especialmente importante durante su proceso de promulgación: el conflicto⁵ sobre el

2. Una visión general del proceso de transposición se puede ver en mi estudio «La transposición de la Directiva de servicios. Aspectos normativos y organizativos en el Derecho español», en la *Revista Española de Derecho Europeo* nº. 32, 2009, pp. 469-506.

3. Normativamente no se puede proporcionar un listado por su extensión, que además se amplía día a día. Puede verse, el tomo de recopilación *Directiva de servicios y normativa de transposición*, Ed. Aranzadi (2010).

4. Así, en el caso francés, en una circular del Director del Gabinete del Primer Ministro, de 22.11.2007, se señalaba que la operación de transposición no «es sólo de naturaleza jurídica: al lado de otros frentes abierto por el Gobierno, constituye una oportunidad para simplificar los procedimientos, disminuir las cargas que pesan sobre las empresas, modernizar la economía y desarrollar el crecimiento económico y el empleo».

5. El conflicto tuvo tal virulencia que se señala que es la causa que está detrás de la negativa del pueblo francés a la ratificación del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. Tanto es así que desde la reunión del Consejo europeo de marzo de 2005 se promovió una reforma del texto que, a través de su maquillaje, permitiera una aprobación asumible por parte de todos los Estados europeos lo cual afectó preponderantemente al modo en que se configuraba la ley del país de origen y en particular su relación con el Derecho laboral, y cuya exteriorización aparecía en el el §22 de las Conclusiones de dicho Consejo se puede leer que: «para fomentar el crecimiento y el empleo y para reforzar la competitividad, el mercado interior de los servicios deberá ser plenamente operativo y conservar, al mismo tiempo, el modelo social europeo. A la luz del debate en curso, que muestra que la redacción actual de la propuesta de directiva no responde plenamente a las exigencias, el Consejo Europeo solicita que se desplieguen todos los esfuerzos en

dumping social —que se ejemplificaba en el ya famoso *fontanero polaco*—⁶ era una consecuencia de la opción que toma la directiva sobre cual es la norma aplicable en los supuestos de tráfico jurídico externo. En nuestro país, incluso, se incitó desde el Parlamento a que se produjeran determinados cambios que permitieran flexibilizar la aplicación de la ley del país de origen y preservar el Estado social.⁷ Es, por tanto, desde una visión simple, se podría plantear como un mero problema de técnica jurídica pero que tiene, como veremos más adelante, consecuencias mucho más amplias que afectan a la protección de los consumidores y, sobre todo, al modelo⁸ social europeo.

El problema de la articulación de una norma de conflicto de legislaciones, de la regulación de los intercambios afecta, además, a un problema de tráfico extraterritorial en el interior del Estado: cuál es el alcance territorial de los instrumentos de control de las actividades de servicios y, en segundo lugar, qué capacidad tienen las Administraciones públicas receptoras de los servicios de imponer nuevos condicionantes a los operadores económicos. Se trata de problemas que aparentan ser también de tráfico jurídico externo pero que se han de analizar desde la perspectiva de la distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades autónomas y las Entidades Locales. Desde esta perspectiva es desde la que se habla en este supuesto también de extraterritorialidad. Todo lo cual hará que haya de cuestionarse qué nacionalidad tendrán los Tribunales que serán competentes para el análisis de los eventuales recursos.

Como se puede apreciar en esta introducción, algunos principios clásicos del Derecho administrativo, como el que se deriva del artículo 8.1 del Código civil («las Leyes penales, las de policía y las de seguridad pública obligan a todos los que se hallen en territorio español»),⁹ y que permitió catalogarlo a GARCÍA DE ENTERRÍA como «el Derecho público interno del Estado por excelencia»¹⁰ y

el marco del proceso legislativo para lograr un amplio consenso que responda a estos objetivos en su conjunto. El Consejo Europeo advierte que unos servicios de interés económico general eficaces desempeñan un papel importante en una economía eficaz y dinámica».

6. La expresión se utilizó por vez primera por el político conservador francés euroescéptico Philippe de Villiers y por los opositores de izquierda al contenido neoliberal de la Constitución Europea como símbolo del temor a la llegada de trabajadores mal pagados de Europa del Este que competirían deslealmente con los trabajadores nacionales; lo que obligaría a disminuir los derechos sociales como mecanismo para recuperar competitividad económica.

7. Proposición no de ley que presentó el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verts; que fue aprobada por unanimidad, tras introducirse ciertos cambios a petición del Grupo Parlamentario Socialista.

8. Sobre el impacto que tiene la Directiva de servicios sobre la Europa social, véase el excelente estudio dirigido por Neergaard, Ulla B. (Editor); Nielsen, Ruth (Editor); Roseberry, Lynn (Editor) *The Services Directive: Consequences for the Welfare State and the European Social Model*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2008.

9. Así, por todos, desde la óptica internacionalista véase GONZÁLEZ CAMPOS, J.D., Comentarios al art. 8.1. C.c., dentro de la obra colectiva *Comentarios al Código civil I*, Coedición del Ministerio de Justicia y la Fundación BBV, Madrid (1992) p. 72.

10. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.; *Curso de Derecho administrativo I*, 8ª Ed., Madrid (1997), p. 37.

que nos permite afirmar el principio de territorialidad de las normas y actos administrativos han de ser puestos en cuestión. No sólo es que extienda sus efectos más allá de su territorio, sino que también es necesario articular mecanismos para la colaboración interadministrativa en la regulación y ejecución de las formas de intervención en el mercado de servicios. Y todo ello, partiendo del presupuesto de que nos encontramos no a ante una norma de armonización sino de desregulación de dicho sector económico.¹¹ Lo que tiene consecuencias diferentes en cuanto a la legitimidad del proceso de transposición.

II. DIRECTIVA DE SERVICIOS, TRÁFICO JURÍDICO EXTERNO Y CONFLICTOS INTERNOS DE NORMAS

El Derecho internacional privado comprende aquellos principios y normas que, en un ordenamiento estatal, regulan las «relaciones jurídicas de tráfico externo», por emplear la expresión de la *STC 43/1986, de 15 de abril*. Esto es, las que también se han calificado por la doctrina como «relaciones jurídicamente heterogéneas»¹² dado que, por la presencia en ellas de uno o más elementos conectados con ordenamientos extranjeros, se hallan sometidas a las eventuales contradicciones o lagunas en la reglamentación de una concreta materia que pueden derivarse de los distintos ordenamientos con los que está vinculada. Aspectos todos ellos que están muy vinculados con los ámbitos del Derecho administrativo en donde hay elementos de extranjería, aunque sea por la aplicación de la norma externa —ley del país de origen, en el caso de la DS—, ya sea por la extraterritorialidad del título habilitante —efectos en el mercado interior de las autorizaciones de la DS—.

En efecto, esta es una realidad que se produce tanto en los supuestos de tráfico externo entre particulares como en aquellas circunstancias en las que el Derecho administrativo está afectado. Es la vinculación que existe entre estas dos ramas del ordenamiento, que ha llevado a señalar que No es sino la consecuencia de la regla en virtud de la cual allá donde acaba, en la frontera exterior del Estado, el Derecho administrativo empieza este sector del ordenamiento,¹³ apreciación que posiblemente es discutible pero que no es el momento para hacerlo. Sí hay problemas de tráfico jurídico externo en el Derecho administrativo. En el Derecho administrativo, y muy especialmente en la aplicación de la Directiva de Servicios, nos encontramos con que hay una perspectiva interna, que sería aquella relativa a las relaciones entre administración y ciudadano del

11. Véase, en este sentido DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. «¿Quo vadis Bolkestein? ¿Armonización o desregulación?», en la *Revista Española de Derecho Europeo* nº 22 (abril-junio 2007), pp. 237 y ss.

12. La expresión es de J. D. González Campos, *Derecho internacional privado*. Introducción, policopiado de la U.A.M., Madrid, 1984, pp. 8 y ss.

13. Sobre esta relación entre el Derecho administrativo y el Derecho internacional privado en las relaciones de tráfico externo, véase STÖBER, R.; *Derecho administrativo económico*, INAP, Madrid (1992), p. 48 y 72.

mismo territorio, unas relaciones intracomunitarias —que se producirían en el interior del territorio de la Unión, lo que se subdivide, a su vez entre las del mismo Estado y las de distintos, y, por último, las que se producen en el marco de las relaciones con terceros Estados. En lo relativo a la Directiva de Servicios, esta última es una cuestión que se abordará en otra ocasión, mientras que la segunda será la que ocupe las líneas de este artículo.

III. LA DIRECTIVA DE SERVICIOS COMO NORMA DE CONFLICTO DE LEGISLACIONES: PREVALENCIA DEL OPERADOR ECONÓMICO SOBRE EL CONSUMIDOR

La Directiva de Servicios parte de la necesidad de configurar un mínimo común denominador del régimen jurídico de las actividades de servicios. Es la fórmula para impulsar el mercado interior de servicios, en la medida en que será lo que facilite el establecimiento y la prestación de servicios con independencia del Estado de origen del prestador. Por ello, surgen dos tipos de realidades a las que la Directiva tiene que proporcionar respuesta: qué norma se aplica en los supuestos de ejercicio de la libertad de establecimiento y cuál es la que resulta aplicable en los casos en los que la prestación de servicios se produce con una empresa establecida fuera del lugar en el que se materializan los mismos.

La norma opta por la solución de primar la ley que rige al operador económico por su establecimiento principal. Es el principio de prevalencia de la ley del país de origen del operador. Constituye una técnica típica de Derecho internacional privado, la del establecimiento de una norma de conflicto, multilateral —por el número de Estados afectados por su contenido— y rígida —por contener con una única conexión—. Es cierto que la redacción del principio de aplicación de la ley del país de establecimiento del operador que en la actualidad proporciona el artículo 16 de la DS está mucho más diluida —planteado de forma casi vergonzante, con una redacción rebuscada, para dificultar la crítica política de la izquierda política que se opuso a la Directiva y que retrasó su promulgación durante bastante tiempo— de lo que aparecía en la versión originaria,¹⁴ pero aún así se puede describir sin demasiada dificultad que el principio sigue siendo el mismo y los valores coincidentes.¹⁵ Tanto es así, resaltando los problemas importantes que están en la Directiva de Servicios en rela-

14. Sobre la evolución del principio de la ley del país de origen en la Directiva de servicios puede leerse el minucioso estudio de ESTELLA NORIEGA, A., «El principio del <país de origen> en la propuesta de la Directiva Bolkestein», en DE LA QUADRA-SALCEDO, T.; *El mercado interior de servicios en la Unión Europea. Estudios sobre la Directiva 123/2006/CE relativa a los servicios en el mercado interior*; Marcial Pons, Madrid; pp. 173 y ss.

15. RIVERO, por el contrario, piensa que los cambios en la configuración de la ley del país de origen hace que «su gen neoliberal (el principio del país de origen) desapareció». RIVERO ORTEGA, R.; «Antecedentes, principios generales y repercusiones administrativas de la Directiva de Servicios: problemas de su transposición en España», en la *Revista de Estudios Locales*, nº 122 (2009), p. 13.

ción con el interés general, que se ha afirmado que «el cambio de modelo establecido por la DSE y transpuesto por la Ley 17/2009 reintroduce los riesgos que se achacaban a la regla del país de origen sin que la Directiva se haya preocupado de montar dispositivo alguno en garantía de los bienes y valores que trataban de preservar las razones imperiosas de interés general».¹⁶

No es, ni mucho menos, una regla que resulte inocua desde el punto de vista de los afectados por la norma y, de hecho, ha sido objeto de críticas precisamente por la prevalencia de la posición jurídica del operador con respecto a la del consumidor.¹⁷ De hecho, es un criterio que tiende a la equidad en aquellas circunstancias en las que sí nos encontramos con unos mercados con una normativa armonizada, lo que no ocurre en el sector de los servicios, en el que ni hay armonización en la Directiva ni hay homogeneidad en la regulación. Partiendo de las diferencias de legislación y de prácticas comerciales, los consumidores se encuentran en una situación de cierta indeterminación jurídica, derivada de los distintos regímenes a los que están sometidos los prestadores de servicios y que, puede tener dificultades de conocimiento.

La estructuración del régimen aplicable a una actividad de servicios a partir de una norma de conflicto de carácter multilateral —en una técnica usual del Derecho internacional privado— plantea un abanico de posibilidades de mejora del Derecho aplicable para los operadores jurídicos en la búsqueda del Derecho que resulte más beneficioso para sus actividades. Téngase en cuenta que, a diferencia de lo que ocurre con otras regulaciones que recogen este principio, en esta ocasión no nos encontramos con ese mínimo común denominador, con ese contenido básico del Derecho originario sino que sencillamente se desregula el sector correspondiente. Pero el empleo de esta técnica, la de la determinación del derecho en función del país de origen del prestador pone de relieve, de otra parte, que lo que se persigue es la «seguridad jurídica» o previsibilidad del Derecho aplicable, al servicio de un objetivo del Derecho comunitario: el buen funcionamiento del mercado interior.

El sometimiento a la ley del país de origen, persigue la «seguridad jurídica» o la previsibilidad del Derecho aplicable al servicio de un objetivo del mercado de referencia: el buen funcionamiento desde la perspectiva de los operadores económicos no de los consumidores. En efecto, la ley del país de origen persigue que éste ponga en el mercado sus bienes o servicios de acuerdo con sus condiciones, lo que incluye también sus condiciones jurídicas, significando que la ley aplicable a la transacción y, en consecuencia al hipotético conflicto, será siempre la del productor.

16. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T.; «Libertad de establecimiento y e servicios: reconocimiento mutuo o país de origen»; en la *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 146 (abril-junio 2010) p. 255.

17. En un ámbito del Derecho privado, el Grupo Europeo de Derecho internacional privado planteó los problemas que se derivaban de la aplicación de la regla del país de origen de la Directiva en los siguientes términos:

Desde una perspectiva económica,¹⁸ el riesgo de internacionalidad se atribuye en principio al comprador, no al vendedor. Ello es fruto de que se busca la reducción de los costes de información jurídica a aquel que tiene mayores costes de información jurídica, que no suele ser el consumidor, debido a que la prestación es más compleja, por comparación a la sencillez que tiene la mera entrega del dinero. Téngase en cuenta que la prestación del productor del bien o del servicio es siempre más específica y la regulación de la entrega de bienes o servicios suele estar muy regulada por los riesgos que afronta. Ello hace que es el que los recibe, el productor el que deba conocer mejor cuál es el régimen aplicable. Al mismo tiempo, también es el que conoce mejor las necesidades jurídicas de la transacción, con lo que será también el que tenga mayor necesidad de información jurídica.

Obviamente, este marco no está exento de riesgos y presupone que no existen «fallos del mercado», ni asimetrías informativa o negocial y hay, por parte del consumidor del bien o del servicio, un suficiente grado de conocer los atributos jurídicos del producto antes de decidir si les interesa o no. Como señalan VIRGÓS y GARCIMARTÍN «sin embargo, esta sencilla regla no funciona cuando hay asimetrías contractuales o externalidades negativas. En el primer caso, el comprador no puede autoprotegerse pues no es capaz de valorar las consecuencias jurídicas asociadas a la aplicación de la ley del Estado de origen. Por eso, sí que entonces tendría sentido la búsqueda oportunista del Estado de origen. El supuesto típico es el de los consumidores: si los consumidores no son capaces de valorar los atributos jurídicos del producto (esto es, las consecuencias que conlleva la aplicación de la ley del Estado de origen) no podrán «sancionar» comercialmente al profesional oportunista y, por consiguiente, este último tendría razones para buscar ordenamientos favorables. En el segundo caso, si el operador no sufre los daños de su actividad, ni internaliza su coste, también tiene sentido esta búsqueda».¹⁹ En estos supuestos, el mercado no es capaz de solucionar los fallos y la única solución que cabe al respecto es la aplicación de la ley del Estado de destino, dado que es el que protege al consumidor.

Y a ello se unen todos los problemas de distorsión en el Estado del consumidor, producto de la pluralidad de regímenes jurídicos a los que están sometidos los operadores económicos, ya sean los consumidores finales ya sean otros operadores. No son desdeñables, en esta línea, los efectos que tiene derivado de la competencia entre ordenamientos jurídicos que está fomentada por la aplicación del referido principio.

18. Sobre estas cuestiones véase VIRGÓS SORIANO, M. y GARCIMARTÍN ALFÉREZ, F. «Estado de origen vs. estado de destino. Las diferentes lógicas del Derecho internacional privado»; publicado en la revista electrónica *InDret* noviembre 2004.

19. VIRGÓS SORIANO, M. y GARCIMARTÍN ALFÉREZ, F. «Estado de origen...», op. cit., p. 11.

IV. LA EFICACIA TERRITORIAL DE LOS TÍTULOS HABILITANTES (I): EXTRATERRITORIALIDAD EN EL ÁMBITO EUROPEO

1. Eficacia europea de los títulos habilitantes

La importancia sobre cual es la norma que rige la prestación de servicios resulta especialmente importante teniendo en cuenta el ámbito territorial de los títulos habilitantes para el ejercicio de actividades de servicios. La DS quiere ampliar lo más posible los efectos de los mecanismos de intervención, a través de la prohibición de las duplicidades en la obtención de títulos; lo cual se combina con la limitación a los controles administrativos previos de tipo autorización. Concretamente, el artículo 10.3 DS, referido a la libertad de establecimiento, dispone que «las condiciones de concesión de una autorización para un nuevo establecimiento no deberán dar lugar a solapamientos con los requisitos y controles equivalentes o comparables en lo esencial por su finalidad a los que ya esté sometido el prestador en otro Estado miembro o en el mismo Estado miembro. Los puntos de contacto contemplados en el artículo 28, apartado 2, y el prestador deberán colaborar con la autoridad competente facilitando la información necesaria sobre dichos requisitos». Evitar duplicidades y coordinarse administrativamente aparecen como requisitos para ampliar el ámbito territorial.

En unos términos equivalentes se pronuncia el artículo 16 referido a la libre prestación de servicios en territorio ajeno al del Estado que otorgó el título habilitante: Los Estados miembros respetarán el derecho de los prestadores a prestar servicios en un Estado miembro distinto de aquel en el que estén establecidos. El Estado miembro en que se preste el servicio asegurará la libertad de acceso y el libre ejercicio de la actividad de servicios dentro de su territorio. Los Estados miembros no supeditarán el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios a requisitos que no respeten los principios que están recogidos en dicho precepto. Bien es cierto que el artículo 16.3 contiene un régimen más estricto a la hora de imponer obligaciones complementarias: «las presentes disposiciones no impedirán que el Estado miembro al que se desplace el prestador imponga, con respecto a la prestación de una actividad de servicios, requisitos que estén justificados por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente y en conformidad con el apartado 1. Tampoco impedirán que el Estado miembro aplique, de conformidad con el Derecho comunitario, sus disposiciones en materia de condiciones de empleo, incluidas las establecidas por convenios colectivos».

En este sentido, se ha afirmado que «de este hecho, se puede constatar que las restricciones a la libre circulación serán más difíciles de imponer, ya que la justificación por las razones imperiosas de interés general ha sido sustancialmente reducida. no queda más que justificarlo por uno de los cuatro motivos citados por la directiva».²⁰

20. PEGLOW, K., «La libre prestation de services dans la directive n° 2006/123/CE», en la Revue Trimestrelle de Droit Europeen, n° 44-1 (2008), p. 100.

Y, de hecho, la propia pretensión de las autoridades comunitarias es que la redacción proporcionada al artículo 16.3 «excluye así que los Estados miembros puedan invocar otros objetivos de interés general».²¹ Ciertamente, se puede argumentar que constituye una lectura muy favorable al ejercicio de las libertades comunitarias y, por ello una primera aproximación no puede sino ser positiva, sobre todo teniendo presente que son los Estados los que suelen imponer mayores restricciones a su ejercicio por parte de los operadores económicos. E incluso se podría decir que para actividades no establecidas en el país de prestación de los servicios no resulta especialmente dañoso, teniendo en cuenta los controles que se hayan efectuado en el país de establecimiento del prestador de los servicios.

Pero, inmediatamente surge la cuestión de la insuficiente protección del interés general que late en la Directiva, que también tienen encomendadas tanto las autoridades nacionales como las europeas, y que justifica claramente que se considere que se haya considerado una disposición meramente desreguladora. De hecho, con lo recogido en el artículo 16 de la Directiva, «diverge del artículo 49 y de la interpretación que le ha sido atribuida por el TJCE con la finalidad de hacer avanzar los intereses de la Unión, en detrimento de los poderes de los Estados miembros».²² Y, por ello, puede considerarse contraria a lo dispuesto en el artículo 5, en la medida en que excede «de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado», precisamente por alterar la jerarquía de fuentes, por restringir la capacidad de los Estados de incluir nuevas motivaciones consideradas por el TJCE conformes con el artículo 49; teniendo en cuenta, además, que la Directiva no se ha molestado en justificar la relación existente entre la jurisprudencia y su contenido; ni ha explicado las razones que motiva la reducción tan considerable del papel de los Estados en esta materia ni exteriorizado porque las restantes razones imperiosas de interés general que ha venido configurando la jurisprudencia del TJCE no le resulta satisfactoria y hay que ir más allá. Y más aún si tenemos en cuenta la limitada legitimidad de la directiva por no constituir, en su conjunto, una norma de armonización, que sí abriría la competencia de Bruselas para dictarla.²³

2. Medidas nacionales complementarias como excepción

El marco general de ordenación de las actividades de servicios en Estados distintos del de establecimiento ha de completarse con el régimen por el que se adoptan medidas particulares para determinados sujetos; en función de la (inadecuada) calidad del servicio que prestan a los usuarios. Se trata, por tanto,

21. Comisión de las Comunidades Europeas, Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios, p. 52. Se puede consultar en http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

22. PEGLOW, K., «La libre prestación...», *op. cit.*, p. 105.

23. En este sentido, por todos, véase DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., «¿Quo Vadis, Bolkestein? ¿Armonización o mera desregularización de la prestación de servicios?» en *Civitas. Revista española de derecho europeo*, nº. 22, 2007, pp. 237-280.

no de un marco general de regulación de un determinado tipo de servicios sino de una medida individual ante el comportamiento de un prestador.

En este sentido, en el artículo 18 de la Directiva de Servicios se permite en circunstancias extraordinarias la incorporación de medidas restrictivas a un operador de otro Estado miembro, las cuales han de ser justificadas por la calidad de los servicios, siempre que se cumplan con los siguientes requisitos: a) las disposiciones nacionales en virtud de las cuales se toma la medida no son objeto de armonización comunitaria en el ámbito de la seguridad de los servicios, lo que ocurre en la práctica totalidad de los servicios incluidos dentro del ámbito de aplicación de la Directiva; b) están vinculados desde un punto de vista finalista en el sentido de que la medida nacional complementaria ofrece al destinatario un mayor grado de protección que la que tomaría el Estado miembro de establecimiento con arreglo a lo dispuesto en sus disposiciones nacionales; c) el Estado miembro de establecimiento no ha adoptado medidas o las medidas que ha adoptado son insuficientes en relación con las contempladas en el artículo 35, apartado 2; d) la medida es proporcionada, lo que constituye el requisito de carácter general en relación con todos los títulos habilitantes y con las medidas que puede imponer el Estado para la intervención en las actividades de servicios.

Como se puede apreciar es una medida que se puede adoptar en el marco de los procedimientos de cooperación entre Estados. Y precisamente aquí encuentra su gran debilidad, en la medida en que supone que el Estado de prestación del servicio tiene poco que decir sobre el grado de incumplimiento y, en segundo lugar, porque si la medida es consecuencia de problemas de seguridad, la respuesta debería tener una celeridad que la necesidad de abrir el procedimiento del artículo 35 imposibilita.

V. LA EFICACIA TERRITORIAL DE LOS TÍTULOS HABILITANTES (II): LA VISIÓN NACIONAL DE LA EXTRATERRITORIALIDAD. UN PROBLEMA RELEVANTE EN EL MARCO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

1. Directiva de Servicios y Estado autonómico

La transposición de la Directiva de Servicios no es sólo una responsabilidad del Estado. Conviene recordar aquí que, con independencia de las reglas concretas que contenga cada Estatuto de autonomía tanto en lo que afecta a las materias como a las funciones que asume cada una de ellas, hay cinco bloques funcionales de competencia autonómica que se verán afectados por la transposición de la Directiva de Servicios: i) infraestructuras económicas de interés regional (carreteras, ferrocarriles, puertos, transportes terrestres, canales y regadíos, ...); ii) sectores económicos concretos: turismo, caza, pesca, artesanía, industria, agricultura, ganadería, montes, aprovechamientos y servicios forestales, ...; iii) organización de intereses económicos: cooperativas, mutuas, cámaras agrarias, cámaras de propiedad, cámaras de comercio, industria y navegación, ...; iv) desarrollo

económico regional: planificación de la actividad económica en el ámbito autonómico; v) y, por último, lo relativo a la configuración de un sector público económico propio de la CA y relativas a la participación en sectores económicos planificados dirigidos o gestionados por el Estado: participación en la formación de los planes generales, en la gestión del sector público estatal o en la gestión de la seguridad social.

Esta realidad competencial, esta distribución competencial del poder entre Estado y Comunidades autónomas, se ven afectados directa e indirectamente por la norma europea y su proceso de transposición. Directamente por cuanto que han de producir un cambio equivalente al estatal en cuanto al régimen de ordenación de las actividades económicas, en aplicación de dichos principios. Indirecta, porque dentro de los cambios que está sufriendo el Estado como consecuencia de la evolución del Derecho comunitario, de la ampliación de su ámbito de actuación, las reglas están sufriendo una mutación que repercute indirectamente en el régimen de las competencias autonómicas.

Desde una perspectiva competencial, el Derecho público económico es uno de los que se ve más afectado por el impacto del Derecho comunitario europeo. El ejemplo de la configuración de las agencias administrativas puede ser un ejemplo de cómo se han reestructurado las competencias económicas²⁴ y hoy la transposición de la Directiva de Servicios sería otro caso equivalente, obviamente con unas consecuencias mayores por cuanto que más amplio es el ámbito de aplicación de la Directiva y sus normas de transposición. La propia extensión territorial de los títulos habilitantes —que pasan a tener validez en todo el territorio español— es el ejemplo más adecuado por la importancia en el ejercicio de las competencias de las Comunidades autónomas, de lo que se está señalando. Las cuestiones derivadas del uso de las lenguas oficiales diferentes del castellano son otra de las que indirectamente se verán afectadas por el proceso de transposición.²⁵ Es la consecuencia «la comunitarización de la regulación de una parte apreciable de las economías nacionales» que se deriva de la Directiva, tal como ha señalado PAREJO.²⁶

Teóricamente, la aplicación del Derecho comunitario se ha de realizar de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias. Es una idea que ha resaltado el Tribunal Constitucional en muchas ocasiones y que está recogida de forma expresa en los Estatutos de autonomía de segunda generación, comenzando por el de Cataluña que contempla dicha regla en los artículos 113

24. Sobre esta cuestión, véase MUÑOZ MACHADO, S. «Las modulaciones de competencias de las Comunidades Autónomas por las regulaciones del mercado y las nuevas tecnologías», en la *Revista de Administración Pública*, nº 153 (2000), pp. 195 y siguientes.

25. Sobre los problemas de las lenguas en los Estados plurilingüísticos a la hora de la aplicación de la Directiva de servicios, véase el estudio de NOGUEIRA LÓPEZ, A.; «Simplificación administrativa y régimen de control previo administrativo de actividades de prestación de servicios: ¿hay espacio para los derechos lingüísticos?»; en la *Revista de Llingua y Dret*, nº 52 (2009), pp. 205 y ss.

26. PAREJO ALFONSO, L.; «La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkestein» en *El cronista del Estado social y democrático de derecho*, nº 6 (2009), p. 35

y 189.1. En este sentido, no se puede discutir la intensa actividad legislativa de la mayor parte de las Comunidades autónomas para transponer en plazo la Directiva de Servicios en el ámbito afectado por sus competencias. Ahora bien, paralelamente a ese ejercicio de competencias legislativas hay que afirmar que la transposición de la Directiva de Servicios ha supuesto una rebaja —sustancial, en mi opinión— en el ámbito de poder autonómico en cuanto a la capacidad para delimitar y ejecutar su régimen de intervención administrativa en las actividades de servicios. No es un problema de expansión de la competencia estatal —aunque a veces se haya podido utilizar— sino sobre todo de recepción del Derecho comunitario que ha limitado la capacidad ordenativa de las Comunidades tanto en lo referente a los requisitos materiales como en lo que afecta a los efectos de los actos de intervención.

La competencia estatal en la transposición de la Directiva de Servicios²⁷ proviene de tres normas transversales, concretamente los artículos 149.1.1 —igualdad en el ejercicio de derechos—, 149.1.13 —bases y coordinación económica general— y 149.1.18 —procedimiento administrativo común y anejas—.²⁸ Competencias transversales que han sido utilizadas para estructurar un régimen de intervención administrativa que se impone de una u otra forma en todo el territorio nacional. Que se utilicen normas de esta naturaleza puede suponer un riesgo grande de redefinir de forma centralizadora las reglas de distribución de competencias y si en este caso se quería una redefinición global del sistema de intervención, acaso fuera más adecuado recurrir a una ley de armonización, tal como señaló el Consejo de Estado.²⁹ Pero más allá de esta cuestión, ciertamente importante, en cuanto al contenido no podemos obviar el impacto que tiene el Derecho comunitario.

De hecho, ha de tenerse presente que toda la Ley paraguas tienen la naturaleza de básica (D.F. 1ª) y que toda la modificación del régimen administrativo de la ley ómnibus tiene una idéntica naturaleza, en aplicación de la misma regla competencial salvo la ordenación del silencio que se considera procedimiento común. Dicho de otro modo, el análisis de la razonabilidad de los títulos habilitantes, la proporcionalidad en su modo de intervención, se hará de acuerdo

27. Sobre las competencias estatales y autonómicas en relación con la transposición de la Directiva, véase PARIS I DOMENECH, N. y CORRETJA TORRENS, M.; «Aproximació al procés de transposició de la Directiva de serveis: incidència en sistema de distribució de competències dissenyat per la CE y l'EAC», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, nº 10 (2010); pp. 72 y ss.

28. Una exposición de los referidos títulos, aplicados a la Directiva de servicios, que excede de la extensión de estas páginas, se puede ver en DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T.; «Estado autonómico y transposición de la Directiva de servicios» en la obra colectiva dirigida por RIVERO ORTEGA, R.; Impacto de la transposición de la Directiva de servicios en Castilla y León; accesible en: <http://www.cescyl.es/pdf/coleccionestudios/ce13servi.pdf> (última consulta 20/07/2010).

29. En el Dictamen 99/2009, se afirma que «de que este tipo de leyes puede constituir un mecanismo útil para mejorar la coordinación en el ejercicio por el Estado y las Comunidades Autónomas de sus potestades normativas —especialmente en aquellos casos en que el ámbito de ejercicio de las competencias autonómicas pueda verse afectado por la existencia de una normativa europea de alcance general— y para garantizar el adecuado cumplimiento por España de sus obligaciones de transposición».

con los principios estatales, que al mismo tiempo son los principios europeos, aunque los títulos sean de competencia exclusiva de las Comunidades autónomas. El debate que se produjo sobre las licencias comerciales³⁰ y su efecto sobre la situación de los núcleos urbanos³¹ —en donde se exterioriza bien la tensión ente la regulación social y la liberal de las actividades de servicios y cómo se puede utilizar para realizar un examen del urbanismo, aunque formalmente no forme parte de su ámbito de aplicación— exterioriza bien que no es una situación que resulte *cómoda* en todas las circunstancias.

Más allá de esta lectura expansiva de la legislación estatal de transposición, que constituirá un riesgo en el futuro por la limitación que supone de las competencias autonómicas; cabe preguntarse si la uniformidad es consecuencia de la normativa aprobada por el Estado o si tiene un origen directo en la normativa europea que ahora se ha traspuesto; que ha reducido sustancialmente el ámbito de discrecionalidad de los Estados en la configuración de los títulos habilitantes y el ámbito al que se aplican. Porque lo que resulta obvio también es que el legislador español no ha sido especialmente original en cuanto a la configuración de los títulos habilitantes sino que ha seguido el camino marcado por la Directiva de Servicios. Su aplicación a los operadores establecidos en España es una necesidad marcada por la competencia de ordenamientos jurídicos que fomenta la desregulación que supone la directiva.

Si el entramado institucional para la cooperación administrativa funciona razonablemente bien, la cuestión no es tan gravosa para la protección de las competencias autonómicas como en una primera visión se podría ofrecer. Porque precisamente lo que se está pretendiendo con ello es la articulación conjunta de las reglas. Y cuando ello no ocurre así, la práctica muestra cómo se ha recurrido a formas de concertación interautonómicas, como lo demuestra paradigmáticamente el ejemplo de la caza, convenido después del desgraciado incidente de una personalidad política que participó en una cacería interautonómica y que no tenía títulos para las dos Comunidades.

2. Su traslación a los problemas del alcance territorial de los títulos habilitantes en el interior del Estado

Aunque la regla que se vio en el epígrafe tercero, relativa a la extensión territorial de los mecanismos de intervención tiene, aparentemente, eficacia también en el interior del Estado; esta conclusión —que parece lógica— habría de ser analizada ya que, en principio, para que nos podamos encontrar ante un problema de aplicación del Derecho comunitario nos debemos hallar en una situación de

30. En esta cuestión véase NOGUERA DE LA MUELA, B. «El impacto de la Directiva de Servicios sobre el sector comercio: en especial el caso de Cataluña». *Revista de Administración Pública*, núm. 184, 2011.

31. Sobre esta problemática véase, LÓPEZ PÉREZ, F.; El impacto de la Directiva de servicios sobre el urbanismo comercial, *Atelier*, Barcelona (2009).

carácter transnacional. Sin este dato no hay comunitarización de la relación jurídica y, por ello, se abre la puerta a las denominadas discriminaciones inversas, a las que haré referencia con posterioridad.

La Directiva de Servicios, dentro de este proceso de «comunitarización de la regulación de una parte apreciable de las economías nacionales» a que ha hecho referencia PAREJO,³² ha dado, sin embargo, un paso más, de tal manera que contiene una regla específica sobre el valor de los títulos en el interior del Estado. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10.4 DS «la autorización deberá permitir al prestador acceder a la actividad de servicios o ejercerla en la totalidad del territorio nacional, incluido mediante la creación de agencias, sucursales, filiales u oficinas, salvo que haya una razón imperiosa de interés general que justifique una autorización individual para cada establecimiento o una autorización que se limite a una parte específica del territorio». Es una regla que se aplica a todas las modalidades de intervención³³ ya que, en el contexto de la Directiva de Servicios la *autorización* aparece como un concepto que afecta a todos los mecanismos de otorgamiento de permisos para el ejercicio de actividades, la ordenación de todas las formas de registro de operadores, aunque sean motivados por el ejercicio de actividades reguladas. Y es una regla coherente con el mercado interior, a diferencia de la inversa, esto es, de establecer barreras nacionales cuando se eliminan las exteriores.

Lo que ha de complementarse con la regla de que lo dispuesto sobre el ámbito territorial de las autorizaciones «no cuestiona el reparto de competencias locales o regionales de las autoridades del Estado miembro habilitadas para conceder dichas autorizaciones.» Regla que dice poco, o que acaso, como veremos luego, sea una regla vacía de contenido teniendo en cuenta los efectos que necesariamente ha de tener la aplicación de la Directiva en un estado compuesto como es el caso del español. Y digo que dice poco porque todo el régimen de distribución territorial del poder se ha de aplicar, en cuanto al contenido de las disposiciones, en clave europea. Y eso quita casi toda la capacidad de intervención.

El artículo 7.3 de la conocida ley paraguas aborda el problema de forma nada lineal, y dando un amplio margen para el desarrollo de limitaciones territoriales en los efectos de las autorizaciones: «la realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirá al pres-

32. PAREJO ALFONSO, L.; «La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkestein» en *El cronista del Estado social y democrático de derecho*, nº 6 (2009), p. 35.

33. El párrafo 39 de la Exposición de Motivos de la Directiva lo afirma con total nitidez: «El concepto de «régimen de autorización» debe abarcar, entre otros, los procedimientos administrativos mediante los cuales se conceden autorizaciones, licencias, homologaciones o concesiones, pero también la obligación, para poder ejercer una actividad, de estar inscrito en un colegio profesional o en un registro, en una lista oficial o en una base de datos, de estar concertado con un organismo, o de obtener un carné profesional. La concesión de una autorización puede ser resultado no solo de una decisión formal, sino también de una decisión implícita derivada, por ejemplo, del silencio administrativo de la autoridad competente o del hecho de que el interesado deba esperar el acuse de recibo de una declaración para iniciar la actividad en cuestión o para ejercerla legalmente».

tador acceder a la actividad de servicios y ejercerla en la totalidad del territorio español, incluso mediante el establecimiento de sucursales». Es la concreción de lo dispuesto de forma rotunda —a la par que insuficiente— en el artículo 4.2 en virtud de lo cual «cualquier prestador establecido en España que ejerza legalmente una actividad de servicios podrá ejercerla en todo el territorio nacional». Con ello se sigue el planteamiento general de la directiva, de tal manera que aparece un ámbito territorial ilimitado para las autorizaciones.

Esta solución ha resultado criticada. Así, LINDE ha señalado que «se encuentra con inconvenientes considerables, ya que en el propio territorio nacional dichas autorizaciones generales sólo existen cuando son otorgadas por el Estado (caso, por ejemplo, de la mayoría de las autorizaciones del Estado en el sector financiero)». ³⁴ ¿Es realmente así? ¿Pasa esto con las autorizaciones de servicios en el campo de las PYMES, por ejemplo, cuando muchos servicios se hacen a domicilio? ¿Hay realmente limitaciones cuando un fontanero pasa entre Comunidades autónomas limítrofes? ¿No es la excepción el que en el ámbito de los servicios la eficacia territorial sea limitada? O, para ser más exacto, no es la naturaleza del servicio que se preste y las condiciones del prestador lo que de forma efectiva marca una diferencia entre aquellos que traspasan el ámbito del territorio gestionado por la Administración territorial?

Si examinamos los Estatutos de autonomía se verá que las Comunidades autónomas han asumido competencias en algunas actividades de servicios. Esto no significa, en mi opinión, que el único legislador que haya sea el autonómico sino que han de concretar el régimen... en el marco del Derecho comunitario. Y ese marco lo que permite es el establecimiento de medidas específicas cuando existan circunstancias concretas en las que el interés general lo reclame.

Hemos de tener en cuenta un factor complementario. Si el ordenamiento comunitario tiene hoy, según las estadísticas francesas, un impacto en el 60% de la normativa de los Estados, no podemos seguir afirmando que las competencias exclusivas —ya sean del Estado ya sean de las CC.AA., aunque suele ser desde este ámbito de donde se afirma— permiten la alteración del régimen que procede de la Unión Europea. MUÑOZ MACHADO habla, en este sentido, de que el Derecho comunitario supone una «restricción que inevitablemente produce en la libertad de opción del legislador respecto a la ordenación de la economía». Las relaciones entre Derecho comunitario y derecho interno han llegado a producir mutaciones constitucionales «que dan un nuevo sentido y una interpretación vinculante a determinados preceptos de la norma constitucional, sin necesidad de que ésta sea formalmente reformada». ³⁵

Incluso aquellos que afectan a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas. Es un fenómeno de carácter general y que, obviamente, tiene su impacto en relación con las competencias que afectan a la

34. LINDE PANIAGUA, E.; «libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en la Directiva de servicios», p. 93.

35. MUÑOZ MACHADO, S.; «Ilusiones y conflictos derivados de la Directiva de servicios», en la *Revista General de Derecho administrativo*, n.º 21(2009), p. 4.

transposición y ejecución de la Directiva de Servicios: la mutación constitucional ha llegado también aquí, en manifestación clara de cómo la evolución política y económica ha dejado algo obsoletas las reglas económicas. Problema sobre el que no se ha reflexionado lo suficiente, o por lo menos, no se ha hecho a la luz del impacto del Derecho comunitario.³⁶ De hecho, las reglas de asunción de responsabilidad que recoge la normativa de transposición se dirigen precisamente a potenciar la asunción del Derecho comunitario por parte de las Comunidades autónomas. Todo lo anterior se señala siendo consciente de que, tal como señaló el Consejo de Estado, acaso hubiera sido más adecuado recurrir a una ley de armonización si lo que se pretendía era la modificación de los instrumentos de intervención en los mercados de servicios no cualificados.

Las cuestiones derivadas del uso de las lenguas oficiales diferentes del castellano son otra de las que indirectamente se verán afectadas por el proceso de transposición,³⁷ aunque también ha de recordarse la perspectiva comunitaria, en la «los Estados miembros y la Comisión tomarán medidas complementarias para fomentar que en las ventanillas únicas pueda accederse a la información contemplada en el presente artículo en otras lenguas». Pero insisto que es un problema que hemos de abordarlo en clave europea. Y este planteamiento proporciona elementos distintos para su resolución. Sí conviene resaltar, por comparación, la modificación que se plasmó en la legislación de colegios profesionales para eliminar el límite geográfico de las colegiaciones.

A lo anterior se une el problema, nada despreciable, de que la articulación de mecanismos específicos para cada una de las Comunidades autónomas plantea la cuestión —asumible, o no— de que, frente a los operadores radicados en su territorio, se crearían discriminaciones inversas, esto es, situaciones en las que el operador propio es de peor condición que el que viene de fuera, cuando, además, la propia Directiva ha querido eliminar la diferenciación.³⁸ Es un factor más, derivado de la perspectiva comunitaria en la regulación de las acti-

36. En esta dirección, véase MUÑOZ MACHADO, S.; «Las modulaciones de las competencias de las Comunidades Autónomas por las regulaciones del mercado y las nuevas tecnologías», en la *Revista de Administración Pública*, nº 153 (septiembre-diciembre 2000), pp. 195 y ss.

37. Sobre los problemas de las lenguas en los Estados plurilingüísticos a la hora de la aplicación de la Directiva de servicios, véase el estudio de NOGUEIRA LÓPEZ, A.; «Simplificación administrativa y régimen de control previo administrativo de actividades de prestación de servicios: ¿hay espacio para los derechos lingüísticos?»; en la *Revista de Llingua y Dret*, nº 52 (2009), pp. 205 y ss.

38. Concretamente, el §5 de la Directiva afirma que «procede eliminar los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los prestadores en los Estados miembros y a la libre circulación de servicios entre los Estados miembros y garantizar, tanto a los destinatarios como a los prestadores de los servicios, la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de estas dos libertades fundamentales del Tratado. Dado que los obstáculos que entorpecen el mercado interior de los servicios afectan tanto a los operadores que desean establecerse en otros Estados miembros como a los que prestan un servicio en otro Estado miembro sin establecerse en él, procede permitir que el prestador desarrolle sus actividades de servicios dentro del mercado interior, ya sea estableciéndose en un Estado miembro, ya sea acogándose a la libre circulación de servicios. Los prestadores deben disponer de la posibilidad de elegir entre estas dos libertades en función de su estrategia de desarrollo en cada Estado miembro».

vidades de servicios, limitativa de la configuración estatal, autonómica y local y que no se puede dejar caer en saco roto.

VI. UN APUNTE SOBRE COMPETENCIA JUDICIAL INTERNACIONAL DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS

Como se puede apreciar, la exposición precedente sobre el alcance de los títulos habilitantes tiene transcendencia sobre una cuestión que hasta los últimos años estaba resultando poco importante para el Derecho administrativo: la relativa a los problemas de competencia judicial internacional, que tan comunes son en el ámbito del Derecho internacional privado. Problema que, como es conocido, no tiene nada que ver con el problema de la ley aplicable en el proceso, aunque la solución pueda resultar homogénea.

Partiendo de que el artículo 24 de la Ley Orgánica del Poder Judicial determina que «el orden contencioso-administrativo será competente, en todo caso, la jurisdicción española cuando la pretensión que se deduzca se refiera a disposiciones de carácter general o a actos de las Administraciones Públicas Españolas. Asimismo conocerá de las que se deduzcan en relación con actos de los poderes públicos españoles, de acuerdo con lo que dispongan las Leyes».

El recordatorio de lo previsto en el artículo 24 LOPJ sólo constituye una primera aproximación a un tema que resulta a la vez complejo e interesante, como es el de las consecuencias que tienen para las Administraciones públicas el fenómeno de la globalización económica y en este momento, un elemento que es muy concreto, el de su control judicial y la competencia que tengan los Tribunales nacionales frente a actos cuyo origen se encuentra fuera de nuestro país. En todo caso, la conclusión que después de esta primera aproximación se debe extraer es importante: las reglas de determinación de la competencia judicial del art. 24 LOPJ y de concreción de la ley aplicable del art. 8.1 C.c constituyen un elemento jurídico más —aunque importante, eso es cierto— en el análisis que ha de realizarse cuando nos enfrentemos a un problema de Derecho administrativo con elementos de extranjería. Dicho de otro modo, que hay que flexibilizar su aplicación e incorporar los elementos que se deduzcan del marco internacional, dado que éste tiene una tendencia muy importante a la materialización de este tipo de reglas. De acuerdo con esta idea las dos reglas clásicas quedarían con el carácter de derecho supletorio, para los casos en los que o no existan reglas sustantivas o no sea de aplicación el principio de reconocimiento mutuo de legislaciones. Todo lo cual tiene, a su vez, un campo importante de aplicación en los sistemas jurídicos plurilegislativos, como el español.