

**INFORME DE 27 DE ABRIL DE 2016 SOBRE RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, CONTRA LA SUSPENSIÓN CAUTELAR DE OTORGAMIENTO DE LICENCIAS PARA LA APERTURA DE NUEVOS ESTABLECIMIENTOS DE HOSTELERÍA ACORDADA POR UN AYUNTAMIENTO (UM/047/16).**

**I. ANTECEDENTES**

Mediante escrito, remitido el día 21 de abril de 2016 por distintos representantes de establecimientos de hostelería, se presentó en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) reclamación del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM) contra distintos actos de suspensión de tramitación de licencias para la apertura de nuevos establecimientos de hostelería en el ámbito territorial del ensanche de Bilbao dictados los días 14 y 16 de marzo de 2016.

Los actos administrativos singulares objeto de reclamación<sup>1</sup> se basan única y exclusivamente en un Acuerdo marco o general previo adoptado por la Junta de Gobierno de la Villa de Bilbao con fecha 24 de febrero de 2016 y publicado en el Boletín Oficial de Bizkaia el 8 de marzo de 2016<sup>2</sup>.

En el apartado Segundo del citado Acuerdo marco o general de 24.2.2016, el Ayuntamiento bilbaíno acuerda “*dejar en suspenso cautelarmente, durante el plazo máximo de un año, el otorgamiento de licencias, así como la validez habilitante de las comunicaciones previas, para la implantación de nuevos establecimientos de hostelería en todo el ámbito de dicha ordenanza número 7.*”

El reclamante no comparte la suspensión acordada por el Ayuntamiento citado. Esta suspensión resultaría, a juicio de los interesados, contraria a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación de los artículos 5, 9, 17 y 18 de la LGUM.

La reclamación ha sido remitida por la SECUM a esta Comisión el día 22 de abril de 2016, en el marco de lo previsto en el artículo 26 de la LGUM.

**II. CONSIDERACIONES**

**II.1. Marco regulador de la suspensión de licencias urbanísticas.**

**II.1.1 Distinción entre control administrativo de la actividad y control urbanístico o constructivo.**

---

<sup>1</sup> Documentos números 4 a 8 de la reclamación.

<sup>2</sup> Véase página 4920. Puede consultarse el texto completo en el siguiente enlace: [http://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao\\_bob/2016/03/20160308a046.pdf#page=6](http://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao_bob/2016/03/20160308a046.pdf#page=6).

Con carácter previo al análisis de la reclamación presentado, resulta conveniente distinguir dos tipos de control:

- a) El control administrativo sobre la actividad, propio del régimen jurídico de las llamadas “*actividades clasificadas*”.
- b) El control administrativo de la edificación o construcción en la que se desarrolla la actividad, mediante las llamadas “*licencias urbanísticas*”.

Así, la hostelería, como “*actividad clasificada*”, está regulada por el artículo 84bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), así como por los artículos 55 a 66 y por el Anexo II de la Ley vasca 3/1998, de 27 febrero<sup>3</sup>, y por la Ordenanza local bilbaína sobre establecimientos de hostelería de 26 de febrero de 2015<sup>4</sup>.

En cambio, las “*licencias urbanísticas*”, como veremos seguidamente, están sujetas a la Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo de Euskadi<sup>5</sup>, así como al Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao (PGOU).

También el análisis y valoración de una y otra regulación, como veremos, resulta distinto en la LGUM. Mientras la “*actividad clasificada*” está sujeta a los principios generales de necesidad y proporcionalidad del artículo 39bis LRJPAC y de los artículos 5 y 17 LGUM (véase Informe SECUM 28/1523 de 23 de noviembre de 2015, sobre actividades de hostelería<sup>6</sup>), al análisis de las “*licencias urbanísticas*” se aplican, además del artículo 5 LGUM, las consideraciones específicas de las “*infraestructuras físicas*” de los artículos 17.1.b), 17.2 y 20.4 LGUM (véase Informe SECUM 26/1511 de 12 de junio de 2015, sobre implantación de nuevo centro comercial<sup>7</sup>).

Finalmente, existe una estrecha relación de interdependencia entre el régimen de “*actividades clasificadas*” y el de “*licencias urbanísticas*”, puesto que, como recuerda el artículo 61 de la Ley vasca 3/1998, de 27 febrero, los ayuntamientos no podrán conceder licencias de obras para actividades sujetas a licencia de actividad clasificada en tanto no se haya concedido la licencia de actividad. Por su parte, el artículo 6 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, prevé la tramitación en un mismo

---

<sup>3</sup> La actividad de hostelería está regulada, como actividad clasificada, por los artículos 55 a 66 y por el Anexo II de la Ley vasca 3/1998, de 27 febrero. En los apartados 16 y 17 de la Sección A del citado Anexo II se contemplan aquellas actividades de hostelería sometidas a licencia previa de actividad en atención a su especial incidencia ambiental (p.ej. por su elevada contaminación acústica).

El resto de establecimientos de hostelería con menor incidencia ambiental (apartados 7, 8, 12 y 14 de la Sección B del Anexo II) están sujetos únicamente a una comunicación previa de actividad.

<sup>4</sup> B.O.B. nº 43 de 04.03.2015.

<sup>5</sup> BO. Euskadi de 20 julio 2006, núm. 138, pág. 15396.

<sup>6</sup> <http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/pdf/28.54HOSTELERIA.pdf>.

<sup>7</sup>

<http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/pdf/26.34ACTIVIDADESINMOBILIARIASCentrocomercial.pdf>.

procedimiento, de las autorizaciones o licencias de actividad y las urbanísticas, de acuerdo con el principio de simplificación de cargas administrativas que también recoge, con carácter general, el artículo 7 LGUM.

### **II.1.2 Regulación de la suspensión de licencias urbanísticas.**

La suspensión de licencias urbanísticas viene regulada en el artículo 85 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo de Euskadi<sup>8</sup> (Ley 2/2006), en los siguientes términos:

*1. Las administraciones competentes para la aprobación inicial de los planes urbanísticos podrán acordar la suspensión, por el plazo máximo de un año, del otorgamiento de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas para ámbitos o usos determinados, a los efectos de la elaboración o, en su caso, la modificación o revisión de dichos planes desde su aprobación inicial, en todo caso, o desde la adopción del acuerdo de formulación del avance.*

*2. Para su eficacia, el acuerdo de suspensión a que se refiere el párrafo anterior deberá ser publicado en el boletín oficial del territorio histórico correspondiente y en el diario o diarios de mayor difusión en el mismo.*

*3. El acuerdo de aprobación inicial de los planes urbanísticos determinará la suspensión, por el plazo máximo de dos años en el caso de que el acuerdo se refiera a planes generales, y de un año en todos los restantes casos, del otorgamiento de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias en los ámbitos en las que las nuevas determinaciones previstas supongan modificación del régimen urbanístico vigente. Esta suspensión sustituirá la medida a que se refiere el párrafo primero cuando la misma se hubiera adoptado previamente.*

*4. La suspensión se extingue por el mero transcurso del plazo máximo para el que haya sido adoptada y, en todo caso, con la aprobación definitiva del plan en tramitación, si ésta fuera anterior.*

*5. Extinguidos los efectos de la suspensión en cualquiera de los supuestos previstos, no podrán acordarse nuevas suspensiones, en el mismo ámbito espacial y por idéntica finalidad, en el plazo de cinco años.*

*6. Los peticionarios de licencias solicitadas en debida forma con anterioridad a la publicación de la suspensión tendrán derecho a ser indemnizados del coste de los proyectos. No habrá derecho a la devolución del coste del proyecto cuando la petición no se ajuste a derecho por ser contraria a la normativa o a la ordenación territorial y urbanística vigentes a la fecha de la solicitud.*

*7. El derecho a exigir la devolución del coste del proyecto quedará en todo caso en suspenso hasta que, aprobado definitivamente el plan de que se trate, se demuestre la incompatibilidad de dicho proyecto con sus determinaciones.*

El régimen de suspensión de licencias urbanísticas es desarrollado por el artículo 34 del Decreto vasco 105/2008, de 3 de junio<sup>9</sup>:

---

<sup>8</sup> BO. Euskadi de 20 julio 2006, núm. 138, pág. 15396.

<sup>9</sup> BO. Euskadi 23 junio 2008, núm. 118, pág. 16527.

**1. Las administraciones competentes para la aprobación inicial de los planes urbanísticos podrán acordar la suspensión, por el plazo de un año, del otorgamiento de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas para ámbitos o usos determinados, a los efectos de la elaboración o, en su caso, la modificación o revisión de dichos planes desde su aprobación inicial, en todo caso, o desde la adopción del acuerdo de formulación del avance o del propio documento en aquellos supuestos en el que el avance no fuese preceptivo.**

**2. En el supuesto de que se hubiera acordado por un período inferior al máximo establecido de dos años para el planeamiento general y un año para el resto de planes urbanísticos la suspensión del otorgamiento de licencias para la tramitación de modificaciones o revisiones de los planes de ordenación urbanística, será posible, mediante nuevo acuerdo municipal con sujeción a los requisitos de publicidad establecidos en el artículo 85 de la Ley 2/2006, prorrogar dicha suspensión hasta alcanzar dicho período máximo.**

Las consecuencias de la suspensión de licencias se contemplan en el artículo 121.1 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico<sup>10</sup>:

*Acordada la suspensión de licencias o la aprobación inicial del Plan que lleve consigo ese efecto suspensivo el órgano municipal competente **ordenará la interrupción del procedimiento de otorgamiento y la notificación de aquel acuerdo a quienes tuvieran presentadas solicitudes de licencia con anterioridad a la fecha de su adopción.***

No obstante, en relación con el ejercicio de la potestad de suspensión de licencias urbanísticas, deben efectuarse las siguientes consideraciones:

**1ª.-** El acuerdo de suspensión de licencias urbanísticas deberá adecuarse al principio de “*motivación suficiente*” y de “*proporcionalidad*” a los objetivos de interés público perseguidos con dicha suspensión, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4.2.c) de la propia Ley vasca 2/2006<sup>11</sup>.

**2ª.-** La regulación de la suspensión de licencias urbanísticas debe interpretarse de forma restrictiva y nunca extensivamente, al implicar una limitación de los derechos de los particulares. Así lo ha indicado expresamente el Tribunal Supremo<sup>12</sup> en las SSTs de 22 y 29 de enero de 1996 (RC 5425/1991 y RC 5428/1991) y de 24 de julio de 2014 (RC 422/2013).

**3ª.-** La suspensión de licencias urbanísticas debe efectuarse de acuerdo con los principios rectores de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado

<sup>10</sup> Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio.

<sup>11</sup> A los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, la potestad de ordenación urbanística se ejercerá observando en todo caso las siguientes reglas: (...) c) Expresión en opciones y decisiones suficientemente motivadas y adecuadamente proporcionadas respecto a los objetivos perseguidos.

<sup>12</sup> La necesidad de concretar el alcance de la suspensión de licencias, ya para áreas o ya para usos determinados, pero siempre dentro del marco preestablecido, es decir, parcelaciones, edificaciones o demoliciones, circunscribiendo éstas a territorios o usos concretos, sin que a su amparo puede entenderse ampliada una potestad concedida para determinadas licencias y que como restrictiva de los derechos de los particulares nunca puede ser interpretada extensivamente.

(LGUM), tal y como se recoge en el artículo 9.1 de la misma LGUM<sup>13</sup>. Y, más concretamente, deberá ser interpretado y aplicado de acuerdo con los artículos 5 y 17.1.b), 17.2 y 20.4 de la LGUM.

Finalmente, debe señalarse que también el PGOU de Bilbao contiene una regulación de los usos de hostelería, señalándose en su artículo 6.4.7<sup>14</sup> la posibilidad general de introducir restricciones basadas en la protección del medio ambiente o del entorno urbano.

Sin embargo, en la Ordenanza 7 del PGOU relativa a la zona del ensanche<sup>15</sup> no se contienen limitaciones específicas para la hostelería, aunque sí una prohibición para la construcción de nuevos edificios de oficinas<sup>16</sup>.

## **II.2. Análisis del caso a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad de los artículos 5 y 17 de la LGUM y de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.**

El artículo 5 LGUM prevé, en consonancia con el artículo 39bis LRJPAC, la aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad al control administrativo de la actividad económica:

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

*2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.*

La suspensión de licencias urbanísticas acordada constituye una limitación que afecta a “*infraestructuras físicas*” necesarias para el desarrollo de la actividad económica. EN consecuencia, resulta también de aplicación específica lo dispuesto en los artículos 17.1.b), 17.2 y 20.4 de la LGUM. En el artículo 17.1.b) LGUM se prevé que:

---

<sup>13</sup> *Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia.*

<sup>14</sup> [http://www.bilbao.net/castella/urbanismo/planes\\_urbanisticos/pgou/normativa/PGOU%20TOMO%20II.pdf](http://www.bilbao.net/castella/urbanismo/planes_urbanisticos/pgou/normativa/PGOU%20TOMO%20II.pdf).

<sup>15</sup> Véanse pág.20 y ss del Tomo III, Título Octavo y Capítulo Octavo. ([http://www.bilbao.net/castella/urbanismo/planes\\_urbanisticos/pgou/normativa/PGOU%20TOMO%20III.pdf](http://www.bilbao.net/castella/urbanismo/planes_urbanisticos/pgou/normativa/PGOU%20TOMO%20III.pdf)).

<sup>16</sup> Véase artículo 8.8.3.

*“Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:[...]”*

*b) Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.”*

Y en el artículo 17.2 LGUM se dice que:

*Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para exigir la presentación de una declaración responsable para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o para las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas, cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.*

Por su parte, el artículo 20.4 LGUM señala que:

*El principio de eficacia en todo el territorio nacional no se aplicará en caso de autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física. No obstante, cuando el operador esté legalmente establecido en otro lugar del territorio, las autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente a la instalación o infraestructura.*

En este caso, sin embargo, no se regula la exigencia de autorización sino que se suspende, con carácter general, la tramitación de nuevas autorizaciones o licencias urbanísticas para establecimientos de hostelería en la zona de ensanche de Bilbao.

Esta medida equivale, en la práctica, a una *prohibición general temporal de apertura de nuevos establecimientos de hostelería*. Se trata, por tanto, de la limitación máxima (artículo 5 LGUM) que puede recaer sobre una actividad económica, como excepción al principio de libre iniciativa económica y establecimiento de los artículos 16 y 19 LGUM.

Como ha señalado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en sus sentencias de 22 de diciembre de 2008 (C-161/07) y de 24 de marzo de 2011 (C-400/08, esta última relativa a la apertura de nuevos centros comerciales), las razones que pueden ser invocadas por la Autoridad de un Estado miembro para justificar una excepción al principio de la libertad de establecimiento deben ir siempre acompañadas de *“...un análisis de la oportunidad y de la proporcionalidad de la medida restrictiva adoptada por dicho Estado miembro, así como de los datos precisos que permitan corroborar su argumentación”* (Apdo 83 de la STJUE de 24 de marzo de 2011, C-400/08).

Y en este caso concreto, tras analizar la documentación aportada por el reclamante puede señalarse que:

- a) Ni en el Acuerdo marco de suspensión de 24 de febrero de 2016<sup>17</sup>, ni tampoco en los Acuerdos singulares de suspensión de 14 y 16 de marzo<sup>18</sup> se justifica expresamente la necesidad ni proporcionalidad de la suspensión acordada. De hecho, en los acuerdos singulares se efectúa una mera remisión al Acuerdo marco de 24 de febrero de 2016.
- b) Del Informe del Jefe de la Subárea de Planeamiento de Bilbao de 19 de febrero de 2016<sup>19</sup> se desprende que no todas las áreas del ensanche bilbaíno, en cuyo ámbito se ha acordado la suspensión de licencias, presentan la problemática ambiental y urbanística que justificaría dicha suspensión, sino solamente nueve áreas concretas del citado ensanche<sup>20</sup>. Por tanto, a priori, podría resultar desproporcionado aplicar la suspensión de licencias a todo el ensanche cuando el artículo 5 LGUM exige la aplicación de la medida menos restrictiva o distorsionadora de la actividad económica.
- c) Del Informe-Proyecto de Acuerdo del Ayuntamiento de 19 de febrero de 2016<sup>21</sup> se desprende, de un lado, que existen otras causas distintas de la propia actividad de hostelería que afectan al entorno urbano, como la peatonalización de las calles o la aplicación de la legislación anti-tabaco<sup>22</sup>; y de otro lado, también se constata que existen otros sectores económicos, y no solamente el de hostelería, que podrían ser la causa de las incidencias ambientales<sup>23</sup>. Ello conculcaría el principio de “necesidad” del artículo 5 LGUM.

Por tanto, no puede decirse que, en este caso, hayan sido observados los principios de necesidad y proporcionalidad de los artículos 5 y 17 LGUM, en relación con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE antes mencionada (STJUE de 22 de diciembre de 2008, C-161/07 y de 24 de marzo de 2011, C-400/08).

---

<sup>17</sup> BOB de 8 de marzo de 2016.

<sup>18</sup> Documentos 4 a 8 de la reclamación.

<sup>19</sup> Documento 10 de la reclamación.

<sup>20</sup> En la página 3 del Informe se dice: “*En concreto, nos referimos al conjunto Ledesma-Albia-Diputación, al entorno de la confluencia de las calles Heros-Ajuriaguerra, al conjunto Campuzano-Pozas, a la cuña San Mamés-Egaña, y al triángulo de La Casilla, definido por las calles Autonomía, Gordóniz y la Plaza de la Casilla, a la Alameda de Mazarredo, al triángulo de Villarias, a la calle Telesforo Aranzadi, junto con el pasadizo hasta Alameda de Urquijo y al espacio de Basurto delimitado por las calles Autonomía, Estación de Basurto y Avenida Sabino Arana*”.

<sup>21</sup> Documento número 11 de la reclamación.

<sup>22</sup> Véase página 1 del Documento 11.

<sup>23</sup> “*..aunque este crecimiento se produzca de forma más acusada en el sector hostelero, resulta conveniente analizar también otros usos urbanísticos que resulten desaconsejables para ese entorno que se busca proteger, e incluso una nueva tipificación o clasificación de los mismos, ajustándola a la realidad de la situación actual*”. Página 2 del Documento 11 de la reclamación.

En un caso similar, de suspensión general de otorgamiento de autorizaciones urbanísticas para la implantación y ampliación de grandes establecimientos comerciales, la SECUM, en su Informe 26/1616, de 20 de abril de 2016, declara que:

*“El establecimiento de una suspensión de carácter general y de aplicación casi absoluta a un determinado sector es una medida que afecta a una pluralidad de operadores en su conjunto. Consecuentemente –en atención al principio de proporcionalidad–, deben justificarse las razones por las que otro tipo de medidas, como por ejemplo, un análisis individualizado caso por caso, no son posibles o no permiten atender adecuadamente a la protección de las posibles razones imperiosas de interés general invocadas. Asimismo, deben tenerse en cuenta elementos relevantes como su duración.”*

En las resoluciones singulares de suspensión objeto del presente informe no se efectúa, ni constan criterios que permitan deducir, un análisis individualizado y justificado de las razones concretas que pudieran motivar la suspensión en cada supuesto particular, sino que se realiza una remisión genérica al acuerdo marco de suspensión de 24 de febrero de 2016 (BOB de 8.3.2016 y Documento 9 de la reclamación).

Y en el citado acuerdo de 24 de febrero de 2016 tampoco se justifica la ausencia del análisis individualizado de cada procedimiento con base a una mayor o mejor protección de razones imperiosas de interés general. Por ello, cabe deducir que también quedaría vulnerado el principio de proporcionalidad de los artículos 5 y 17 LGUM.

Finalmente, debe recordarse, como indica la SECUM en su Informe 26/1616, de 20 de abril de 2016, antes citado, y al igual que señaló esta Comisión en su Informe UM/084/15, de 14 de diciembre de 2015<sup>24</sup>, que en ningún caso las razones imperiosas de interés general invocadas podrán encubrir requisitos de planificación económica. Ello resulta prohibido expresamente por el artículo 18.2.g) LGUM, en relación con el artículo 10.e) de la Ley 17/2009.

### **III. CONCLUSIONES**

A juicio de esta Comisión:

**1º.-** La suspensión de licencias urbanísticas es una potestad administrativa prevista expresamente en el artículo 85 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo de Euskadi<sup>25</sup>, que debe interpretarse restrictivamente al suponer una limitación de los derechos de los particulares (SSTS de 22 y 29 de enero de 1996 (RC 5425/1991 y RC 5428/1991) y de 24 de julio de 2014 (RC 422/2013)).

---

<sup>24</sup> Informe de 14 de diciembre de 2015, sobre la reclamación presentada al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, contra una disposición del Gobierno de Aragón relativa a enseñanzas universitarias.

<sup>25</sup> BO. Euskadi de 20 julio 2006, núm. 138, pág. 15396.



**2º.-** El ejercicio de dicha potestad debe adecuarse a los principios de *motivación suficiente* y de *proporcionalidad* a los objetivos de interés público perseguidos con dicha suspensión (art. 4.2.c de la propia Ley 2/2006), así como a los principios de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (artículo 9.1 LGUM).

**3º.-** La suspensión de licencias urbanísticas es una restricción a la libertad de establecimiento que exige el respeto a los principios de necesidad y proporcionalidad de los artículos 5 y 17 LGUM y, según señala el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a un análisis de la oportunidad y de la proporcionalidad de la medida restrictiva adoptada así como de los datos precisos que permitan corroborar su argumentación (SSTJUE de 22 de diciembre de 2008, C-161/07 y de 24 de marzo de 2011, C-400/08).

**4º.-** En este caso concreto, del análisis del acuerdo marco de suspensión y de las resoluciones de suspensión singulares, así como de la documentación preparatoria, puede inferirse que no concurren los requisitos de necesidad y proporcionalidad exigidos por los artículos 5 y 17 LGUM y por la jurisprudencia del TJUE antes citada.

**5º.-** En el caso de que la autoridad local no modificara el acuerdo general de suspensión de 24 de febrero de 2016 (BOB de 8.3.2016) para adecuarlo a los principios de necesidad y proporcionalidad indicados en este informe, revocando las resoluciones de suspensión de 14 y 16 de marzo de 2016 (Documentos 4 a 8 de la reclamación), esta Comisión estaría legitimada para impugnar tanto el citado acuerdo marco como las resoluciones de suspensión antes mencionadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 27 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado y las especialidades procesales previstas en los artículos 127 bis, ter y quáter de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.