



**Universidad
Zaragoza**

Trabajo Fin de Grado

**LA C.N.M.C. COMO GARANTE DE LA UNIDAD
DE MERCADO. EN PARTICULAR, FRENTE A
ACTUACIONES DISCRIMINATORIAS DE LOS
PODERES PÚBLICOS**

Autor/es

Diego Carcavilla García

Director/es

Juan Arpio Santacruz

Facultad de Derecho

2019

ÍNDICE

I. Introducción.....	7
1. Cuestión tratada en el TFG.....	7
2. Razón de la elección del tema y justificación de su interés.....	8
3. Metodología.....	9
II. Intereses de los Operadores Económicos en el ámbito de la Unidad de	
Mercado y principios que lo garantizan.....	11
1. Conceptos previos.....	11
2. Concepto de operador económico a efectos de la LGUM.....	11
3. Intereses de los operadores económicos en el ámbito de la unidad de mercado.....	13
3.1. Significado y alcance del principio de unidad de mercado.....	13
3.2. Libertad de circulación y establecimiento de los operadores económicos.....	16
3.3. Libre circulación de bienes y servicios.....	16
3.4. Igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.....	17
4. Principios que garantizan los intereses de los Operadores económicos en el ámbito	
de la Unidad de Mercado.....	18
4.1. Preliminar.....	18
4.2. Principio de no discriminación.....	19
4.3. Principio de cooperación y confianza mutua.....	20
4.4. Principio de necesidad y proporcionalidad.....	21
4.5. Principio de simplificación de cargas.....	24
4.6. Principio de transparencia.....	25
5. Sistema institucional.....	26

III. Funciones de la CNMC como garante de los intereses de los operadores económicos en el ámbito de la unidad de mercado: La facultad de informar e impugnar normas.....	29
1. Cuestiones previas.....	29
2. Reclamación administrativa de la LGUM.....	29
3. Interposición del recurso contencioso-administrativo por la CNMC.....	34
IV. Actuación de la CNMC como garante del principio de no discriminación.....	37
1. Cuestiones previas.....	37
2. Discriminación en la aplicación de los criterios exigibles para la apertura de un establecimiento o para el desarrollo de una actividad económica.....	37
3. Discriminación por la exigencia de tener un establecimiento permanente en la CCAA para desarrollar una actividad económica.....	40
4. Discriminación por la exigencia de tener un establecimiento permanente o estar inscrito en un registro autonómico para poder optar a subvenciones.....	42
5. Discriminación por la exigencia de tener un establecimiento permanente para poder acceder a determinados servicios.....	44
V. Conclusiones.....	45
VI. Bibliografía.....	47
VII. Otra documentación.....
VIII. Legislación.....
IX. Jurisprudencia.....

Listado de abreviaturas utilizadas

Art: Artículo

Cap: Capítulo

CNMC: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

Const: Constitución Española

Dir: Directiva

disp.adic: disposición adicional

disp.trans: disposición transitoria

disp.final: disposición final

DL: Decreto-ley

DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea

ET: Estatuto de los Trabajadores (RDLeg 1/1995)

L: Ley

LJCA: Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa (L 29/1998)

LBRL: Ley de Bases del Régimen Local (L 7/1985)

LCSP: Ley de Contratos del Sector Público (RDLeg 3/2011)

LGUM: Ley de garantía de la unidad de mercado (L 20/2013)

LOTIC: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LO 2/1979)

LOTT: Ley de Ordenación de los transportes terrestres (L 16/1987)

LPAC: Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015)

LRJSC: Ley del Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/2015)

O: Orden

OE: Operador Económico

OM: Orden Ministerial

RD: Real Decreto

RDL: Real Decreto-ley

UM: Unidad de Mercado

I- INTRODUCCIÓN

1. Cuestión tratada en el TFG

La Constitución Española en su artículo 38 reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, garantizando el derecho a desarrollar una actividad económica en condiciones de igualdad.

Este principio consagrado en el artículo 38 no es absoluto, puesto que hay otros objetivos y libertades que también deben ser tutelados. Para garantizar esos otros derechos y libertades, la CE reconoce competencias tanto al Estado como a las CCAA. A este respecto, el propio TC señala que la libertad de empresa “se ejerce dentro de un marco general configurado por las reglas, tanto estatales como autonómicas, que ordenan la economía de mercado” (STC 135/2012, remitiéndose a su vez a la STC 227/1993, de 9 de julio).

La diversidad normativa que implica la organización administrativa-institucional de España, conlleva que todos los operadores económicos de nuestro país, y por ende, indirectamente, todos los consumidores y usuarios, nos veamos afectados por esa diversidad normativa, de ahí la necesidad de garantizar que esa regulación normativa no afecte a la libertad de empresa ni a la unidad de mercado. Este problema lo soluciona el TC valorando en el caso concreto ese conflicto entre la diversidad normativa y la unidad de mercado.

La unidad de mercado no es una materia en sí, sino un límite. Para garantizar ese límite se ha aprobado esta Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado¹ (en adelante LGUM).

Del mismo modo, dicha libertad de mercado, aparece vinculada con la necesaria unidad de la economía nacional y la exigencia de que exista un mercado único que permita a los poderes públicos el desarrollo de sus competencias constitucionales de coordinación de la planificación general de la actividad económica (STC 96/1984, 64/1990, 118/1996, 64/1990). En este sentido, dicho derecho debe ejercerse en el marco de la economía de mercado, siendo la defensa de la economía, un límite de esa libertad de empresa (SSTC 1/1982, 88/1986, 208/1999 de 11 de noviembre y 71/2012, de 16 de abril).

¹ TENA PIAZUELO, V. (2006): “Defensa de la unidad de mercado. Riesgo de fragmentación de los mercados a través de la regulación” en *Marco Regulatorio y unidad de mercado*, Círculo de Empresarios, Madrid.

La LGUM, con el objetivo de garantizar la libre iniciativa económica², pretende limitar los obstáculos y trabas derivados de la diversidad normativa, y para ello garantiza la libertad de acceso a las actividades económicas y su ejercicio en todo el territorio nacional.

El objeto de este trabajo es analizar la LGUM como instrumento de garantía de unidad de mercado. No obstante dada la amplitud del tema, el trabajo lo he limitado al estudio de las funciones que la LGUM atribuye a la CNMC, y he puesto especial énfasis en uno de los principios que garantizan la unidad de mercado: el principio de no discriminación.

La CNMC, creada por la Ley 3/2013 de 4 de junio, y que sustituye a la Comisión Nacional de la Competencia que establecía la Ley 15/2007 de 3 de Julio, constituye un organismo público de los previstos en la Ley 6/1997 disposición adicional 10ª. La Ley 3/2013 le atribuye la función de “garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios”³. Por ello, como veremos, la LGUM también le asigna un papel relevante en la garantía de la Unidad de Mercado

2. Razón de la elección del tema y justificación de su interés

La LGUM se aprueba en 2013 para garantizar la Unidad de Mercado y reconocer mecanismos de defensa a los operadores económicos frente a la diversidad normativa que afecta a dicha unidad. Tras cinco años de vigencia de la ley, era un momento adecuado para hacer balance y analizar cuál ha sido su aplicación frente a una pujante y creciente actividad administrativa por parte de las Comunidades Autónomas en virtud de las competencias que ostentan.

Cómo se verá, la CNMC ha tenido gran protagonismo en la garantía de la Unidad de Mercado, haciendo frente a una gran cantidad de actuaciones susceptibles de afectar a la unidad de mercado. Esta actuación de la CNMC ha dado lugar a un gran acervo de informes y de recursos que han sido resueltos por los tribunales de justicia. De esos informes se pueden inducir cuales son los tipos de actuaciones de las Autoridades Públicas más frecuentes que infringen la Unidad de Mercado y los criterios conforme a los cuales deben ser evaluadas, prestando especial atención en las que son contrarias al principio de no discriminación.

² La libre iniciativa económica aparece regulada en el artículo 16 LGUM.

³ ALVAREZ, M., *Claves Prácticas guía útil sobre la Unidad de mercado y mecanismos de protección de los operadores económicos*, 2015, p. 108.

3. Metodología

El método aplicado en la realización de este trabajo ha sido un método lógico-inductivo, consistente en estudiar pormenorizadamente los informes elaborados por la CNMC, y las sentencias que han resuelto los recursos judiciales que ha interpuesto la CNMC en el marco de las competencias que la LGUM le atribuye con objeto de salvaguardar la unidad de mercado.

El acceso a estos informes y recursos se ha realizado a través de la página web de la CNMC, donde aparece toda su actividad (www.cnmc.es). El número de informes emitidos asciende a 105, de los cuales 15 hacen referencia a las actuaciones que afectan al principio de no discriminación, al que dedico el apartado 4 del trabajo.

Lógicamente, para conocer la problemática inherente a la unidad de mercado, ha sido necesario estudiar, con carácter previo, el marco jurídico aplicable, integrado fundamentalmente, por la LGUM, por la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, el RD 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto orgánico de la CNMC, el Reglamento de Funcionamiento Interno de la CNMC, la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, la Ley 1/2002 de Coordinación de Competencia entre el Estado y las CCAA y el RD 261/2008 de Defensa de la competencia.

En este sentido, estudié más detalladamente el sistema orgánico previsto para la salvaguarda de la unidad de mercado y en la aplicación de los principios que inspiran la LGUM. Posteriormente, estudié los mecanismos que prevé la LGUM para la defensa de los derechos e intereses de estos Operadores Económicos (en adelante OE), centrándome en la facultad que otorga a la CNMC para la interposición del recurso contencioso-administrativo.

En este estudio ha resultado de especial utilidad los trabajos doctrinales y las diferentes posiciones que reflejan en torno a los procedimientos que prevé la LGUM. Por tanto, he realizado un estudio sistemático-conceptual, jurídico, mercantil y administrativo, a través de la información aportada tanto por la doctrina, legislación y la práctica de la CNMC

Al tratarse de un tema actual, donde la CNMC ha tenido mucho protagonismo en estos últimos años, he leído y me he informado de todos los recursos e informes que ha emitido. Como por su extensión, no se puede hacer mención a todos ellos, el trabajo se ha limitado a aquellos que tratan de garantizar el principio de no discriminación por razón del lugar de establecimiento.

El trabajo lo he dividido en cuatro partes. En primer lugar, a modo de introducción, he expuesto el objeto del trabajo, y el problema jurídico atinente, relativo al conflicto entre el derecho de libertad de empresa y el derecho de defensa de la economía, en el cual, tienen competencias tanto las CCAA como el Estado. A continuación, he expuesto cuales son los intereses de los

OE, y el conjunto de principios que articula la LGUM como instrumentos necesarios para garantizar dichos intereses. Posteriormente me he centrado en el papel que la LGUM proporciona a la CNMC, en aras de preservar la unidad de mercado, a fin de eliminar los obstáculos y trabas que las actuaciones de los poderes públicos conllevan, para dotar de eficacia a los principios anteriormente citados. Y finalmente, he expuesto informes de la CNMC emitidos con objeto de la salvaguarda de un principio, en concreto, el de no discriminación.

II- INTERESES DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS EN EL ÁMBITO DE LA UNIDAD DE MERCADO Y PRINCIPIOS QUE LO GARANTIZAN

1. Conceptos previos

Los intereses de los OE que protege la LGUM frente a las actuaciones de los Poderes Públicos que afectan a la Unidad de Mercado son esencialmente tres: la libertad de circulación y establecimiento de los OE, la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio nacional y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

Con objeto de garantizar esos intereses, y por ende, la unidad de mercado, la LGUM enuncia un conjunto de principios que deben observar las AAPP y cuya finalidad es garantizar a todo OE la libertad de iniciar una actividad económica en cualquier lugar del territorio nacional y, una vez legalmente constituido, el derecho a ejercer dicha actividad en todo el territorio nacional con independencia del lugar dónde se haya constituido.

Asimismo, la ley establece un sistema institucional encargado de supervisar el cumplimiento de esos principios y garantizar la supervisión entre AAPP.

Del mismo modo, para dotar de efectividad a estos principios reconoce unos medios de protección o de defensa a los OE, para hacer frente a los eventuales incumplimientos por parte de las AAPP.

A continuación, expondremos brevemente estos aspectos, y con carácter previo indicaremos cuáles son los OE cuyos intereses se pretenden proteger.

2. Concepto de Operador Económico (OE) a efectos de la LGUM

La LGUM regula las actuaciones de las autoridades públicas que inciden sobre los intereses de los OE legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional. A estos efectos se entiende por OE “cualquier persona física o jurídica o entidad que realice una actividad económica en España” (Anexo H LGUM).

Como se puede comprobar, el concepto de OE se basa en la realización de una actividad económica. Esta expresión incluye “cualquier actividad de carácter empresarial o profesional

que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios” (Anexo B LGUM).

De modo que, con carácter general, quien realiza actividades consistentes en producir bienes y servicios en el mercado, incluidos servicios profesionales y los servicios prestados por autónomos que desarrollan una actividad por cuenta propia (se consideran como tales los servicios de arquitectura e ingeniería, veterinarios y sanitarios, administradores concursales y la asistencia jurídica gratuita), van a ser OE a efectos de la LGUM.

En lo relativo a las actuaciones administrativas, de disposición o de intervención por cualquier autoridad competente, siempre y cuando incidan sobre el ejercicio y el acceso al mismo en las actividades económicas, también serán objeto de aplicación de la presente ley.

Respecto a los servicios públicos, servicios económicos de interés general, servicios especiales, y los servicios sometidos a obligaciones de servicio público, son actividades económicas siempre y cuando la administración no se reserve para sí la gestión directa de los mismos.

En consecuencia, las normas reguladoras de aquellos de los que la administración no se reserve la gestión directa, forman parte del ámbito objetivo de la LGUM. En este sentido la CNMC emite el informe UM/026/14⁴ relativo a la concesión administrativa de cursos de reeducación vial, que por ser considerados como servicio público en España, y como servicio económico de interés general por la normativa comunitaria, forma parte de las actividades reguladas por la LGUM.

También son actividades económicas y están incluidos en el ámbito de aplicación de la LGUM, los servicios y actividades que la Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio excluye (dichas actividades y servicios son los servicios no económicos de interés general, servicios financieros, servicios y redes de comunicaciones electrónicas, servicios en el ámbito del transporte, servicios prestados por ETT, servicios sanitarios, servicios audiovisuales, las actividades de juego, las actividades que supongan el ejercicio de la autoridad pública como notarios o registradores de la propiedad, los servicios sociales y los servicios de seguridad social). Así por ejemplo la CNMC ha aplicado la LGUM a una actuación administrativa consistente en exigir una autorización para la apertura de salones de juego e impedir que se

⁴ Que dispone que “la gestión e impartición de cursos de sensibilización y reeducación vial recibe la consideración de servicio público (y por tanto sí sujetos a la LGUM, ya que son objeto de gestión indirecta) en el ámbito español, siendo calificados en el ámbito comunitario como servicios de interés económico general, al prestarse a cambio de una contrapartida económica. A los servicios de interés económico general les resultan de aplicación los principios de necesidad y proporcionalidad previstos por el Derecho Comunitario de la Competencia”.

ubiquen en un espacio inferior a 800 metros respecto a otros ya instalados (informe⁵), y ello aun cuando, cómo se ha visto, las actividades de juego estén excluidas de la Ley 17/2009.

De igual modo, el conjunto de servicios concedidos por organismos de evaluación, certificación y similares, los servicios concedidos por centros educativos, incluyendo en este ámbito tanto los concertados como las universidades, son parte del ámbito objetivo de esta ley. En este sentido el TC afirma que la consideración de la enseñanza superior como un servicio público está justificada por la concurrencia de intereses particulares para la comunidad universitaria como de interés general (STC 87/2014). A raíz de la citada STC, la ley orgánica de universidades contiene la previsión “prestacional” en su artículo primero⁶, inescindible de la doctrina del TC sobre el servicio público universitario.

Los servicios de ejecución de contratos con alguna entidad del sector público para la construcción de infraestructuras, el suministro de bienes o la prestación de servicios, también serán objeto de la presente ley.

Siguiendo la línea argumental anterior, la CNMC emite el informe UM/034/14⁷, sobre el cual MARIA ALVAREZ SAN JOSÉ dispone que: “No estarán sujetos a la LGUM aquellas personas que actúan como consumidores y usuarios y no como empresarios, en los términos previstos en el artículo 3 LGDCU”⁸.

Conforme a lo anterior, cabe afirmar que las actividades realizadas por cuenta ajena no tendrían cabida en esta ley. En este sentido la CNMC emite un informe en el que afirma que “Sin perjuicio de la conveniencia de que la acreditación de personal docente universitario en régimen laboral sea objeto de racionalización normativa o se incluya como ámbito objeto de reforma de las AAPP, a juicio de esta Comisión la actividad desempeñada por los profesores contratados doctores en particular y también, con carácter general, la actividad desarrollada por el personal docente e investigador en régimen laboral, no se halla dentro del ámbito de la LGUM al ser una actividad económica por cuenta ajena que no le resultan de aplicación las disposiciones de la citada Ley”⁹. Por tanto, concluye la CNMC que dichas actividades no se hallan dentro del ámbito de la LGUM, al ser una actividad económica por cuenta ajena.

⁵ Informe UM/043/15.

⁶ Dicho artículo dispone “La universidad realiza el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio”.

⁷ En el cual se aborda la reclamación de un profesional liberal (ingeniero) denunciando una información sobre competencias entre ingenieros/arquitectos publicada en la web de un colegio territorial de arquitectura.

⁸ ALVAREZ, M., *Guía útil sobre la ley de Unidad de mercado*, 2015, p. 45.

⁹ Informe UM/025/14 de 23-7-2014.

3. Intereses de los operadores económicos en el ámbito de la unidad de mercado

3.1. Significado y alcance del principio de unidad de mercado

El objetivo de la ley es garantizar, que las actuaciones administrativas que afecten a los intereses de los OE, sean compatibles con la unidad de mercado. Ello obliga a explicar qué se debe entender por unidad de mercado.

La CE se refiere a la unidad de mercado en los artículos 139.2 y 157.2 CE. Según el primero “Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español”. Según el segundo, “Las CCAA no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios”.

Esta disposición no forma parte de las dedicadas a los títulos competenciales, sino que constituye un límite impuesto a las potestades, tanto normativas como administrativas, de las Comunidades Autónomas y Entidades locales. De este modo, tanto parte de la doctrina, como ALBERTI ROVIRA¹⁰ y el TC en alguna STC¹¹, resaltan que la unidad de mercado no es en realidad un título competencial¹², sino que actúa como límite al ejercicio de ciertos títulos competenciales¹³.

En este sentido, debemos citar las STC 71/2012, 96/2002 y 104/2013. La primera, vincula la unidad de mercado con la competencia de los artículos 149.1.13 y 149.1.1 de la CE, llegando a afirmar que, el establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho a la libertad de empresa, resulta imprescindible para salvaguardar la unidad de mercado. Las otras dos, afirman que la unidad de mercado es un requisito para la efectiva unicidad del orden económico nacional. Por tanto, aluden a la unidad de mercado como

¹⁰ ALBERTI ROVIRA, E., La cláusula de libre circulación y la garantía de la unidad del mercado interno en la Constitución Española de 1978, en la *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 1993, p. 35-63 y ALBERTI ROVIRA, E.: *Autonomía política y unidad económica*, ed. Institut d' Estudis Autònomicos, ed. Civitas, pp. 35 y ss.

¹¹ STC 208/1999.

¹² Relativo a las consecuencias de que la CE no establezca la unidad de mercado como título competencial, TENA PIAZUELO, V.: *La unidad de mercado en el Estado Autònomico*, ed. Escuela Libre Editorial, Madrid, 1997, pp.89 y ss.

¹³ FERNANDO PABLO, M., El principio constitucional de unidad de mercado ¿fragmentación del mercado por leyes autonómicas?, en la obra *Marco regulatorio y Unidad de mercado*, Libro Marrón, Círculo de Empresarios, 2006, pp.187 y ss.

una de las posibles finalidades que puede perseguir el Estado en el ejercicio de su competencia para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Siguiendo esta línea argumentativa, la STC 130/2013 señala que dentro de las finalidades que pueden perseguir los preceptos de la LGUM se encuentra precisamente la de evitar distorsiones en el funcionamiento del mercado y la simplificación de cargas administrativas.

Lógicamente las STC citadas no legitiman que el Estado pueda vaciar o dejar sin contenido las competencias asumidas por las CCAA. En este sentido la STC 88/1986 deja constancia de que tal unidad no significa uniformidad, ya que la propia organización de nuestro Estado supone una diversidad de regímenes, lo que significa que hay que garantizar la compatibilidad entre la unidad económica de la nación y la diversidad jurídica que deriva del derecho a la autonomía, buscando un equilibrio.

La cuestión es saber hasta qué punto la unidad de mercado puede limitar las potestades de las CCAA. Sobre este particular se puede comprobar que, generalmente, el TC sólo proscribía aquellas que obstaculizan la libertad de mercado pero no las que puedan afectar a ella, sin llegar a obstaculizarla. Por ello la ST 88/1986 dice que, en virtud del 139.2 CE, la regulación autonómica podrá incidir sobre el mercado si lo hace dentro de su ámbito competencial, si es proporcionada al objetivo que persigue, y siempre que no limite la unidad de mercado ni libertad de circulación ni suponga una discriminación arbitraria.

La doctrina del TC, como cláusula de cierre del sistema normativo en materia económica, para garantizar el respeto al contenido esencial de los derechos y deberes constitucionales (y a la libertad de establecimiento y circulación), manifiesta que corresponde al Estado en exclusiva “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”. Por tanto, esto es un “efecto reductor de la diversidad jurídica que resulta constitucionalmente admisible”.

Por tanto, como sostiene FERNÁNDEZ FARRERES¹⁴ refiriéndose a la STC 1/1982 y a la STC 29/1986, la unidad de mercado no puede romper los títulos competenciales, pero éstos tampoco pueden desintegrar la unidad de mercado¹⁵. Son muchas las STC¹⁶ en las que el TC entiende la unidad de mercado como un límite a los poderes públicos autonómicos, que comporta una prohibición de discriminación, así como una prohibición de establecimiento de barreras a la

¹⁴ FERNANDEZ FARRERES, G.: “ Unidad de mercado y libertades de empresa, y circulación en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº. 163, 2014, pp.111 y ss.

¹⁵ VILLAR ROJAS, F. J.: “ El derecho público de la crisis: lo que se ha hecho y lo que puede se puede hacer”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 325, 2012, pp.151 y ss.

¹⁶ STC 37/1981, STC 76/1983, STC 319/1993 y STC 247/2007.

libre circulación, siempre y cuando no haya fines de interés general que lo justifiquen y éstos no resulten desproporcionados.

Son muchas las STC que conectan los artículos 139 y 157.2 con competencias del 149, que consagran la libre circulación, añadiendo que los españoles tienen los mismos derechos y deberes en todo el territorio del Estado, siempre y cuando, no se interprete en sentido absoluto, pues vaciaría de contenido la competencia autonómica.

El límite de la UM implica garantizar los siguientes intereses de los OE:

- La libre circulación y establecimiento de los OE
- La libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español
- La igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica

3.2. Libre circulación y establecimiento de los operadores económicos

El primer interés que garantiza la LGUM es la libre circulación y establecimiento de los OE. Para ello, establece disposiciones tendentes a evitar que las disposiciones de carácter general y las actuaciones administrativas, contengan condiciones o requisitos cuyo efecto directo o indirecto sea la discriminación por razón del lugar de establecimiento o de residencia.

Asimismo, se pretende que las autoridades competentes velen por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia y simplificación de cargas y transparencia, garantizando el derecho a la libertad de empresa constitucionalizado en el artículo 38 CE.

La LGUM, en aras de favorecer y preservar la libertad de circulación y establecimiento, establece en su artículo 18 una enumeración no exhaustiva¹⁷ de conductas prohibidas, relativas a exigencias basadas en el lugar de residencia o establecimiento del operador, cómo pueden ser la exigencia de una acreditación, calificación o certificación para poder realizar una actividad económica, o de haber realizado inversiones en el territorio de la autoridad competente.

En este sentido, hay numerosos informes en los que la CNMC interviene por establecer las AAPP requisitos de establecimiento en su determinado ámbito geográfico. Ejemplo de ello es el informe UM/007/14 (al que posteriormente en el epígrafe IV me refiero), que exige a los

¹⁷ Sobre el carácter no exhaustivo véase Alonso Mas.

operadores económicos como requisito para la obtención de la correspondiente autorización, tener su establecimiento en el territorio de Extremadura.

Por tanto, garantizar la libertad de circulación y establecimiento de los OE, constituye una proyección básica del principio de unidad de mercado.

De este modo, pese a estar en un Estado de estructura territorial compleja, se garantiza la existencia de unos principios básicos únicos e iguales en todo el ámbito nacional.

3.3. Libre circulación de bienes y servicios

El segundo interés de los OE a través de la LGUM que se pretende defender es la libre circulación de bienes y servicios que ofrecen en el mercado español, sin obstáculos directos o indirectos, y garantizando la igualdad de las condiciones básicas del ejercicio de la actividad económica. De este modo, no solo se protege el interés del OE, sino que también se fomenta el desarrollo económico, que a su vez, beneficia a los consumidores y usuarios, teniendo acceso en todas las partes del territorio a todos los bienes y servicios nacionales.

La LGUM garantiza que cualquier medida, límite o requisito que adopten las Autoridades Públicas, no tenga como efecto la creación o el mantenimiento de obstáculos o barreras innecesarios y desproporcionados a la unidad de mercado y que éstos afecten en la misma medida a todos.

Por ejemplo, la CNMC tuvo que pronunciarse¹⁸ sobre una limitación impuesta por una Autoridad Pública consistente en prohibir que los OE prestasen servicios de prevención de riesgos laborales a través de unidades móviles en un radio inferior a 75 km o superior a 125 km desde el lugar donde estuviera establecida la empresa. En este caso, la CNMC considera que la medida suponía un obstáculo injustificado a la libre circulación de servicios.

3.4. Igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica

Se trata del tercer interés que la LGUM pretende garantizar, y consiste en la prohibición de que las Autoridades Públicas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan restricciones al acceso a una actividad económica o exijan requisitos desiguales para el desarrollo de una actividad.

Por ejemplo, la CNMC ha considerado que el artículo 19.1 de la Orden FOM/734/2007, que exigía tener un mínimo de tres vehículos que no podían rebasar la antigüedad máxima de 5 meses contados desde su primera matriculación para poder acceder a una autorización de transporte, afectaba a la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad

¹⁸ Informe UM/065/14.

económica. Era discriminatorio porque esta exigencia para la concesión de las nuevas autorizaciones, que no se exigía anteriormente, implicaba una clara afección al principio de no discriminación por afectar a la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

Por ello se obliga a estas AAPP a que justifiquen, en su caso, la adopción de límites al acceso o ejercicio de una actividad económica en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general, y la exigencia de una motivación suficiente.

Teniendo en cuenta, la organización administrativa de nuestro Estado, que implica la existencia de una red de autoridades competentes entrelazadas, para garantizar la unidad de mercado será necesario asegurar que las actividades administrativas de las AAPP no generen un exceso de cargas¹⁹ administrativas que impliquen discriminación, garantizando la igualdad tanto en el ejercicio como en el acceso en todo el territorio español.

Aparte de las exigencias de la LGUM, hay que indicar que, como señala MACARENA HERNANDEZ BEJARANO, en virtud de la LDC, la CNMC tiene facultades para examinar los criterios de concesión de las ayudas²⁰ públicas, bien a solicitud de un interesado como de oficio. Siguiendo lo indicado en el 11.1 LDC “la CNMC podrá analizar los criterios de concesión de las ayudas públicas. No estando por tanto obligada”²¹. Sin embargo, “a lo que sí que está obligada es a publicar un informe en el que quede recogida la totalidad de las ayudas públicas concedidas en España por cualquier Administración”²². Por ello se puede afirmar, que el objeto de este artículo es prevenir distorsiones indebidas de la competencia en el mercado.

Por tanto, para garantizar un orden económico aplicable con carácter unitario y general a todo el territorio, es necesario garantizar la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

4. Principios que garantizan los intereses de los Operadores Económicos derivados de la unidad de Mercado

4.1. Preliminar

A fin de garantizar los intereses de los OE, la LGUM dispone que todas las Autoridades competentes deben respetar los principios previstos en los artículos 3 a 8 de la LGUM: principio

¹⁹ También se hará mención a ello en el apartado 4.5 relativo al principio de simplificación de cargas.

²⁰ HERNANDEZ, M., *Monografía de unidad de Mercado y relaciones laborales*, 2007, p. 193.

²¹ Artículo 11.1 LDC.

²² HERNÁNDEZ M., *Monografía de unidad de Mercado y Relaciones laborales*, 2007, p. 211.

de no discriminación, de cooperación y confianza mutua, de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes, de simplificación de cargas, y de transparencia²³.

Conviene señalar que en su redacción inicial la ley establecía en el artículo 6 el principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional. Este principio ha sido declarado inconstitucional por la STC 110/2017 de 5 de octubre, al igual que los artículos 19 y 20 relativos al mismo principio. El TC ha considerado que dichos preceptos vulneran el principio de territorialidad de las CCAA y exceden de la competencia que el 149.1.13 atribuye al Estado en materia económica.

Los principios enumerados en los artículos 3 a 8, excepto el ya señalado artículo 6, obligan a todas Autoridades Públicas, y por tanto, son exigibles por parte de los OE.

A continuación, se explica el contenido y alcance de cada uno de estos principios, y se expone brevemente el sistema institucional que establece la LGUM para supervisar su cumplimiento.

4.2. Principio de no discriminación

Se trata del primer principio que deben observar las AAPP, y trata de garantizar que todos los OE tengan los mismos derechos en todo el territorio nacional respecto a todas las autoridades competentes, sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento. En virtud de este principio, las AAPP, sobre el acceso o el ejercicio de actividades económicas, no pueden adoptar ninguna disposición de carácter general, actuación administrativa o norma de calidad que contenga condiciones o requisitos que tengan como efecto directo o indirecto una discriminación por razón del lugar de establecimiento o residencia del operador económico (artículo 3.1 LGUM).

La Doctrina²⁴ entiende que este principio despliega su eficacia en primer lugar, en el acceso y ejercicio de las actividades económicas, y con independencia de que se efectúen a través de establecimiento físico o no. En segundo lugar, en los requisitos, bases, y exigencias atinentes a subvenciones y ayudas públicas. Y, por último, también ha de ser tenido en cuenta en la adjudicación por parte de los operadores económicos de contratos con el sector público.

En definitiva, garantiza la igualdad de trato y la ausencia de obstáculos en las condiciones de acceso a las actividades económicas, basados en criterios de residencia o lugar de establecimiento. Por ello, este principio no es aplicable cuando el factor diferenciador se basa en

²³ REBOLLO PUIG, M.: "La Ley de Garantía de la Unidad de Mercado", REDA nº 163 (2014, pp.23 y ss).

²⁴ Por todos véase Manuel Rebollo Puig.

un criterio distinto al del lugar de residencia o establecimiento. (No obstante, quizás sí afecte a otros principios que serán objeto de estudio).

La CNMC se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre actuaciones de las AAPP exigiendo a los OE tener un establecimiento en su ámbito territorial para poder acceder a determinados beneficios o desarrollar su actividad.

Por ejemplo, la CNMC se ha pronunciado²⁵ en relación a las bases reguladoras establecidas por el gobierno de una Comunidad Autónoma para poder ser beneficiarias de subvenciones públicas destinadas a financiar la formación profesional de trabajadores. En el artículo 2 de la Orden 26 de noviembre de 2015 de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo sobre regulación del desarrollo de la formación profesional para el empleo, se establecían los criterios de valoración. Las solicitudes de las entidades se valoraban a través de un sistema de calidad propio de Castilla-La Mancha. Se distinguía, si la entidad tenía implantado el sistema de calidad de Castilla-La Mancha o no, asignando diferente puntuación. La CNMC considero que condicionar la obtención de la subvención o ayuda pública, a tener implantado el sistema de calidad propio de la CCAA otorgante, vulneraba el principio de no discriminación.

Otro informe²⁶, se refiere al artículo 4.2 del Decreto 72/2014 de 23 de Julio, del Principado de Asturias que regula los requisitos y ámbito de actuación de las unidades móviles por los servicios de prevención de riesgos laborales. Establece que un centro sanitario no podrá actuar mediante unidades móviles si la distancia existente entre la empresa y el centro sanitario es inferior a 75 km o superior a 125 km. La CNMC entiende que es contraria a este principio puesto que sólo permite a las empresas establecidas en Asturias prestar dichos servicios, por la exigencia de ese rango de distancia.

En este sentido, la exigencia de proximidad o inmediatez en la prestación del servicio, estaría prohibida por dicho principio, puesto que obligaría a los operadores económicos estar establecidos en lugares territoriales concretos. No, en cambio, si se exige la actuación en un periodo de tiempo o con ciertos requisitos, pero siempre y cuando éstos no provengan del principio de territorialidad.

Este principio será objeto de estudio posteriormente, tratando informes emitidos por la CNMC en la salvaguarda de dicho principio.

4.3. Principio de cooperación y confianza mutua

²⁵ UM/019/16.

²⁶ UM/065/14.

Debido a la organización administrativa-territorial de nuestro país, que conlleva la coexistencia de autoridades públicas estatales, autonómicas y locales, la LGUM establece el deber de las autoridades competentes de cooperar en el marco de los instrumentos establecidos en el Capítulo III de dicha ley, con el fin de garantizar la aplicación uniforme de los principios recogidos en dicho capítulo (artículo 4.1 LGUM).

Las relaciones que se lleven a cabo entre las autoridades competentes, se realizarán de acuerdo con el principio de confianza mutua, respetando el ejercicio legítimo de las competencias de otras autoridades, reconociendo sus actuaciones y ponderando en el ejercicio de competencias propias la totalidad de intereses públicos implicados, respetando la libre circulación y establecimiento de los OE, así como la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio nacional (artículo 4.2 LGUM).

Dicho principio, constituye una herramienta indispensable para eliminar los inconvenientes que suponen la diversidad de regulaciones entre el Estado, las CCAA y los entes locales.

Ambos principios están muy vinculados con el de lealtad institucional²⁷, que implica, junto al de cooperación y confianza mutua, el compromiso por parte de las instituciones públicas autonómicas y estatales, de ponerse de acuerdo y comunicarse sobre sus actuaciones y medidas que lleven a cabo, para no acarrear perjuicios sobre los OE, y por ende, sobre la unidad de mercado.

En este sentido destaco el informe de la CNMC UM/013/15²⁸. En dicho informe se deniega una autorización a una Entidad de control de incendios para iniciar su actividad económica en Madrid, siendo que ya disponía de una autorización otorgada por la Generalitat y de la correspondiente acreditación para actuar. Por ello la CNMC entiende que, en virtud de los principios de cooperación y confianza mutua, la Comunidad de Madrid debería reconocer la acreditación y autorización concedida ya previamente por la Generalitat.

4.4. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes

Tal y cómo hemos indicado anteriormente, el derecho de libertad de empresa del artículo 38 CE se ve condicionado por la obligación de promover otros objetivos también merecedores de protección, cómo puede ser la defensa y planificación de la economía.

²⁷ Artículo 3.1.e de la ley 40/2015.

²⁸ Sobre la reclamación en virtud del artículo 26 LGUM contra la verificación de requisitos para la inscripción en CCAA cómo entidad de inspección y control en ámbito de seguridad y prevención de incendios en establecimientos industriales y no industriales.

Para hacer compatible, el derecho de libertad de empresa con los demás objetivos dignos de protección, la LGUM establece que las AAPP, en el desarrollo de su actividad, han de observar el principio de necesidad y proporcionalidad, garantizando que sus intervenciones sean necesarias por la existencia de una razón imperiosa de interés general y guarden la debida proporción con el interés público²⁹.

Es decir, trata de garantizar que las autoridades públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias sólo establezcan límites al acceso a una actividad económica o a su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, cuando sea necesario para salvaguardar 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 (artículo 5.1 LGUM), y lo motiven expresamente.

El artículo 3.11 Ley 17/2009, considera razones imperiosas de interés general las siguientes: “el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

Por tanto, por exigencia de la instrumentalización de dicho principio, cualquier decisión o intervención que lleven a cabo las autoridades y afecten al acceso o ejercicio de las actividades deberán justificarse en una de esas razones de interés general, eliminando la posibilidad de imponer decisiones o intervenir por otros motivos.

Además, una vez que el principio de necesidad quede acreditado, se deberá elegir la medida menos restrictiva para conseguir el objetivo legítimo que se persigue. En este sentido, cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, es decir, por razones de necesidad, 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 (artículo 5.2 LGUM).

Siguiendo esta línea argumentativa, se pronuncian FEDERICO DURÁN y CARMEN SÁEZ, afirmando que: “según jurisprudencia del TJUE, las medidas que limiten la prestación de

²⁹ PERNÁS GARCÍA, J. J.: “El principio de necesidad y de proporcionalidad en la Ley de Garantía de Mercado”, en la obra colectiva *El nuevo marco jurídico...*, op, cit, pp. 417 y ss.

servicios, son sometidas a un juicio de proporcionalidad, siendo admisibles si están amparadas en razones de interés general³⁰. En el mismo sentido se pronuncia CRISTÓBAL MOLINA quién afirma que: “la justificación del interés general no opera como presupuesto de un derecho, sino como una facultad de restringir para casos concretos y por motivos justificados el ejercicio del mismo, permitiendo las limitaciones a las libertades básicas actuar ante casos concretos y debidamente identificados³¹”.

El principio de proporcionalidad se instrumentaliza en la regla general de la intervención mínima, garantizando la libertad de establecimiento y circulación. Dicho principio conlleva el estudio de las causas que deben concurrir para que la actuación administrativa sea procedente, y para el supuesto de que sea necesaria adoptarla, escoger la medida de intervención menos restrictiva para garantizar la libertad de establecimiento y circulación.

Entre los medios de intervención administrativa destacan la autorización, la declaración responsable y la comunicación previa, de mayor a menor grado de restricción de la libertad de establecimiento y circulación.

Por exigencia de este principio, el requisito de una autorización previa debe establecerse en una norma con rango de ley, con una motivación suficiente de someter dicha actividad económica a autorización³²:

- Respecto a los operadores económicos se concretará la razón de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente.
- Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, siempre y cuando sean susceptibles de generar daños ya sea sobre el entorno, medio ambiente o la seguridad y salud pública, y siempre y cuando no pueda salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.
- Cuando el número de operadores económicos del mercado sea limitado a causa de la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas.
- Cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales.

³⁰ DURÁN, F y SÁEZ, C., *Monografías de Unidad de mercado y Relaciones laborales*, 2007, p. 13-56.

³¹ MOLINA C., *Monografías de Unidad de Mercado y Relaciones laborales*, 2007, p. 297.

³² Artículo 17 LGUM.

La declaración responsable³³ permite el acceso y el inicio de una actividad económica mediante un control *ex post*, conservando las AAPP en su caso, las facultades de comprobación, control e inspección. Se trata de un documento suscrito por un interesado, en el que manifiesta que cumple con los requisitos exigidos por la normativa vigente para la realización de una actividad, que tiene en regla toda la documentación para acreditarlo, y que bajo su responsabilidad la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida.

En este sentido, “se podrá exigir una declaración responsable para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, así como para las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de la actividad económica, cuando en la normativa exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados”³⁴.

La comunicación previa es otro medio de control *ex post*, que consiste en un documento mediante el cual los interesados ponen en conocimiento de las AAPP competentes sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad, cuya regulación no exige ningún tipo de requisitos para el acceso a la misma y su ejercicio. La razón se debe a que las autoridades competentes por el motivo que sea deben conocer el número de operadores o de instalaciones o infraestructuras que existan en el mercado.

En definitiva, la LGUM garantiza la libre iniciativa económica en su artículo 16 como regla general, y dejando a la intervención administrativa como excepción (exigiéndole dichos principios de necesidad y proporcionalidad).

4.5. Principio de simplificación de cargas

Este principio trata de garantizar que la intervención de las distintas autoridades competentes no genere un exceso de regulación o duplicidades. En aquellos procedimientos que concurren varias autoridades, se garantizará que ello no implique mayores cargas administrativas para el operador de las que se generarían con la intervención de una única autoridad (artículo 7 LGUM).

La regulación legal de las funciones y actuaciones de las autoridades competentes en relación con las previsiones contenidas en esta ley, garantizarán el principio de simplificación de cargas (artículo 14.3 LGUM).

En este sentido, en los proyectos normativos que establezcan o modifiquen medios de intervención, se analizará la existencia de otras medidas ya establecidas por otras autoridades

³³ Artículo 69 de la Ley 39/2015.

³⁴ Artículo 17.2 LGUM.

competentes que afecten a la misma actividad. De esta forma se trata de asegurar que los medios de intervención no recaen sobre los mismos aspectos en caso de concurrencia de varias administraciones.

Asimismo, por exigencia de dicho principio, deberá garantizarse un sistema por el cual en el supuesto de que en un procedimiento concurren varias autoridades, no se generen costes adicionales para el operador en comparación con la intervención de una única administración.

Este principio constituye una proyección del principio de necesidad y proporcionalidad del artículo 5, puesto que el mismo 17.4 establece que, una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad de acuerdo con los apartados anteriores, elegirán un único medio de intervención, prohibiendo las duplicidades.

Este precepto pretende la eliminación de duplicidades y de intervenciones por parte de diferentes administraciones, intentando someter a un único procedimiento la intervención de todas las administraciones, y someter al principio de resolución única el conjunto de actuaciones por parte de las diferentes administraciones, evitando a los OE mayores cargas.

Para garantizar este principio, y dada la organización territorial del Estado, se debe fomentar la cooperación y coordinación interadministrativa y territorial. Como parte de esa cooperación, la LGUM promueve el acceso a la información y base de datos de cada Autoridad por parte de las demás, o dicho de otro modo, la interconexión entre sistemas informativos. Es por esta razón de cooperación entre autoridades, que los convenios de colaboración, adquieren cada vez más importancia.

4.6. Principio de transparencia

Uno de los obstáculos que se encuentran los OE en el desarrollo de sus actividades es la dificultad para conocer la regulación, ordenación, control o actos que afectan a su ejercicio.

Frente a esto, dicho principio garantiza que todas las autoridades competentes actuarán con transparencia para la correcta aplicación de esta Ley y la detección temprana de obstáculos a la unidad de mercado. Para ello, cada autoridad competente se asegurará de que las disposiciones y actos recogidos en el artículo 9.2 de esta Ley sean fácilmente accesibles, y cumplen lo dispuesto en la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (artículo 8 LGUM).

La transparencia constituye uno de los ejes fundamentales de toda acción política, pues los países con mayores niveles en materia de transparencia cuentan con instituciones más fuertes que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social (Roberto Carlos Rosino 2017).

Es por exigencia de este principio, que la LGUM en el apartado C) de su anexo considera, que tiene el deber de actuar conforme a dicho principio, “cualquier organismo o entidad que lleve a cabo la regulación, ordenación o control de las actividades económicas o que cuya actuación afecte a actividades económicas, y en particular las autoridades administrativas estatales, autonómicas o locales y los colegios profesionales y, en su caso, consejos generales y autonómicos de colegios profesionales”.

Además, el principio de transparencia en relación con la LGUM implica la correcta aplicación de la misma, y la detención temprana de obstáculos a la unidad de mercado, entendiendo por obstáculos las conductas prohibidas tipificadas en el 18.2 LGUM.

Este principio aparece identificado con el deber de publicidad activa de todas las administraciones y entidades pública y tiene vital importancia a fin de garantizar el desarrollo adecuado del mercado interior y nacional.

5. Sistema Institucional

Como consecuencia de la organización administrativa-territorial de nuestro Estado, la LGUM trata de garantizar que los operadores económicos no se vean perjudicados por este entramado institucional, para lo que crea una serie de órganos y mecanismos de cooperación:

- a) La LGUM, a través de los artículos 10 a 15, regula la **cooperación orgánica**:
 - 1- El artículo 10 atribuye al Consejo para la Unidad de Mercado el mayor rango de cooperación entre Administraciones para la aplicación de la LGUM.
 - 2- El artículo 11 define a la SECUM como órgano técnico de cooperación y coordinación continua entre todas las autoridades aras de aplicar la LGUM.
 - 3- El artículo 12 atribuye a las Conferencias Sectoriales, un papel especial como órgano de colaboración en la elaboración de proyectos normativos y en la evaluación periódica de la normativa del sector correspondiente; Evaluando periódicamente las materias de su competencia y los cambios normativos procedentes, Creando grupos de trabajo que valoren la normativa sectorial vigente que pudiera verse afectada por la LGUM, elaborar programas de evaluación de la normativa que consideren prioritaria, y posteriormente elaborar informes de carácter trimestral relativo al avance de los trabajos. Les compete también, tras el estudio de las actuaciones de las AAPP, la adopción de acuerdos, documentos e instrumentos que regulen comportamientos comunes de las AAPP, evitando así contradicciones posibles.

b) La LGUM prevé unos procedimientos para garantizar dicha cooperación:

1- Existencia de mecanismos de intercambio de información relativa a proyectos normativos que llevan a cabo las AAPP, para que la Conferencia sectorial actúe rápida y eficazmente sobre aquellos que vulneren la unidad de mercado³⁵.

2- Existencia de mecanismos de cooperación para facilitar el ejercicio de las funciones de supervisión:

A) En primer lugar, a través de la integración de Bases de Datos de Registros sectoriales, se prevé la existencia de una base de datos común que integre la información relativa a operadores económicos, establecimientos o instalaciones, ya sean de ámbito estatal, autonómico o local ³⁶.

B) En segundo lugar, a través de la cooperación entre autoridades de origen y destino para la supervisión de operadores económicos:

1- De este modo, la autoridad de destino podrá comunicarse con la de origen, tras percibir el incumplimiento de las normas de acceso, producción, o incumplimientos sobre el producto final, a fin de que la de origen establezca las medidas oportunas.

2- Asimismo, la de origen podrá requerir a la de destino, que lleve acabo una función de inspección y control, estando la de destino obligada a remitir tal contestación³⁷.

3- En definitiva, el artículo 23 prevé un sistema de intercambio electrónico de información para que puedan comunicarse autoridades respecto a actuaciones que pongan en peligro el interés general.

Esta dualidad de controles entre la autoridad de origen y de destino, lleva consigo que la autoridad de destino realice una actividad de supervisión de una normativa que no es la propia, acarreado una serie de problemas:

- En primer lugar, que la autoridad de destino no pueda comunicar a la autoridad de origen en caso de incumplimiento de los requisitos de acceso, por su desconocimiento.

³⁵ Con dicho mecanismo nos estamos refiriendo al sistema de intercambio electrónico de información.

³⁶ Artículo 18 y 22 LGUM.

³⁷ Artículo 24.1 LGUM.

- En segundo lugar, que se vulnere el principio de territorialidad del art 152 CE y 14.1 LJV, ya que establece implícitamente que los juzgados y tribunales de una CCAA (la de destino) interpretarán y aplicarán normas dictadas en otras CCAA de las que procedan los operadores.
- En tercer lugar, la inseguridad jurídica que genera la imposibilidad de controlar, supervisar e incluso sancionar comportamientos llevados a cabo en el territorio de la autoridad de destino, por la propia administración de destino, ante la pasividad de la autoridad de origen, generando en todo caso desprotección en los consumidores (ya que la de destino solo tiene la supervisión y control sobre el ejercicio de la actividad económica).

III- FUNCIONES DE LA CNMC COMO GARANTE DE LOS INTERESES DE LOS OE EN EL ÁMBITO DE LA UNIDAD DE MERCADO: LA FACULTAD DE INFORMAR E IMPUGNAR NORMAS.

1. Cuestiones Previas

Las funciones que la LGUM atribuye a la CNMC en el ámbito de la unidad de mercado aparecen en el Capítulo VII, en los artículos 26 y 27.

Esas funciones son la emisión de informes en el marco de actuaciones que puedan ser consideradas incompatibles con la unidad de mercado, y la legitimación para la interposición de un recurso contencioso-administrativo frente a cualquier disposición de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho que se considere contraria a la libertad de establecimiento y circulación.

La legitimación que ostenta la CNMC para la interposición del correspondiente recurso contencioso-administrativo³⁸, requiere de un requisito previo, previsto en el artículo 26, en virtud del cual, el operador económico que entienda que se han vulnerado tales derechos podrá dirigir su reclamación ante la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado³⁹. En el supuesto de que dicha resolución no satisfaga los intereses del OE, el artículo 26.8 le legitima para dirigirse a la CNMC y solicitarle que inicie el procedimiento contencioso especial⁴⁰.

³⁸ Artículo 27.

³⁹ *Vid*, CARLÓN RUÍZ, M.: "Los mecanismos...", *op*, *cit*, pp.147 y ss; CASARES MARCOS, A: " Mecanismos de protección de los operadores económicos en el ámbito de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación: procedimiento en defensa de los derechos e intereses de los operadores económicos por las autoridades competentes (art 26)" en la obra *El nuevo marco jurídico de la Unidad de Mercado* (Dir. Alonso Mas), *op*, *cit*, pp.831 y ss.

⁴⁰ La posibilidad de iniciar un procedimiento contencioso especial aparece en el artículo 26.8.

El objeto de mi estudio se centra en el procedimiento de defensa de los derechos e intereses de los OE que lleva a cabo la CNMC, en virtud del artículo 27. No obstante, nos referiremos previamente a la reclamación administrativa prevista en el artículo 26 LGUM, ya que su interposición es presupuesto para el procedimiento del 27.

2. Reclamación administrativa de la LGUM

La LGUM legitima a los OE a dirigir su reclamación a la Secretaría del Consejo para la Unidad de mercado frente a disposiciones de carácter general, actos, actuaciones, inactividades o vías de hecho que puedan ser incompatible con la libertad de establecimiento o de circulación.

Una vez reciba la reclamación la SCUM, ésta puede, admitirla por considerarla incompatible con la libertad de establecimiento o circulación, ó inadmitirla en caso contrario. En el supuesto de que la admita, la remitirá al punto de contacto correspondiente de la autoridad competente afectada, a efectos de que modifique la disposición, acto o actuación de que se trate. La autoridad competente afectada deberá informar de la resolución adoptada, indicando si procede a su modificación o no. En el supuesto de que no se pronuncie, se entenderá que no procede a su modificación.

Llegados a este punto, el OE podrá acudir a la CNMC a efectos de que interponga el correspondiente recurso (Recurso que trato en el apartado 3 y que aparece en el art 27 LGUM), podrá también acudir a la CNMC a la vez que interpone un recurso contencioso-administrativo por motivos distintos de la vulneración del principio de libertad y establecimiento, y por último, acudir directamente a la jurisdicción contencioso administrativa por la vulneración del principio de libertad de circulación y establecimiento.

Esta reclamación podrá dirigirse frente a toda actuación que, agotando o no la vía administrativa, sea susceptible de recurso administrativo ordinario. Este procedimiento de interposición de reclamación, que deberá plantearse en el plazo de un mes desde la actuación de que se trate, tiene carácter alternativo frente a los recursos administrativos o jurisdiccionales que puedan ejercitarse contra la disposición, acto o actuación atentatoria contra la libertad de circulación y establecimiento.

Por tanto, este procedimiento “ofrece una reclamación administrativa con plazos breves”⁴¹ que se configura cómo alternativo⁴² al ordinario⁴³, pudiendo el OE interponer los recursos administrativos o jurisdiccionales que procedan⁴⁴.

⁴¹ ALVAREZ, M., *Guía útil sobre la unidad de Mercado*, 2015, p. 14.

⁴² CARLÓN RUÍZ, M.: “Los mecanismos...”, op, cit, pp.163 y ss, que cuestiona dicho carácter alternativo - o prioritario-.

El problema que plantea el nuevo procedimiento establecido en el art 26 LGUM, es conocer su ámbito objetivo de aplicación, ya que no resulta evidente del tenor literal de la norma si sólo es aplicable frente a actuaciones que vulneran la libertad de establecimiento y/o circulación, o también procede frente a otros obstáculos y barreras que afectan a la unidad de mercado. Lógicamente, de limitarse dicho ámbito objetivo a los obstáculos a la libertad de establecimiento y circulación, los efectos del recurso serían como indica ANA BELÉN CASARES⁴⁵, menores.

Con relación a esta cuestión, algunas STC como la dictada en los expedientes 1/1982 y 88/1986 consideran que la unicidad del orden económico nacional requiere la existencia y garantía constitucional de un mercado único, lo que implica “la libertad de circulación sin traba por todo el territorio nacional de bienes, capitales, servicios y mano de obra y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica”. Este principio será reiterado en otras, como la STC 64/1990⁴⁶. De ahí que se pueda defender una equiparación entre la libertad de establecimiento y circulación y el mercado único. De este modo, el recurso del artículo 26 se podría plantear no sólo frente a actuaciones contra la libertad de establecimiento y circulación, sino también contra cualquier otra actuación que afecte al mercado único.

La STC 185/1995 también parece pronunciarse en este sentido al definir la unidad de mercado como un requisito cosustancial a la libertad de establecimiento y circulación. De ahí que sea perfectamente defendible la aplicación del artículo 26 LGUM frente a toda disposición reglamentaria o actuación administrativa, que pudiera resultar incompatible con la libertad de establecimiento o de circulación, en definitiva, con los postulados esenciales de la unidad del mercado interno. Y ello, con independencia de cuál sea la autoridad económica que haya adoptado la medida, ya que la ley no limita la aplicabilidad del precepto a las actuaciones de algunos poderes públicos.

La legitimación activa para presentar la reclamación corresponde al OE que entienda que se han vulnerado sus derechos o intereses legítimos, y a las organizaciones representativas de los OE,

⁴³ Artículo 26.3 LGUM.

⁴⁴ Precepto extraído del artículo 26.1 LGUM.

⁴⁵ CASARES, A., *El nuevo marco jurídico de la Unidad de mercado; Mecanismo de protección de los operadores económicos*, 2014, p. 831-919.

⁴⁶ En el mismo sentido, cómo se indica en el considerando 3 de los fundamentos jurídicos de dicha STC “la efectiva unicidad del orden económico nacional requiere la existencia de un mercado único y la unidad de mercado descansa en la libre circulación de bienes y personas por todo el territorio español, no pudiendo ninguna autoridad obstaculizar, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica”.

incluidas las Cámaras oficiales de Comercio y las asociaciones profesionales en defensa de los intereses colectivos que representan. Por tanto, estarán legitimados los propios OE que han sufrido esta violación (y la CNMC, a quién la LGUM atribuye la legitimidad para la interposición de dicho recurso, a iniciativa propia o a instancia de dichos OE⁴⁷). En este sentido, es ésta la primera función que la LGUM atribuye a la CNMC como garante de la unidad de mercado: la legitimación para la interposición de recursos contenciosos administrativos a iniciativa propia o a instancia de los OE que han sufrido la violación.

La presentación de esta reclamación por parte de personas físicas podrá efectuarse en soporte papel de forma presencial en el Registro del Ministerio de Economía y Competitividad, o preferiblemente, por medios electrónicos, a través del Registro Electrónico del Ministerio de Economía y Competitividad previsto en la Orden ECC/523/2013, de 26 de noviembre, y siguiendo lo indicado en la sede electrónica del Ministerio de Economía y Competitividad. En el caso de personas jurídicas, deberá llevarse a cabo por medio del Registro electrónico (artículo 5.1 Orden ECC/523/2013 y 27.6 Ley 11/2007 y 14.4 y 32.1 RD 1671/2009).

Las reclamaciones de este procedimiento deberán ser interpuestas en el plazo de 1 mes, desde que se publicó la disposición de carácter general o se notificó el acto objeto de la reclamación o desde la inactividad. En el supuesto de que se trate de actuaciones constitutivas de vías de hecho, el plazo es de 20 días contados desde aquel en el que se iniciaron.

En el supuesto de que se formulen reclamaciones una vez transcurrido el plazo de 1 mes, serán siempre inadmitidas por la SCUM. En este supuesto, habrá que tener en cuenta si estamos en plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo. Si estamos en plazo, podremos interponer el recurso contencioso-administrativo correspondiente, o solicitar a la CNMC en virtud del artículo 26.8 que lo interponga.

La reclamación deberá contener los datos identificativos de la persona que la presenta, o del representado en el supuesto de que se actúe por representación, así como una copia del acto o disposición contra el que se reclama, indicando la autoridad y la fecha en la que se adoptó y los motivos de la reclamación. Asimismo, se deberá aportar una dirección de correo electrónico a efectos de notificación y todo ello firmado por la persona que representa la reclamación. echa expresa en la que tuvo lugar el acto.

La reclamación tendrá que dirigirse a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, que es la encargada de la recepción de la correspondiente reclamación, así como del posterior impulso de su tramitación procedimental e, incluso, de notificar al OE la resolución finalmente

⁴⁷ Aparece regulado en el artículo 26.8 LGUM.

adoptada por la autoridad competente. Por tanto, la SCUM actuará como barrera de entrada, porque revisará en primer lugar el objeto de la reclamación, y en segundo lugar como mecanismo analítico, por estudiar si reúne indicios o sospechas de resultar incompatible con la libertad de establecimiento o circulación.

Al tener que superar este procedimiento un examen previo de admisión por parte de la SCUM, se abre el interrogante de los posibles efectos de esta inadmisión sobre la vía de los recursos administrativos ordinarios. Pues bien, en el supuesto de que se inadmita, el OE tendrá acceso a los recursos administrativos o jurisdiccionales que procedan, y para el supuesto de admisión, tal y cómo indica el apartado 5 del art 26 y de lo desprendido de ALONSO MAS y Guía para la unidad de mercado, será remitida al punto de contacto correspondiente a la autoridad competente afectada. Asimismo, la reclamación será distribuida entre los restantes puntos de contacto⁴⁸ de la red articulada por el art 26.4 LGUM para la unidad de mercado a efectos de solucionar las diferencias.

La autoridad competente deberá resolver en un plazo máximo de 15 días desde la interposición de la reclamación y en caso de no adoptarse resolución alguna, se entenderá desestimada por silencio administrativo (26.6 LGUM). La SCUM, notificará al operador de forma inmediata la resolución adoptada por la autoridad competente.

La SCUM elaborará un informe de valoración sobre la reclamación recibida en el plazo de 10 días, que deberá ser tenido en cuenta por la autoridad competente a la hora de decidir⁴⁹, y en el plazo de 15 días desde la interposición de la reclamación, la autoridad competente para resolver, informará de la resolución. En concreto si se trata de disposiciones de carácter general y actuaciones que pongan fin a la vía administrativa, resolverá la autoridad que la haya adoptado. Si se trata de actuaciones que no pongan fin a la vía administrativa, aquella que, de no aplicarse el procedimiento previsto en este artículo, hubiera conocido del recurso contra la actuación objeto de reclamación.

Al depender la SCUM, de la secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, que depende a su vez del Ministerio de Economía y Competitividad, se presenta la reclamación en el registro del Ministerio de Economía y Competitividad, que es la ventanilla de la SCUM a la que nos venimos refiriendo.

⁴⁸ Estos puntos de contacto que cooperan para la resolución de la reclamación son, junto a la SCUM, la CNMC, cada departamento ministerial, y la autoridad que designe cada CCAA o Ciudad con Estatuto de Autonomía.

⁴⁹ A ello hace referencia el artículo 26.5 LGUM.

Este procedimiento, implica un plazo de tiempo más breve respecto al procedimiento contencioso ordinario, puesto que en el plazo de 15 días el OE deberá obtener una respuesta. Además, el carácter gratuito de la presentación de la reclamación ofrece una alternativa más atractiva para los OE que el recurso contencioso administrativo ordinario.

Por tanto, la vía del artículo 26.8, que permite al OE o las organizaciones legitimadas dirigir su solicitud a la CNMC en el caso de que no vean satisfechos sus derechos o intereses legítimos a la luz de la resolución de la Autoridad competente, trae causa en dos posibles fases:

- 1- Una primera fase ante el Consejo para la Unidad de Mercado⁵⁰.
- 2- Una segunda fase ante la CNMC, instándole a adoptar la decisión de interponer el recurso contencioso-administrativo especial⁵¹. Este procedimiento contencioso especial puede dirigirse contra las mismas actuaciones que son susceptibles de cualquier recurso contencioso-administrativo conforme a los 25 a 30 LJCA y 26.1 LGUM.

GUILLERMO FERNÁNDEZ ARRANZ y ABEL ESTOA PÉREZ, califican la vía previa del artículo 26.8 como “una forma de anticipar el procedimiento establecido en el artículo 27 LGUM”⁵².

3. Interposición del recurso contencioso-administrativo por la CNMC

El artículo 27 legitima a la CNMC para interponer un contencioso administrativo⁵³ contra la autoridad que haya adoptado el acto contrario a la UM.

Para la interposición de este recurso la LGUM atribuye la legitimidad en exclusiva a la CNMC, que podrá llevarlo a cabo a iniciativa propia⁵⁴ o a instancia de dichos OE, Cámaras Oficiales de Comercio, y Asociaciones Profesionales⁵⁵.

Si es a instancia de la parte legitimada, de acuerdo a lo dispuesto en la página de la CNMC, la solicitud de interposición del recurso deberá incluir el organismo al que dirige la solicitud, esto

⁵⁰ Esta primera fase aparece regulada en el artículo 26.1 LGUM.

⁵¹ Esta segunda fase ante la CNMC aparece regulada en el artículo 26.8 LGUM.

⁵² FERNÁNDEZ, G y ESTOA, A., *Guía útil para la unidad de mercado; Mecanismos de protección de los operadores económicos*, 2015, p. 114.

⁵³ PADRÓS I REIG, C y MACÍAS CASTAÑO, J. M^a: “ Los instrumentos administrativos de garantía de la unidad de mercado” en RAP nº 194 (2014, pp. 138 y ss,) SANTAMARÍA PASTOR, J. A.:” El contencioso de la unidad de mercado” en la obra colectiva *El nuevo marco...*, op, cit, pp.935 y ss; “ El contencioso de la unidad de mercado” en RAAP nº 87 (2013, pp.51 y ss).

⁵⁴ A ello le legitima el artículo 27.2 LGUM.

⁵⁵ Aparece regulado en el artículo 26.8 LGUM.

es, a la CNMC y sus datos identificativos. En el supuesto de que actúe como representante, se aportará nombramiento o poder notarial, acreditando la representación y los datos identificativos del representado. A su vez, la solicitud deberá incluir copia del acto o disposición administrativa cuya impugnación judicial se solicita y la identificación de la autoridad competente que la dictó. Deberá precisar el motivo de la solicitud de impugnación, haciendo constar los recursos administrativos o contenciosos que hayan sido interpuestos en relación con ese acto, acompañándola de la fecha firma y lugar.

Dicha solicitud podrá presentarse de forma física o electrónica. Las sedes físicas de la CNMC se encuentran en Madrid y Barcelona. A raíz de la Resolución de 8 de noviembre de 2013, de la Presidencia de la CNMC por la que se crea la sede electrónica del organismo, también podrá presentarse por medios electrónicos.

La presentación de esta solicitud no comporta gastos ni costes algunos, ni tampoco el pago de tasas.

Si es a iniciativa de la propia CNMC, se seguirá el procedimiento previsto en la LJCA en el título V, capítulo IV, relativo al procedimiento para la garantía de la unidad de mercado, En todo caso los recursos interpuestos en defensa de la unidad de mercado por la CNMC, será competente la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional⁵⁶.

Cómo he indicado antes, el artículo 26.8 relativo a la reclamación de la LGUM se configura como requisito previo a acudir a la vía del art 27, al disponer que los operadores y demás entidades podrán dirigir la solicitud a la vista de la decisión de la autoridad competente. No obstante, nada impediría que la CNMC iniciase el procedimiento de oficio⁵⁷.

Aunque la única legitimada para la interposición de este recurso sea la CNMC, la LJCA art 127 ter.7 redacción LGUM disposición final 3ª dispone que “cualquier operador económico que tuviera un interés directo en la anulación del acto, actuación o disposición impugnada y no la hubiera recurrido de forma independiente” tendrá la posibilidad de personarse en el procedimiento, efectuar alegaciones e impugnar de forma autónoma las resoluciones judiciales que recaigan en aquél.

Por tanto, también se prevé una “acción popular” y el ejercicio del “derecho de petición” por cualquier persona física o jurídica que no sea el OE afectado, aunque la legitimación para interponerlo corresponderá exclusivamente a la CNMC⁵⁸.

⁵⁶ Art 11.1, h) LJCA.

⁵⁷ El artículo 27.2 LGUM faculta a la CNMC a interponer el recurso de oficio.

⁵⁸ página de la CNMC.es.

La exigencia de la tramitación administrativa anterior, que consiste en la reclamación previa regulada en la LGUM art 26, y en todo caso el posterior requerimiento a la CNMC en el plazo de 5 días desde la notificación de la decisión de la autoridad competente (María Álvarez San José 2015), constituye un entramado de vías y posibilidades que permite al operador en ese momento;

- Acudir a la CNMC en los términos del artículo 27.
- Acudir a la CNMC a la vez que inicia un recurso contencioso administrativo ordinario por motivos distintos de la infracción de los principios de libertad de establecimiento y ejercicio de actividad económica.
- Acudir directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa e interponer un recurso ordinario que incluya la vulneración de la libertad de establecimiento o de circulación.

Por tanto, esta es la primera función que la LGUM atribuye a la CNMC como garante de la UM; la legitimación para la interposición de recursos contenciosos administrativos a iniciativa propia o a instancia de los legitimados.

Cuando los OE acudan a la CNMC a efectos de la interposición de dicho recurso, la misma elaborará un informe en el plazo de 5 días, informando al operador sobre si procede dicha interposición o no⁵⁹, no estando obligada a la interposición de dicho recurso. En el supuesto de que acordarse no impugnar el acto, el interesado podrá interponer recurso contencioso ordinario por su cuenta; quedando el plazo para su interposición en suspenso por periodo de 5 días, hasta que la CNMC le comunique tal decisión.

Para la emisión de tal informe, la CNMC tendrá en cuenta el informe⁶⁰ que haya emitido la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado.

Cuando haya solicitud de la parte legitimada para la interposición del recurso, a la luz de la LGUM, no quedan claras las consecuencias del incumplimiento del plazo de la CNMC para decidir sobre su interposición o no, al poderlo iniciar de oficio, siempre y cuando no supere el plazo genérico de 2 meses desde la notificación o publicación.

No obstante, cuando la CNMC proceda de oficio, menos dudas surgen, porque entonces el requerimiento previo previsto en el artículo 44⁶¹ LJCA, se configura como la primera

⁵⁹ Artículo 26.8 LGUM.

⁶⁰ Informe al que he hecho referencia en el apartado 2, y que aparece regulado en el artículo 26.5 LGUM, y que versa sobre la reclamación que la SCUM recibe del OE.

⁶¹ Dicho artículo permite, con carácter previo a la interposición de un recurso contencioso-administrativo, que una administración requiera previamente a otra corporación administrativa para que anule o revoque el acto.

oportunidad de la autoridad competente para valorar la compatibilidad de su actuación con la LGUM. Mediante este requerimiento, la CNMC, podrá requerir a la autoridad competente para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada.

El artículo 27.4 LGUM, en aras de favorecer la coordinación administrativa, señala la obligación de la CNMC de informar de los recursos interpuestos y de las peticiones y denuncias recibidas al Ministerio de Economía y Empresa, además de a la SCUM.

Además de hacer énfasis en el acortamiento de los plazos⁶², debemos hacer hincapié en el carácter preferente del recurso⁶³. Por ello, la administración demandada tendrá que enviar el expediente administrativo, sin que su falta de remisión implique la suspensión del curso de los autos⁶⁴, evitando así el legislador que “la demora de la administración demandada pueda retrasar un procedimiento que se quiere rápido y ágil”⁶⁵.

IV- ACTUACIÓN DE LA CNMC COMO GARANTE DE LA UM, EN PARTICULAR FRENTE A ACTUACIONES DISCRIMINATORIAS.

1. Cuestiones previas

Como hemos indicado al principio de este trabajo, se va a prestar especial atención a las actuaciones de la CNMC frente a actos discriminatorios de las AAPP.

La CNMC ha emitido 15 informes. Algunos de ellos han culminado en la interposición del recurso contencioso-administrativo. Por ello, en el supuesto de que se hayan interpuesto recursos, se hará mención al estado de tramitación de dichos recursos.

Las actuaciones que ha llevado a cabo la CNMC en este ámbito se pueden sistematizar en torno a cuatro criterios, en función del elemento discriminatorio:

-Discriminación en la aplicación de los criterios exigibles para la apertura de un establecimiento o desarrollo de una actividad económica.

-Discriminación por la exigencia de tener un establecimiento permanente en la CCAA para desarrollar una actividad económica.

⁶² Artículos 182 LOPJ y 128 LJCA.

⁶³ El carácter preferente lo otorga el artículo 127 ter9 LJCA.

⁶⁴ Art 127 ter 2 LJCA redacción LGUM disposición final 2º.

⁶⁵ ALVAREZ, M., *Claves Prácticas Guía útil para la Unidad de mercado Mecanismos de protección de los Operadores económicos*, 2015, p. 127.

-Discriminación por la exigencia de tener un establecimiento permanente o estar inscrito en un régimen autonómico para poder optar a subvenciones.

-Discriminación por la exigencia de tener un establecimiento permanente para poder acceder a determinados servicios.

A continuación se exponen los diferentes informes emitidos según las categorías expuestas.

2. Discriminación en la aplicación de los criterios exigibles para la apertura de un establecimiento o desarrollo de una actividad económica

Entre las conductas en las que se ha tenido que pronunciar la CNMC, destacan aquellas en las que las AAPP aplican los requisitos exigibles a los OE para el establecimiento o desarrollo de una actividad económica de forma discriminatoria.

En este sentido cabe destacar el informe **UM/035/15** (interpuesto a la vez que interpone recurso contencioso-administrativo), emitido a instancia de la entidad UNIBAIL RODAMCO PALMA, S.L.U a raíz de la denegación de la solicitud de autorización autonómica para el establecimiento de un gran centro comercial al amparo de la ley 11/2014 de comercio de las Islas Baleares. La CCAA le denegó dicha autorización por incumplir el artículo 14.3 de dicha ley, que exigía que el establecimiento debía situarse en una parcela que estuviera clasificada como suelo urbano y que tuviera la condición de solar, prohibiendo expresamente la implantación de establecimientos comerciales en caso contrario.

Pese a que los tribunales no estimaron el recurso por considerar, tal y cómo reclamaba la CNMC, que dicha medida no era injustificada y no proporcionada, sí que estimaron el recurso de oficio⁶⁶ interpuesto por la CNMC en base al principio de no discriminación del artículo 3 LGUM, puesto que “en la resolución de 23 de julio de 2012, del Vicepresidente Económico de Promoción Empresarial y de Empleo de las Islas Baleares, se otorgó la autorización a CARREFOUR PROPERTY ESPAÑA, SLU, cuando lo cierto es que, y así consta en dicha autorización, que los terrenos no tenían la condición de suelo urbano consolidado exigida por la entonces vigente Ley 11/2001, de 15 de junio, de ordenación de la actividad comercial de las Islas Baleares”⁶⁷.

No obstante, al exigir reiterada jurisprudencia del TC que “el juicio de igualdad exige la identidad de los supuestos fácticos que se pretenden comparar”, se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto, puesto que, en el supuesto de Carrefour, aunque faltaba

⁶⁶ Art 127 bis LJCA.

⁶⁷ Informe UM/035/15 p 16.

la cualidad de consolidado que se exige, si que se trataba de suelo urbano, mientras que en el caso atinente no tienen esa calificación urbanística.

Las conductas discriminatorias han sido frecuentes en la regulación de los servicios de transporte de mercancías⁶⁸. Un ejemplo son las reclamaciones presentadas contra actos de la Administración que impiden a un OE recibir la autorización de transporte si sólo dispone de un único vehículo, obligándole a disponer de al menos tres vehículos que no superen los 5 meses de antigüedad.

Esta actuación fue objeto del informe **UM/015/15** (en el marco del recurso interpuesto con fecha 6 de mayo de 2015, aún pendiente de sentencia) emitido a propósito de la Resolución de 12 de febrero de 2015 del Servicio de Transportes de Valencia.

Dicha resolución denegaba la autorización de transporte en base al artículo 19.1 de la citada Orden, que impone, para la concesión de nuevas autorizaciones, el requisito de disponer en el momento de formular la solicitud un número mínimo de 3 vehículos que representen al menos una capacidad de carga útil de 60 toneladas, y además, que no rebasen la antigüedad máxima de 5 meses contados desde su primera matriculación, en el momento de formular la solicitud.

El informe de la CNMC terminó concluyendo que la exigencia de un número de 3 vehículos entraña un aumento del coste fijo para entrar al mercado, vulnerando el principio de no discriminación, puesto que supondría un límite al acceso a las empresas con menor capacidad económica, ya que aumenta el coste fijo para entrar al mercado, limitando la entrada a aquellas empresas con menor poder adquisitivo. Por el contrario, aunque la exigencia de los 5 meses sí que podría estar justificada por razones de seguridad laboral, en opinión de la CNMC, al depender la seguridad de los trabajadores más de la conservación del vehículo que de la antigüedad, concluye afirmando que, supone una restricción a la competencia injustificada, que camina en la dirección contraria a los principios de liberalización y mercado competitivo.

Sobre esta misma exigencia tuvo que pronunciarse la CNMC en el informe **UM/051/14**, emitido por la exigencia de disponer de tres vehículos que representen una capacidad de carga útil de 60 toneladas que no rebasen una antigüedad de 5 meses para la obtención de la autorización de transporte pesado para el ejercicio de la actividad por cuenta propia.

En dicho informe terminó concluyendo que, la posibilidad de que pudieran operar en el mismo mercado de transporte de mercancías, tanto agentes económicos a los que no se les exigió el requisito de disponer de 3 vehículos de antigüedad inferior a 5 meses, como otros agentes, que en base a las nuevas autorizaciones, sí se les exigió, generaba una discriminación injustificada.

⁶⁸ Ámbito regulado por la Orden FOM/734/2007.

En otros casos la CNMC ha emitido informes por haber realizado la autoridad competente un trato diferencial a los OE en función del tamaño de las empresas y de su cuota de mercado; en este sentido destaco el informe de la **CNMC UM/074/14** tramitado en el marco del recurso contencioso administrativo (todavía pendiente de resolución) contra las resoluciones de 15 de octubre y 28 de noviembre de 2014 dictadas por la Consejería de Economía, Industria, Turismo y Ocupación de la Generalitat Valenciana.

En dichas resoluciones se deniega a determinado centro comercial la autorización para aplicar el mismo horario de apertura que el resto de grandes superficies comerciales ubicadas en la trama urbana de Valencia. La normativa nacional en materia de horarios comerciales, que se articula a través de la ley 1/2004 de horarios comerciales, establece como principio general la libertad de horarios y apertura en domingos y festivos, aunque deja libertad a las CCAA para establecer restricciones al volumen de horas totales. No obstante, esta libertad que poseen las CCAA no puede utilizarse de manera discrecional.

Es por ello, que la CNMC termina afirmando que, desde el punto de vista de la regulación económica eficiente, debería autorizarse toda solicitud de horarios excepcionales, puesto que, de la normativa inherente, no se desprende cuando procede y cuando no procede la restricción de horarios. Por tanto, la CNMC, ante la inexistencia de justificación para denegar dicha solicitud, aprecia un trato discriminatorio.

Otro tema que resulta controvertido, tanto por su actualidad, como por su trascendencia, es el relativo a vehículos de alquiler con conductor.

En este sentido emite el informe **UM/085/15**, en el marco del proceso de recurso tramitado ante la Audiencia Nacional, contra las restricciones a la competencia incorporadas en dos normas de carácter nacional en el ámbito de los vehículos de alquiler con conductor (VTC); el RD 1057/2015 y la orden FOM/2799/2015.

La discriminación consistiría en “el establecimiento de un límite cuantitativo en el segmento de vehículos de alquiler con conductor (VTC), la obligación de prestar el servicio en la modalidad de pre-contratación, la prohibición de circular por las vías públicas o permanecer estacionados para contratar directamente con los clientes, la obligación de alquilar la totalidad del vehículo, las restricciones geográficas a la libre prestación del servicio en territorio nacional (teniendo que realizar un mínimo de un 80% de los servicios con ese vehículo dentro de un periodo de tres meses por el territorio de autorización), y el establecimiento de un número mínimo de vehículos (1 VTC por cada 30 taxis) y otros condicionantes sobre las características de los vehículos”⁶⁹.

⁶⁹ Informe CNMC UM/085/15 p 1.

Estas medidas constituyen una restricción en la competencia y en el transporte urbano de pasajeros.

En este sentido, la CNMC afirma, que el hecho de que los taxis puedan prestar los servicios en los tres segmentos tradicionales, que son la pre-contratación, la contratación directa en la calle, y paradas, mientras que los VTC solamente en la modalidad de pre-contratación, y la existencia de una limitación cuantitativa mucho más restrictiva en el ámbito de los VTC que de los taxis (1 VTC frente a 30 taxis) impiden que los VTC sean una fuente de competencia intensa y eficaz.

En base a esto, termina concluyendo la CNMC, que estas medidas, que constituyen una restricción a la competencia y en el transporte urbano de pasajeros, traen causa “en la intención de los poderes públicos de blindar y mantener un régimen de monopolio en el sector del taxi”⁷⁰.

3. Discriminación por la exigencia de tener un establecimiento permanente en la CCAA para desarrollar una actividad económica.

Otro grupo de casos hacen referencia a la exigencia de que el OE tenga un establecimiento permanente en la CCAA de la autoridad competente para poder realizar la actividad económica.

Destaco en este sentido el informe **UM/021/15** emitido por la CNMC con carácter previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo frente a la exigencia impuesta por los apartados 3a) y 4a) de la Instrucción de 5 de junio de 2013, que exigía en primer lugar, contar al menos con una unidad básica sanitaria completa en el territorio de la Comunidad Autónoma, y en segundo lugar, que dicha UBS estuviera constituida por un mínimo número de profesionales.

El recurso fue interpuesto frente a la resolución del Director General de Salud pública de la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León. La mercantil ubicada en Valladolid solicitó la renovación de la autorización (se trata de una autorización sanitaria de funcionamiento, que ya le habían concedido), y se la denegaron por no estar ubicada en Castilla y León, y por la insuficiencia de recursos humanos ubicados en Castilla y León (por no contar con unidad básica sanitaria).

La CNMC interpuso recurso porque dicha exigencia, resulta contraria a los artículos 3 y 18.2.a) 1º de la LGUM por imponer la exigencia de contar con un establecimiento en el territorio de la autoridad competente (vulnerando dicha exigencia el principio de no discriminación, por exigir el establecimiento en Castilla y León, territorio donde radica la autoridad competente), así como a los artículos 19 y 20 de la LGUM en relación con el art 31.5 de la ley de prevención de riesgos laborales, por vulneración del principio de eficacia nacional (actualmente derogado), viéndose

⁷⁰ Informe CNMC UM/085/15 p 32.

vulnerados los principios de libre iniciativa económica en todo el territorio nacional⁷¹ y el de eficacia nacional⁷². Los motivos son: la denegación de la actividad de la citada mercantil en lugar distinto al lugar de origen, y por tanto, por negar la eficacia en todo el territorio nacional a actos y medios de intervención de las autoridades competentes.

Finalmente, se deniega dicho recurso, tanto en lo que se refiere a la exigencia de contar con la UBS en el territorio de dicha CCAA, como en lo relativo a la exigencia del número de profesionales que debían constituir la UBS, puesto que al ser el RD 843/2011 normativa estatal, no resulta de aplicación la LGUM, ya que cuando es el Estado quien ejerce su propia competencia al regular una materia, no puede invocarse frente al mismo la fragmentación del mercado.

Por la misma razón de exigir la inscripción del OE en el territorio de una determinada CCAA, la CNMC emitió el informe **UM/007/14** contra una resolución del 31 de marzo de 2014 del Director General de Planificación, Calidad y Consumo de la Junta de Extremadura, en base al artículo 6 de la Orden de 16 de Enero de 2007 de la Consejería de Sanidad y Consumo de la Junta de Extremadura que dispone “No podrán autorizarse UOM (Unidades de obtención de muestras) independientes funcionalmente de un Laboratorio Clínico inscrito en el Registro de Centros, Establecimientos y Servicios Sanitarios de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y el nombre de éste deberá constar en la correspondiente autorización administrativa de la UOM.”

La empresa que acudió a la CNMC a efectos de que interpusiera el correspondiente recurso, tenía su laboratorio en Madrid y no en Extremadura, por lo que esta fue la razón de dirigirse a la CNMC.

Aunque no interpuso recurso, la CNMC estima en su informe que se trata de un artículo contrario a la LGUM, puesto que impide la libertad de establecimiento y la libertad de circulación al exigir que el laboratorio tenga que tener su establecimiento en el territorio de Extremadura, siendo por tanto contrario a lo dispuesto en el 18.2.a).1º.

No obstante, la citada CCAA no ha modificado la normativa en virtud del citado informe.

Del mismo modo, por exigir la AAPP la exigencia de tener que estar el operador económico en una determinada CCAA, emite el informe **UM/065/14** e interpone recurso contra el art 4 RD

⁷¹ Dicho principio aparece regulado en el artículo 19 LGUM.

⁷² Dicho principio aparece regulado en el artículo 6 y 20.1 LGUM, aunque actualmente esta derogado.

72/2014⁷³ de requisitos y ámbito de actuación de las unidades móviles por los servicios de prevención de riesgos laborales.

La CNMC estima vulneración del principio de no discriminación por permitir sólo a empresas de Asturias el poder prestarlos, puesto que exige que el centro sanitario este a una distancia de entre 75-125 km respecto a la empresa o centro donde actúe. Por ello mismo, resulta discriminatorio, puesto que las CCAA limítrofes no podrán concurrir por no tener centro físico permanente en Asturias.

La resolución del recurso alega que, al ser la competencia en materia de prevención de riesgos laborales estatal, y tener la CCAA únicamente competencias en materia sanitaria (teniendo que respetar siempre la legislación básica), no cabe invocar frente al Estado la fragmentación del mercado español. Otra cuestión es, que si realmente lo ocurrido es que el Principado de Asturias ha adoptado una normativa para la que carece de habilitación suficiente y por ello invade competencias del Estado, estaríamos ante un caso de conflicto de competencias, no resultando aplicable los mecanismos y principios de la LGUM.

4. Discriminación por la exigencia de tener un establecimiento permanente o estar inscrito en un régimen autonómico para poder optar a subvenciones.

Con fecha 22 de diciembre de 2015, tuvo entrada en la SCUM la reclamación prevista en el artículo 26 LGUM en relación con la orden HAC 43/2015 por establecer en sus bases reguladoras que las empresas de formación beneficiarias de subvenciones, debían estar acreditadas o inscritas en el Registro Autonómico de Centros y entidades de Formación del Servicio Cántabro de empleo. En este sentido la CNMC emite el informe **UM/100/15** relativo al artículo 3 de la orden HAC 43/2015 por otorgar la potestad de ser beneficiarias únicamente a aquellas entidades de formación acreditadas o inscritas y en situación de alta en el Registro Autonómico de Centros y Entidades de Formación del Servicio Cántabro de empleo.

Por exigencia del artículo 18.2.a) 1º, se consideran requisitos discriminatorios, la existencia de ventajas económicas o ventajas para la adjudicación de contratos públicos, basadas en que la empresa prestadora del servicio se encuentre instalada en el territorio de la autoridad competente, o que tenga un establecimiento físico dentro de su territorio.

En las conclusiones del citado informe, la CNMC indica que en el caso de que la CCAA no modificara la normativa en cuestión, vendría legitimada a impugnar el citado artículo.

⁷³ Que dispone “La actuación de unidades móviles tendrá límites; No podrá actuar en una empresa o centro si hay menos de 75 o más de 125 km desde el centro sanitario fijo del servicio a la empresa, y no podrá utilizarse en polígonos industriales o parques empresariales”.

Por esta misma razón de establecer en las bases reguladoras de unas subvenciones públicas exigencias basadas en el establecimiento en una determinada CCAA, destaco el informe **UM/063/15** emitido por la CNMC, en el marco del recurso contencioso-administrativo (aún pendiente de resolución) contra el artículo 8.1⁷⁴ y 16.1.B⁷⁵ de la Orden de 7 de Agosto de 2015, de la Consejería de Economía, Industria y Empleo de Aragón por la que se convocan subvenciones públicas destinadas a la ejecución de planes de formación para el empleo en dicha Comunidad.

La citada orden exige para ser beneficiaria la inscripción en el Registro de Centros y Entidades de Formación del INAEM, y además establece que el presupuesto de estos planes se redistribuirá en su total entre los centros de Zaragoza, Huesca y Teruel, quedando excluidos por tanto, los centros y entidades establecidos en otra CCAA que no sea Aragón.

La CNMC entiende que vulnera el principio de no discriminación del artículo 3 puesto que la redistribución del total del presupuesto de estos planes entre los centros de Zaragoza, Huesca y Teruel impide la posibilidad de concurrir a dichas subvenciones a centros y entidades establecidos en otras CCAA.

No habiendo hecho caso la citada CCAA al informe emitido por la CNMC, se interpuso recurso contencioso-administrativo admitido a trámite el 17 de marzo de 2016.

Otro conjunto de casos en los que la CNMC ha apreciado la existencia de discriminación, son aquellos en los que la AAPP exige requisitos; en este sentido la CNMC emite el informe **UM/019/16** en el marco de la interposición de recurso contencioso administrativo contra la Resolución de la Consejera de Economía, Empresas y Empleo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 20 de Enero de 2016, así como contra la disposición octava 2.c) y el bloque II del Anexo II de la Orden de 25 de noviembre de 2015.

El citado artículo 2.c) dispone que “Las solicitudes de planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados de los OE, se valorarán con un máximo de 100 pt, en función de los siguientes criterios; El nivel de calidad de la entidad solicitante a través de un sistema de calidad propio de Castilla-La Mancha o externo, el cumplimiento de los niveles de

⁷⁴ Que dispone “Podrán solicitar subvenciones para financiar la ejecución... los centros y entidades de formación debidamente acreditados y/o inscritos en el Registro de Centros y Entidades de Formación del INAEM a fecha de publicación de esta convocatoria.

⁷⁵ Que dispone “El importe de la subvención a conceder a cada entidad solicitante vendrá determinado por la distribución territorial de los centros de formación en los planes.. habrá de adjudicarse al menos el 12% del presupuesto de estos planes a los centros o entidades domiciliados en Huesca, al menos el 8% a los domiciliados en Teruel y el 60% a los de Zaragoza”.

calidad y la ausencia de no conformidades en las evaluaciones de las acciones formativas de programaciones anteriores”.

El citado bloque II, relativo a los sistemas de calidad, distinguía si la entidad tenía implantado el sistema de calidad de Castilla-La Mancha u otro diferente. Asignando en el primer caso 6 puntos, y en el segundo, 1 punto.

En opinión de la CNMC se vulnera el principio de no discriminación, puesto que limita la entrada de OE al mercado estableciendo el requisito de tener el sistema de calidad propio de Castilla la Mancha, lo que implicaría la imposibilidad de concurrir en igualdad de condiciones por parte de otros OE, que no tuvieran el sistema de calidad de Castilla la Mancha.

Finalmente se condena a la anulación de los citados preceptos, en cuanto a la puntuación asignada en dicho apartado a los méritos que en el mismo se contemplan por ser en este concreto extremo contrario a derecho, sin que proceda la imposición en costas.

5. Discriminación por la exigencia de tener un establecimiento permanente para poder acceder a determinados servicios

En este sentido, emite el informe **UM/136/16** e interpone recurso contencioso administrativo (pendiente de resolución) contra los artículos 6.2⁷⁶ y 8.3⁷⁷ del Decreto 133/2016 por el que se regula la acreditación y/o inscripción de centros y entidades de formación.

Dicho decreto establece que las entidades de formación, públicas y privadas, para poder impartir formación profesional para el empleo, deberán estar acreditadas por la AAPP competente.

Dispone en los mencionados artículos, que aquellos centros y entidades de formación para la impartición de la formación en la modalidad de teleformación (formación profesional no presencial) deberán estar ubicados en la CCAA de Extremadura, o en el supuesto de que el domicilio social no lo este, tenga que estarlo alguna delegación o sucursal de la misma.

En este sentido la CNMC entiende que se vulnera el principio de no discriminación, puesto que sólo podrán inscribirse y acreditarse aquellos centros y entidades de formación, que estén ubicados en la CCAA de Extremadura.

⁷⁶ Que dispone “La acreditación y/o inscripción de centros y entidades de formación para la impartición de la formación en la modalidad de teleformación corresponderá al Servicio Extremeño Público de Empleo cuando los centros en los que se desarrollen las sesiones de formación presencial y/o pruebas de evaluación final presenciales estén ubicados en el territorio de la CCAA de Extremadura”.

⁷⁷ Que dispone “Cuando el domicilio social de la entidad de formación este fuera de la CCAA de Extremadura, deberá indicarse la declaración del representante legal de la entidad sobre la existencia de delegación o sucursal en Extremadura, indicando el domicilio, así como el horario de atención al público”.

V-CONCLUSIONES

La LGUM establece principios y normas básicas dirigidas a garantizar la unidad de mercado para crear un entorno mucho más favorable a la competencia y a la inversión. No obstante, multitud de STC reseñan que su objeto no es uniformar los ordenamientos jurídicos, puesto que unidad de garantía de mercado no equivale a uniformidad, tal y como indica el propio TC. Por tanto, el objeto primordial de esta Ley, es la creación de un modelo de refuerzo de cooperación interinstitucional que permita dotar de mayor efectividad al derecho de libertad empresarial previsto en la propia CE (38), garantizando en palabras del TC “la libertad de circulación sin traba por todo el territorio nacional de bienes, capitales, servicios y mano de obra y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio a la actividad económica”.

De esta forma se trata de reconducir la proliferación regulatoria de las normativas autonómicas que invocan la defensa de diversos intereses, respetando en todo caso un necesario equilibrio entre la unidad económica nacional y la autonomía de las CCAA. Ello facilita que los agentes económicos puedan desarrollar su actividad en todo el territorio nacional con la consiguiente reducción de costes, favoreciendo la creación de empleo y crecimiento, beneficiando en última instancia a consumidores y usuarios. Estos se verán favorecidos por la mejora de los niveles de calidad y seguridad de los productos y servicios, teniendo por consiguiente, mayor acceso a todos los productos y servicios. Asimismo, se verán beneficiados por el fomento de la actividad empresarial y defensa de la productividad.

La LGUM ofrece a los OE una vía alternativa al sistema ordinario de recursos para defender sus intereses frente a actuaciones que vulneran la libertad de circulación y establecimiento en línea con lo que establece el artículo 139.2 CE. En este sentido, el legislador prevé medios procesales específicos para la tutela de sus derechos, tanto de forma colectiva, como de forma individual.

Partiendo de la propia organización institucional-territorial de nuestro Estado, es inevitable la existencia de distorsiones, por lo que esta organización administrativa ya es una premisa de partida para la existencia de esta ley. La LGUM, atribuye un papel relevante a la CNMC como organismo público estatal independiente responsable de la defensa y promoción de la competencia efectiva en España, asegurando y haciendo perseverar los pilares y principios fundamentales que la sustentan, como son: la libertad de establecimiento, la libertad de circulación y la libertad de acceso a la oferta con independencia del lugar de establecimiento o residencia. En aras de garantizar la unidad de mercado, le legitima para la emisión de informes frente a actuaciones atentatorias contra dicha unidad, y para la interposición de recursos contenciosos administrativos, en el caso de que la autoridad competente no modifique el acto objeto del informe.

La CNMC cumple, por tanto, el papel de fortalecer la arquitectura institucional, asegurando la independencia y fomentando la seguridad jurídica de los operadores económicos, mediante el control de posibles duplicidades normativas que incurran en contradicciones.

De todas las actuaciones que vulneran la UM, nos hemos centrado en aquellas que vulneran el principio de no discriminación. Tras revisar todos los informes de la CNMC en este ámbito, podemos clasificar las actuaciones discriminatorias en base a cuatro razones:

- Discriminación en la aplicación de los criterios exigibles para la apertura de un establecimiento o desarrollo de una actividad económica.
- Discriminación por la exigencia de tener un establecimiento permanente en la CCAA para desarrollar una actividad económica.
- Discriminación por la exigencia de tener un establecimiento permanente o estar inscrito en un régimen autonómico para poder optar a subvenciones.
- Discriminación por la exigencia de tener un establecimiento permanente para poder acceder a determinados servicios.

De todos los recursos contenciosos-administrativos interpuestos en base a la vulneración del principio de no Discriminación, han sido estimados 10 de ellos, siendo por tanto rechazado tan solo 1 recurso, el recurso interpuesto en base al informe UM/021/15.

De esos 10 recursos, se desestiman dos: los recursos interpuestos en base a los informes UM/035/15 y UM/021/15, y se estima el recurso interpuesto en base al informe UM/019/16, estando el resto todavía pendientes de resolución. No obstante, un estudio⁷⁸ realizado el 24 de mayo de 2018 relativo al ejercicio 2014-2017, muestra que el 75% de los recursos admitidos a trámite por la Audiencia Nacional, han confirmado la existencia de vulneraciones. Este porcentaje se ve incrementado hasta la cifra del 82,7% en el caso del Tribunal Supremo, en el marco del recurso de casación.

⁷⁸ Estudio que aparece en el Blog.cnmc.es

VI-BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO MAS, M^a., *El nuevo marco jurídico para la unidad de mercado*, ed. La Ley, Madrid, 2014.
- ÁLVAREZ, M., ESTOA, A., FERNÁNDEZ, G., SOLER, P., *Guía Útil sobre la Ley de Unidad de Mercado: mecanismos de protección de los operadores económicos*, ed. Madrid, 2014.
- BALSAMEDA, M., BECKER, F., CORONA, J., FERNÁNDEZ, A., GUTIÉRREZ, I., HERCE, J., MARCOS, F., MENÉNDEZ, A., PETITBÒ, A., SÁNCHEZ, A., TENA, V., VÁZQUEZ, V., *Marco Regulatorio y unidad de mercado*, ed. Madrid, 2006.
- CARLÓN, M., Los mecanismos de protección de la unidad de mercado en el seno de la ley 20/2013, *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 165, 2014, págs. 149 y ss.
- DURÁN, F., SAÉZ, C., *Unidad de Mercado y Relaciones laborales*, ed. Sevilla, 2007.
- FERNÁNDEZ, G., “Unidad de mercado y libertades de empresa y circulación en la ley 20/2013, de 9 de Diciembre”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, N°163, 2014, págs. 109-144.
- MUÑOZ, S., “Sobre el restablecimiento legal de la unidad de mercado”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, N°163, 2014, págs. 11-22.
- PADROS I REIG, C., MACÍAS CASTAÑO, M^a J., “Los instrumentos administrativos de garantía de la unidad de mercado, en la *Revista de Administración Pública*, n°194, 2014, págs. 138 y ss.
- PERNÁS GARCÍA, J.J., El principio de necesidad y de proporcionalidad en la Ley de Garantía de Mercado, *El nuevo marco jurídico para la Unidad de Mercado*, Madrid, 2014, págs. 417-466.

- ROVIRA, A., “La cláusula de libre circulación y la garantía de la unidad del mercado interno en la Constitución española de 1978”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº14, 1993, págs. 35-63.
- REBOLLO, M., “El Estado Autonómico tras la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y sus principios de necesidad y eficacia nacional”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº91, 2015, págs. 91-146.
- TENA, V., *La unidad de mercado en el Estado Autonómico*, Ed. Fundación ONCE/Vía Libre, Madrid, 1997.
- VILLAR, F., “El Derecho público de la crisis: lo que se ha hecho, lo que se puede hacer”, *Noticias de la Unión Europea*, nº325, 2012, págs. 151-163.
- MUÑOZ MACHADO, S., “Sobre el restablecimiento legal de la unidad de mercado”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Nº163, 2014, págs. 11-22.

VII. Otra documentación.

- Informe de la CNMC UM/065/14.
- Informe de la CNMC UM/053/14.
- Informe de la CNMC UM/025/14.
- Informe de la CNMC UM/034/14.
- Informe de la CNMC UM/026/14.
- Informe de la CNMC UM/074/14.
- Informe de la CNMC UM/065/14.
- Informe de la CNMC UM/043/15.
- Informe de la CNMC UM/035/15.
- Informe de la CNMC UM/035/15.
- Informe de la CNMC UM/021/15.
- Informe de la CNMC UM/035/15.
- Informe de la CNMC UM/063/15.
- Informe de la CNMC UM/043/15.
- Informe de la CNMC UM/035/15.
- Informe de la CNMC UM/011/15.
- Informe de la CNMC UM/021/15.
- Informe de la CNMC UM/015/15.
- Informe de la CNMC UM/085/15.
- Informe de la CNMC UM/13/15.
- Informe de la CNMC UM/019/16.
- Informe de la CNMC UM/157/16.
- Informe de la CNMC UM/156/16.

- Informe de la CNMC UM/136/16.
- Informe de la CNMC UM/019/16.
- Informe de la CNMC UM/018/16.
- Informe de la CNMC UM/063/17.

VIII. Legislación

- CE.
- DIRECTIVA 2006/123/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior.
- DIRECTIVA 2014/36/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de febrero de 2014 sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros.
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las administraciones públicas.
- Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.
- Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria.
- Orden FOM/734/2007, de 20 de marzo, por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de autorizaciones de transporte de mercancías por carretera.
- Orden FOM/1996/2014, de 24 de octubre, por la que se modifica la Orden FOM/734/2007, de 20 de marzo, por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de autorizaciones de transporte de mercancías por carretera.
- Real Decreto 937/2014, de 7 de noviembre, por el que se establece un régimen transitorio para el otorgamiento de autorizaciones de transporte de mercancías por carretera para las empresas constituidas por antiguos socios de cooperativas titulares de autorizaciones de transporte.

- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
- Reglamento (CE) nº 2006/2004 del Parlamento europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores (Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores).
- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

IX. Jurisprudencia

- STC 37/1981, de 16 de noviembre.
- STC 1/1982, de 28 de enero.
- STC 76/1983, de 5 de agosto.
- STC 29/1986, de 20 de febrero.
- STC 88/1986, de 22 de julio.
- STC 64/1990, de 5 de abril.
- STC 319/1993, de 27 de octubre.
- STC 185/1995, de 14 de diciembre.
- STC 208/1999, de 11 de noviembre.
- STC 96/2002, de 25 de abril.
- STC 247/2007, de 12 de diciembre.
- STC 71/2012, de 16 de abril.
- STC 26/2012, de 1 de marzo.
- STC 96/2013, de 23 de abril.
- STC 104/2013, de 25 de abril.
- STC 130/2013, de 4 de junio.