

**GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE
LA LEY 20/2013, DE 9 DE
DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA
UNIDAD DE MERCADO**

DICIEMBRE 2023

Contenido

I. INTRODUCCIÓN: LA GUÍA	4
II. APLICACIÓN DE LA LGUM (artículos 1, 2 y 9)	5
¿Qué es la unidad de mercado?.....	5
¿Por qué es necesaria la unidad de mercado?	5
¿Cuál es el fundamento de la unidad de mercado?.....	5
¿Cuál es el objetivo de la LGUM?.....	5
¿A qué obliga la LGUM?	6
¿Cuándo se aplica la LGUM?	6
¿Qué sujetos quedan obligados por la LGUM?.....	7
¿Qué se entiende por actividad económica?.....	7
¿Qué se entiende por operador legalmente establecido? ¿Significa que la LGUM no se aplica a operadores y bienes extranjeros?	9
¿Qué puede ocurrir si no se aplica debidamente la LGUM?	9
III. PRINCIPIOS GENERALES (artículos 3 a 9)	10
¿Qué valor y efectos tienen los principios generales de la LGUM?.....	10
¿En qué consiste el principio de no discriminación de la LGUM (art. 3)?.....	11
¿En qué consiste el principio de cooperación y confianza mutua (art. 4)?.....	12
¿En qué consiste el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes (art. 5)?	14
¿En qué consiste el principio de simplificación de cargas (art. 7)?.....	17
¿En qué consiste el principio de transparencia de la LGUM (art. 8)?	19
¿Qué relación guardan los principios entre sí? ¿Cómo contribuyen a garantizar la unidad de mercado?	19
IV. PRINCIPIOS QUE GARANTIZAN LA UNIDAD DE MERCADO: EL PRINCIPIO DE NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD Y EL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN	20
A. INSTRUMENTACIÓN DEL PRINCIPIO DE NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD (artículos 16 y 17)	20
¿Cómo se debe aplicar el principio de necesidad y proporcionalidad para asegurar la libre iniciativa económica?.....	20

¿Qué tres formas de intervención son posibles para regular el acceso? La autorización, la declaración responsable y la comunicación	21
¿Qué es una autorización?	21
¿Cuándo puede exigirse una autorización?	22
¿Qué es una declaración responsable?.....	25
¿Cuándo puede exigirse una declaración responsable?	26
¿Qué es una comunicación?	27
¿Qué diferencia hay entre la declaración responsable y la comunicación?	27
¿Cuándo puede exigirse una comunicación?.....	28
B. ACTUACIONES QUE LIMITAN LAS LIBERTADES DE ESTABLECIMIENTO Y DE CIRCULACIÓN (artículo 18)	28
¿Qué requisitos no pueden exigirse, por estar prohibidos?	28
V. MECANISMOS PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LA LGUM.....	33
A. INSTRUMENTACIÓN DEL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN Y CONFIANZA MUTUA (artículos 10 a 15).....	33
¿Qué mecanismos se prevén para favorecer la cooperación y confianza mutua entre autoridades?	33
B. MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS (artículos 26 a 28)	35
¿De qué mecanismos disponen los operadores para exigir el cumplimiento de la LGUM?.....	35

El presente documento se ha redactado únicamente con fines informativos por la Secretaría para la Unidad de Mercado con la colaboración de los puntos de contacto de Unidad de Mercado y no es vinculante para dicha Secretaría ni para ninguna otra institución. Es un documento en evolución, que se podrá mantener actualizado para tener en cuenta las experiencias y la información existentes en cada momento.

I. INTRODUCCIÓN: LA GUÍA

Esta guía tiene por finalidad contribuir al impulso de la unidad de mercado y de lo que se conoce como “buena regulación”, con el objetivo de alcanzar un marco regulatorio de la actividad económica que logre sus objetivos de la forma menos costosa posible para las empresas y los consumidores.

Los destinatarios de esta guía son, por un lado, las Administraciones Públicas, responsables de la aplicación de la [Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado](#) (en adelante, LGUM) y, por otro lado, los operadores económicos, a los que la LGUM asigna un papel relevante en la identificación de obstáculos. Así, las Administraciones Públicas podrán apoyarse en esta guía a la hora de asegurar que las actuaciones administrativas se ejercen de un modo coherente con los principios de la LGUM. Por su parte, los operadores económicos podrán apoyarse en esta guía para identificar con más facilidad los obstáculos y barreras a su actividad económica que pueden ser contrarios a la LGUM.

Una primera versión de esta guía fue adoptada en febrero de 2017. No obstante con posterioridad a esa fecha las Sentencias del Tribunal Constitucional [79/2017 de 22 de junio](#), [110/2017 de 5 de octubre](#) y [111/2017 de 5 de octubre](#) declararon nulos varios artículos de la LGUM (en particular, los artículos 6, 19, 20, 21.2.c, las letras b), c) y e) del apartado segundo del artículo 18 de la LGUM). Asimismo, la [Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas](#) introdujo importantes modificaciones en la LGUM. Por ello, ha sido necesario realizar una nueva versión de esta guía que esté adaptada a la versión actual consolidada de la norma.

II. APLICACIÓN DE LA LGUM (artículos 1, 2 y 9)

¿Qué es la unidad de mercado?

Se puede entender que la unidad de mercado incluye:

- la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos,
- la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español y
- la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

Para hacer efectiva la unidad de mercado, la LGUM establece garantías concretas a favor de los operadores económicos, que las Administraciones Públicas deberán respetar:

- La libre iniciativa económica: el acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional y sólo podrá limitarse conforme a los principios establecidos en la LGUM y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales.
- Las autoridades competentes supervisarán el ejercicio de las actividades económicas garantizando la libertad de establecimiento y la libre circulación y el cumplimiento de los principios de la LGUM.
- Los operadores económicos tendrán a su disposición mecanismos de protección en el ámbito de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación.

Para hacer posible la aplicación de las libertades de establecimiento y circulación por las autoridades competentes, la LGUM refuerza la cooperación entre Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias normativas y ejecutivas.

¿Por qué es necesaria la unidad de mercado?

La fragmentación del mercado dificulta la competencia efectiva e impide aprovechar las economías de escala que ofrece operar en un mercado de mayores dimensiones, lo que desincentiva la inversión y, en definitiva, reduce la productividad, la competitividad, el crecimiento económico y el empleo, con el importante coste económico que supone en términos de prosperidad, empleo y bienestar de los ciudadanos.

¿Cuál es el fundamento de la unidad de mercado?

El objetivo de la unidad de mercado se fundamenta en el artículo 139 de la Constitución, el cual establece que *“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.”*

¿Cuál es el objetivo de la LGUM?

La LGUM establece las disposiciones necesarias para hacer efectiva la unidad de mercado en el territorio nacional. Se trata, por tanto, de una norma que recoge los principios y

normas básicas para garantizar la unidad de mercado y la buena regulación en el territorio nacional, creando un entorno favorable a la competencia, la inversión y la generación de empleo.

¿A qué obliga la LGUM?

A respetar, en virtud del artículo 139 de la Constitución, los principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación que desarrolla la ley, para lo que se prevén diferentes mecanismos basados en la cooperación entre las Administraciones Públicas y en la participación activa de los operadores económicos.

¿Cuándo se aplica la LGUM?

La LGUM se aplica a cualquier actuación administrativa, disposición o medio de intervención de cualquier autoridad competente que incida, directa o indirectamente, en:

- el acceso y el ejercicio de todas las actividades económicas (véase que se entiende por [actividad económica](#) en este mismo Capítulo) en condiciones de mercado, por parte de los operadores económicos legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.
- la fabricación de productos en territorio nacional, o la circulación de bienes o productos legalmente producidos en algún lugar del territorio nacional.

La LGUM no se aplica a cuestiones del ámbito tributario.

En relación con la aplicación de la LGUM a operadores de otros Estados miembros en libre prestación o a bienes extranjeros véase las consideraciones específicas al respecto en este mismo Capítulo.

Son disposiciones y actos que deben respetar los principios de la LGUM (citados en el artículo 9):

- Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.

Son ejemplos de disposiciones de carácter general que pueden no regular una determinada actividad, pero sí incidir en una o varias actividades económicas, o en la actividad económica en general, las normas de consumo, medioambientales o las disposiciones reguladoras de aspectos higiénico-sanitarios.

- Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios, y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.

Las actuaciones inspectoras y de control por parte de las distintas autoridades, como por ejemplo los servicios de inspección en frontera de productos exportados e importados o el control oficial de alimentos, deben respetar los principios de la LGUM.

- La documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos.
- Los actos dictados en aplicación de las disposiciones, requisitos y condiciones mencionados en los puntos anteriores, así como los procedimientos asociados a los mismos.
- Los estándares de calidad emanados de normas o consejos reguladores, así como los actos que acrediten el cumplimiento de estos estándares de calidad. Quedarían excluidos los requisitos de un determinado estándar de calidad que no se exija para acceder o ejercer la actividad, si no que sean de cumplimiento voluntario y solo se establezcan con objeto de promover un determinado nivel de calidad deseable.
- Cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos.

¿Qué sujetos quedan obligados por la LGUM?

Cualquier autoridad estatal, autonómica y local, así como cualquier organismo o corporación de derecho público, como las organizaciones colegiales, que lleve a cabo la ordenación o control de actividades económicas o cuya actuación afecte al acceso a una actividad económica o a su ejercicio. También se incluyen autoridades, organismos y corporaciones que adjudican contratos de conformidad con la normativa de contratación pública.

¿Qué se entiende por actividad económica?¹

Se entiende por actividad económica, en los términos de la LGUM:

- Cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que se realice por cuenta propia a cambio de una contrapartida económica, ya sea de producción, distribución o prestación de servicios, con independencia de que la actividad sea realizada por un ente público o privado, ente dependiente o entidad sin ánimo de lucro. También es irrelevante si la contraprestación la abona directamente el consumidor o usuario, o un tercero, público o privado.

¹ El apartado b) del Anexo de la LGUM contiene el concepto de “actividad económica”.

Se incluyen en el ámbito de la ley la regulación de:

- *Cualesquiera servicios públicos, servicios esenciales, servicios que la normativa comunitaria contempla como económicos de interés general y servicios sometidos a obligaciones de servicio público, cuando la Administración no se reserve para sí la gestión directa de los mismos.*
- *Los servicios excluidos del ámbito de aplicación de la [Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio](#) (servicios financieros, transportes, comunicaciones electrónicas, juego, etc.).*
- *Los servicios profesionales como los servicios de ingeniería, arquitectura, sanitarios, veterinarios o administradores concursales.*
- *La construcción de infraestructuras, el suministro de bienes o la prestación de servicios en ejecución de un contrato con alguna entidad del sector público.*
- *Los organismos de evaluación, certificación y similares.*
- *Los centros educativos privados, incluidos los concertados y las universidades privadas.*
- *Los centros sanitarios privados, incluidos los concertados.*

No se considera “actividad económica”, a efectos de la LGUM:

- La realización de una actividad por cuenta ajena no será entendida como actividad económica en los términos de la LGUM. Ello implica que la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariada o, por ejemplo, los convenios colectivos, no son regulaciones susceptibles de ser valoradas de conformidad con la LGUM. Sin embargo, el mero hecho de que una profesión pueda ser ejercida por cuenta ajena además de por cuenta propia, no implica que determinada disposición que con carácter general regule los requisitos para acceder o ejercer una actividad que pueda ser prestada por cuenta ajena no estén sujetas a la LGUM.
- No se incluyen dentro de este concepto las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas, regidas por el derecho público.

¿Qué se entiende por operador legalmente establecido?² ¿Significa que la LGUM no se aplica a operadores y bienes extranjeros?

- Se entiende por operador legalmente establecido aquel que haya cumplido todos los trámites para el acceso a la actividad económica de que se trate, sin que sea necesario que la realice por medio de una infraestructura física.

El concepto de establecimiento legal incluye haber realizado los trámites necesarios para la creación de cualquier empresa y los trámites específicos exigidos para iniciar la actividad de que se trate, y mantener el cumplimiento de los requisitos generales y específicos exigidos.

- No se incluye dentro del ámbito de aplicación de la ley la libre prestación de servicios por parte de operadores establecidos en otros Estados miembros³. La libre prestación de servicios se rige por su normativa propia que no queda afectada por la LGUM. Ahora bien, una vez que el operador de otro Estado miembro en régimen de libre prestación de servicios ha accedido legalmente a un determinado lugar del territorio, al ejercicio de la actividad de este operador en el territorio nacional sí le sería de aplicación la LGUM.

Lo mismo cabe afirmar de los bienes o productos que se importan de otros Estados miembros o de terceros países. Una vez que el bien o producto se ha introducido legalmente en el territorio nacional, a la circulación de ese producto en el territorio nacional sí le sería de aplicación la LGUM (por aplicación del principio de no discriminación establecido en los tratados internacionales y en la normativa comunitaria).

- Sí se incluyen, en cambio, los operadores establecidos en otros Estados miembros o en terceros países, o personas físicas o jurídicas provenientes de estos países, que se establezcan en España para el ejercicio de una actividad económica.

¿Qué puede ocurrir si no se aplica debidamente la LGUM?

Cualquier persona física o jurídica (incluyendo operadores económicos, consumidores y usuarios y organizaciones que los representen, u otros interesados) podrán poner en marcha los mecanismos de protección previstos en la LGUM, además del resto de mecanismos previstos en la legislación general, para actuar frente a disposiciones y actos contrarios a la ley.

² El apartado g) del Anexo de la LGUM contiene el concepto de “establecimiento”.

³ El concepto de establecimiento de esta ley es idéntico al concepto de establecimiento previsto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

III. PRINCIPIOS GENERALES (artículos 3 a 9)



¿Qué valor y efectos tienen los principios generales de la LGUM?

- Los principios básicos de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad, simplificación de cargas y transparencia que se establecen en la LGUM constituyen pilares fundamentales para garantizar la libertad de establecimiento y circulación de operadores, bienes y servicios y, en consecuencia, la unidad de mercado.
- Los principios del Capítulo II de la ley tienen valor normativo por sí mismos, es decir, constituyen verdaderas obligaciones para las Administraciones Públicas.

Deben ser respetados por las autoridades competentes en el ejercicio de sus competencias normativas y actuaciones administrativas⁴.

- El incumplimiento de los principios puede ser invocado en el marco de los mecanismos de protección de los operadores económicos del Capítulo VII de la ley.

¿En qué consiste el principio de no discriminación de la LGUM (art. 3)?

- Todos los operadores económicos tienen los mismos derechos en todo el territorio nacional sin que pueda haber por parte de las Administraciones Públicas discriminación alguna por razón de su lugar de establecimiento o residencia, regla que se configura como un derecho de los operadores a no ser discriminados por razón de su lugar de establecimiento (apartado 1) y como una obligación para las Administraciones Públicas, a respetar en las disposiciones y actuaciones administrativas (apartado 2).

La LGUM prohíbe la discriminación por razón del lugar de residencia o establecimiento de los operadores económicos.

- Este principio se aplica, y debe respetarse, en ámbitos como los siguientes:
 - a) Normativa que regula el acceso o ejercicio de actividades económicas, se efectúen o no a través de establecimiento físico.
 - b) Normativa, pliegos, resoluciones y resto de actuaciones para la adjudicación de contratos públicos, o contratos en los que intervenga el sector público.
- El principio de no discriminación de la LGUM debe evaluarse con respecto a los operadores económicos en el acceso y ejercicio de actividades económicas.

Es decir, no afecta a los ciudadanos o los clientes de los servicios (que puede ser objeto de otra normativa específica). Por ejemplo, a efectos de la LGUM, no sería discriminatorio el hecho de que existan diferentes prestaciones sociales en diferentes territorios.

- El principio impide la discriminación, directa o indirecta, por razón de residencia o lugar de establecimiento del operador. En el artículo 18.2.a) se enumeran algunas actuaciones contrarias a este principio, al implicar un trato discriminatorio por razón del lugar de residencia o establecimiento (véase explicación más detallada en el Capítulo [IV.B](#) de esta guía).

⁴ El artículo 9 dispone la obligación de las autoridades competentes de velar por la observancia de los principios y enumera las disposiciones que, por afectar a los operadores económicos, deben cumplir con los principios.

Pero este principio no impide que ciertas regulaciones o actuaciones puedan otorgar un trato diferencial a los operadores basado en criterios distintos de la residencia o lugar de establecimiento.

Por ejemplo, no sería discriminatoria, a efectos de la LGUM, una regulación que tratara de forma distinta a las empresas en función de su tamaño (otra cuestión sería la necesidad y proporcionalidad de la medida).

Tampoco serían discriminatorios, a efectos de la LGUM, los siguientes ejemplos de regulación, ya que, a pesar de otorgar trato diferenciado, la discriminación no se efectúa por razón del lugar de residencia o establecimiento, sin perjuicio de que estas regulaciones deban además cumplir el principio de necesidad y proporcionalidad:

- Regulación de las indicaciones geográficas.
- Exigencia de proximidad o inmediatez en la prestación del servicio a través de criterios no basados en divisiones geográficas.

- ◆ *Para la prestación de servicios de teleasistencia, las autoridades podrían exigir que el prestador deba acudir al lugar de prestación en un determinado tiempo máximo. Sin embargo, no podría exigir que la residencia del operador se sitúe en una determinada demarcación territorial, en la medida en que el servicio puede ser prestado con la misma eficacia por un operador residente en otra demarcación.*
- ◆ *Para el traslado de residuos, podría estar justificado, por motivos medioambientales, exigir al operador que los residuos generados se trasladen a la instalación más cercana, pero resultaría discriminatorio exigirle que la instalación receptora fuese la ubicada en su territorio.*

- Condicionar el otorgamiento de subvenciones y ayudas a que la actividad incentivada tenga lugar o genere resultados en el territorio de la autoridad.
- Exigencia, en el pliego de un contrato público, de que la empresa cuente con infraestructuras que garanticen la prestación del servicio en tiempo y forma adecuada. El análisis del cumplimiento del principio de no discriminación debe efectuarse caso por caso.

¿En qué consiste el principio de cooperación y confianza mutua (art. 4)?

- Para la plena eficacia de los objetivos y principios de la LGUM es esencial la cooperación entre las Administraciones Públicas, de acuerdo con el principio de confianza mutua.
- Para ello la LGUM prevé una serie de mecanismos de cooperación específicos que buscan garantizar la aplicación de los principios de la ley y la supervisión adecuada

de los operadores económicos. La aplicación del principio de cooperación se desarrolla en el apartado [V.A](#) de esta guía.

- El principio de cooperación y confianza mutua incluye una referencia a la posibilidad de reconocimiento mutuo entre Administraciones, en coherencia con lo establecido por el Tribunal Constitucional. Es particular, se establece que cuando exista un estándar de protección equivalente entre diferentes lugares del territorio español, desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español podrá ejercer su actividad económica en cualquier parte de dicho territorio. Este estándar de protección equivalente, según circunstancias, podría ser establecido por diversas vías como, por ejemplo, normativa europea o estatal, Acuerdos de Conferencias Sectoriales o por vía judicial.
- La fijación de dichos estándares equivalentes se impulsa en la propia ley, por ejemplo, al recogerlo en el artículo 12 como una función específica de las Conferencias Sectoriales o al establecer que el mecanismo de protección de operadores informal del artículo 28 podrá ser usado en este supuesto. Es decir, se podrá instar un procedimiento del artículo 28 cuando se considere que, existiendo un estándar de protección equivalente en una Administración, no se está aplicando un reconocimiento mutuo de las actuaciones de otra Administración.
- Además, el principio de cooperación de las autoridades competentes se desarrolla dentro del marco establecido en la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#).

La LGUM incluye mecanismos que facilitan la cooperación entre Administraciones Públicas.

Así, la regulación contenida en el artículo 4 de la LGUM, en conexión con el artículo 12 del mismo texto legal, ha de entenderse en el contexto del Capítulo III del Título III de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de modo que la cooperación en el marco de las Conferencias Sectoriales se llevará a cabo de conformidad con lo dispuesto en dicha ley.

Por ejemplo, en el ámbito de las Conferencias Sectoriales se puede avanzar en el fomento de la adopción de sistemas homogéneos de clasificación hotelera, alojamientos rurales y campamentos turísticos

https://portal.mineco.gob.es/RecursosGum/mineco/economia/ficheros/TURIS_MO_clasificacion_hoteles7.pdf.⁵

⁵ Se insertan con este formato ejemplos extraídos de casos ya resueltos y publicados ([Garantía de la Unidad de Mercado \(mineco.gob.es\)](#)) del Mecanismo de Protección de los operadores económicos.

¿En qué consiste el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes (art. 5)?

- La LGUM regula la aplicación de este principio a la actividad económica, aunque no se trata de un principio nuevo en nuestro ordenamiento jurídico.

Anteriormente con carácter básico, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio lo reguló para el sector servicios.

Asimismo, la [Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio](#) dispuso su aplicación de un modo más amplio en la actuación de las Administraciones Públicas⁶.

Por su parte, la [Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible](#) (artículo 4) reguló la obligación para el conjunto de las Administraciones Públicas de aplicar tales principios en el ejercicio de su iniciativa normativa en general⁷.

Y la [Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local](#), lo contempló para el caso de la actividad de las Entidades locales⁸.

- Con posterioridad a la aprobación de las citadas normas y de la LGUM, se han aprobado la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que han recogido con carácter general los principios de buena regulación y de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad, que ya habían sido establecidos en las anteriores normas.
- Asimismo, son múltiples las Comunidades Autónomas que en el ámbito de sus competencias han introducido estos principios en sus ordenamientos jurídicos.
- Cualquier límite o restricción al acceso a una actividad económica o a su ejercicio, impuesto por alguna autoridad competente en el ejercicio de sus competencias

Cualquier límite a una actividad económica debe respetar el principio de necesidad y proporcionalidad.

⁶ A través de la inclusión de un artículo 39bis en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

⁷ Artículo 4.1. "En el ejercicio de la iniciativa normativa, el conjunto de las Administraciones Públicas actuará de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. En la iniciativa normativa quedará suficientemente justificada la adecuación a dichos principios."

⁸ A través de la inclusión de un artículo 84bis en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

normativas o ejecutivas, debe respetar el principio de necesidad y proporcionalidad.

Los principios deben aplicarse a cualquier decisión o intervención que pueda afectar al acceso y/o al ejercicio de actividades económicas, como, por ejemplo, a las declaraciones de servicio público o a la imposición de obligaciones de servicio público, a las actuaciones de control e inspección, así como a cualquier otra actuación administrativa que tenga como efecto limitar el libre acceso y el libre ejercicio de una actividad.

Sólo en caso de *necesidad* –de existencia de Razones Imperiosas de Interés General- se puede limitar o restringir las actividades económicas. Y la intervención ha de ser *proporcionada* a dicha necesidad.

- No obstante, el principio de necesidad y proporcionalidad contenido en la LGUM no se extiende, con carácter horizontal y universal, a todo el ordenamiento que afecta a ciudadanos y empresas, sino que únicamente opera cuando las autoridades impongan directa o indirectamente límites o restricciones a una determinada actividad económica.
- El principio de necesidad es el primer presupuesto para regular el acceso o ejercicio de cualquier actividad.

La libre iniciativa económica sólo se excepcionará justificadamente cuando concurra alguna “Razón Imperiosa de Interés General” (en adelante, RIIG) de las definidas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. Es decir, la LGUM sólo admite, como RIIG, las contempladas, con carácter cerrado, en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. De esta manera, el principio de necesidad en la LGUM tiene un carácter más acotado que en la legislación comunitaria.

En consecuencia, pueden invocarse como RIIG que justifiquen la necesidad: 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

Que se haya detectado una *necesidad* de intervenir no justifica cualquier forma de intervención o la exigencia de cualquier requisito: deberán ser siempre *proporcionados*.

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.

Las RIIG aludidas no pueden comprender razones de índole económica.

La imposición de límites o restricciones a una actividad económica no puede justificarse, en virtud del principio de necesidad de la LGUM, por:

- ◆ *La conveniencia de preservar una determinada estructura del mercado.*
- ◆ *La necesidad de reforzar la vertebración de la oferta.*
- ◆ *La conveniencia de evitar o minorar el impacto de la competencia de otro sector de actividad.*
- ◆ *La conveniencia de aumentar la calidad de un producto o servicio fuera de los casos donde se justifique por los derechos, la seguridad y la salud de consumidores y usuarios.*
- ◆ *La conveniencia de aumentar el tamaño de las empresas del sector, más allá de los requisitos de solvencia económica y técnica que resulten necesarios.*

- Identificada la RIIG que justifica la necesidad de regular, los límites o requisitos concretos que se exijan deben dirigirse a proteger esa RIIG y no otra distinta. Es decir, cualquier límite o requisito que se haya establecido deberá guardar relación con la RIIG invocada, debe existir una razón de causalidad.

Con ello, se evita la proliferación de requisitos o exigencias tendentes a salvaguardar intereses por los que ya velan otras Administraciones que también imponen requisitos y exigencias.

Por ejemplo, si la RIIG que motiva la regulación es la salud pública, cada requisito que se imponga debe estar también motivado por esta RIIG y guardar un nexo causal con esta, sin que quepa exigir requisitos, por ejemplo, por la protección de consumidores y usuarios o del medioambiente u ordenamiento urbano.

- *Si la regulación de las entidades de gestión de derechos de propiedad intelectual se justifica por la protección de la propiedad intelectual, exigir a las entidades un volumen mínimo de repertorio y usuarios no contribuiría a proteger la propiedad intelectual.*
- *Si la regulación de los establecimientos comerciales se justifica por la protección del medioambiente y del entorno urbano y el patrimonio histórico artístico, así como la protección al consumidor, restringir los periodos de rebajas o las promociones comerciales no contribuiría a proteger estas razones.*
- *Si la regulación de los agentes de la propiedad industrial se justifica por la protección de la propiedad industrial, la exigencia de una determinada nacionalidad no contribuiría a proteger dicha RIIG.*

- Una vez cumplido el principio de necesidad, debe garantizarse el principio de proporcionalidad. Cada uno de los requisitos que se exijan debe garantizar la protección de la RIIG invocada entorpeciendo lo menos posible la libertad de empresa.

Es decir, la existencia de una RIIG como el orden público puede justificar la necesidad de una intervención, pero no asegura *per se* la proporcionalidad de la misma.

El principio de proporcionalidad requiere, por tanto, un análisis de alternativas u opciones de regulación y una ponderación, por parte del regulador, del grado necesario de protección de la RIIG, teniendo en cuenta que, a mayor grado de intervención, mayor distorsión de la actividad económica se estará causando.

Podrían no ser actuaciones proporcionadas:

- ◆ *La imposición de formación presencial de contenidos teóricos para la obtención del permiso de conducir ordinario por motivos de seguridad vial.*
- ◆ *Determinadas incompatibilidades, como que las empresas de trabajo temporal puedan realizar actividades de asesoramiento y consultoría de recursos humanos o actividades de formación.*
- ◆ *Determinadas exigencias de titulaciones con carácter tasado sin admitir otros medios de acreditar una determinada cualificación o aptitud.*
- ◆ *Restricciones a los periodos de rebajas y descuentos en los establecimientos comerciales.*
- ◆ *La imposición de determinados requisitos regulatorios para controlar el fraude, si dicha razón puede protegerse adecuadamente mediante mecanismos de inspección y control.*

- Dada la relevancia de este principio de necesidad y proporcionalidad, se desarrolla en mayor medida en el apartado [IV.A](#) de esta guía, en especial en lo relativo a los medios de intervención (autorización, declaración responsable y comunicación).

¿En qué consiste el principio de simplificación de cargas (art. 7)?

- Este principio responsabiliza a las autoridades de evitar la generación de duplicidades y exceso de regulación, y de garantizar que la intervención de varias autoridades es inocua para el operador. La concurrencia de intervención administrativa sobre una misma actividad por parte de varias autoridades competentes no puede suponer para el operador económico mayores cargas administrativas de las que se generarían con la intervención de una única autoridad.

Se atiende con este principio una de las principales fuentes de las cargas administrativas soportadas por los operadores: un insuficiente nivel de

coordinación y cooperación entre autoridades, tanto dentro del mismo ámbito territorial (autoridades competentes en las distintas materias dentro de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales) como entre los distintos ámbitos territoriales.

- Para garantizar que no se genera un exceso de regulación o duplicidades, las autoridades, antes de imponer o mantener una restricción a la actividad económica, deben examinar el marco normativo aplicable a dicha actividad (internacional y europeo, estatal, autonómico y local). Únicamente cabrá imponer una nueva restricción o mantenerla si la autoridad, una vez examinado el marco jurídico existente, concluye que éste es insuficiente para la protección del interés general que persiga.
- Para evitar mayores cargas por la concurrencia de varias autoridades, conviene tener en cuenta estas actuaciones por parte de las autoridades competentes:
 - a) En la elaboración de nueva regulación que contemple procedimientos administrativos para los operadores económicos, se debe proceder a un análisis previo de la existencia de otros procedimientos asociados al mismo momento o actuación, en los que sean competentes otras Administraciones Públicas u otras autoridades del mismo ámbito territorial, al objeto de evitar duplicidades y buscar la mayor coordinación posible y simplificación de cargas.

Así, si existen varios procedimientos de autorización para una determinada actuación, sería posible la máxima coordinación a través de un único procedimiento que garantizase la participación, mediante informe, de las autoridades competentes.
 - b) En el marco de las competencias ejecutivas, de comprobación, control e inspección de las autoridades competentes, no se deberían exigir informaciones, documentación y registros al operador cuando los mismos datos y documentos actualizados obran ya en poder de alguna autoridad.

La intervención de varias Administraciones Públicas no debería suponer para el operador mayores cargas.

Para ello, cobran importancia aspectos como los convenios de colaboración, el acceso por parte de las distintas autoridades a bases de datos de otras autoridades, e intercambio de información o la interoperabilidad de sistemas y bases de datos. Especialmente relevante es el intercambio de buenas prácticas al respecto por parte de las diferentes Administraciones.

¿En qué consiste el principio de transparencia de la LGUM (art. 8)?

Por remisión expresa al artículo 9.2 de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#) se viene a trasladar de forma concreta al ámbito de la unidad de mercado la obligación de las autoridades competentes de actuar con transparencia.

¿Qué relación guardan los principios entre sí? ¿Cómo contribuyen a garantizar la unidad de mercado?

Desde una perspectiva de los operadores económicos, la unidad de mercado se alcanza a través de tres de los principios comentados:

- el principio de no discriminación,
- el principio de necesidad y proporcionalidad, y
- el principio de simplificación de cargas.

Los principios de cooperación y confianza mutua y de transparencia son los que hacen posible la aplicación efectiva de los tres principios citados y, por tanto, son los pilares sobre los que descansa la garantía de la unidad de mercado.

Así, para hacer posible y efectiva la simplificación de cargas administrativas, resulta imprescindible que las distintas autoridades competentes en la supervisión cooperen entre sí, reconozcan, en su caso, los actos del resto de autoridades, estén interconectadas, y compartan toda la información relativa a los operadores que precisen para la supervisión. Por tanto, dicho principio se sustenta necesariamente sobre los principios de cooperación, confianza mutua y transparencia. En consecuencia, en aplicación de estos principios, la ley refuerza la cooperación entre Administraciones Públicas, entre otros mecanismos, a través de las Conferencias Sectoriales.

IV. PRINCIPIOS QUE GARANTIZAN LA UNIDAD DE MERCADO: EL PRINCIPIO DE NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD Y EL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN

El Capítulo IV de la LGUM desarrolla uno de los principios fundamentales que se han comentado en el apartado anterior: el principio de necesidad y proporcionalidad (artículo 17).

Por su parte, el artículo 18 enumera una serie de actuaciones o requisitos que, por no respetar el principio de necesidad y proporcionalidad y el de no discriminación, las autoridades no podrán imponer.

Este apartado de la guía es por tanto una concreción de los principios de no discriminación y de necesidad y proporcionalidad, y proporciona ejemplos de cómo han de aplicarse, si bien estos no agotan su contenido ni su alcance. Así, podrían existir otros supuestos de actuaciones contrarias a los principios que no vengán recogidas expresamente en este apartado.

A. INSTRUMENTACIÓN DEL PRINCIPIO DE NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD (artículos 16 y 17)

¿Cómo se debe aplicar el principio de necesidad y proporcionalidad para asegurar la libre iniciativa económica?

- La LGUM asegura la libre iniciativa económica como regla general (artículo 16) y regula la intervención administrativa como excepción, exigiéndole entonces el cumplimiento de los principios de la ley y, en particular, la necesidad y proporcionalidad. La LGUM establece así un modelo de buena regulación que deben observar las autoridades competentes en su actuación.
- El artículo 17 regula la forma de intervención. Establece en qué supuestos puede exigirse una autorización, una declaración responsable o una comunicación. Seguidamente, por tanto, se desarrollará la instrumentación o aplicación del principio de necesidad y proporcionalidad en la regulación del medio de intervención al acceso a la actividad económica. No obstante, se recuerda que en virtud del artículo 5 de la LGUM dicho principio se debe aplicar a cualquier límite o requisito que se imponga al acceso o al ejercicio de una actividad económica.

El análisis de necesidad y proporcionalidad lo deben pasar tanto la propia exigencia de un medio de intervención como cada requisito que se exija.

- Especialmente cabe señalar que en el caso de que la necesidad y proporcionalidad deban aplicarse al acceso o ejercicio de una profesión regulada habrá de tenerse en consideración el [Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva \(UE\) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones.](#)

¿Qué tres formas de intervención son posibles para regular el acceso? La autorización, la declaración responsable y la comunicación

- Cuando se determine que existe una RIIG que justifique la intervención, las autoridades competentes elegirán entre una comunicación, una declaración responsable o una autorización, en función del interés general a proteger y de los requisitos que, en su caso, sean necesarios para la salvaguarda de dicho interés general. Cabe recordar que los registros habilitantes no realizados de oficio tendrán a efectos de la LGUM carácter de autorización y, por tanto, de forma de intervención de acceso a la actividad económica.
- Se establece así una graduación en la intervención administrativa, entendiéndose que la autorización es el medio de intervención que más limita el acceso a una actividad económica y su ejercicio, y la comunicación el que menos.
- En todo caso, no es posible el establecimiento de varios tipos de intervención sobre una misma actividad por parte de una autoridad competente de acuerdo con el artículo 17.4, según el cual las autoridades competentes elegirán un único medio de intervención -ya sea la autorización, la declaración responsable o la comunicación-; pero únicamente es posible imponer uno de ellos.

Tres alternativas de intervención excluyentes entre sí: autorización, declaración responsable y comunicación.

¿Qué es una autorización?

- La autorización es un régimen de control ex – ante o previo.
A efectos de la LGUM (apartado f) de su Anexo), estaremos ante una autorización o licencia en todos aquellos casos en los que sea preciso un pronunciamiento de una autoridad competente previo, tácito o expreso, para el acceso de la actividad.
Es decir, a efectos de la LGUM, cuando el medio de intervención no permita el acceso a la actividad o su ejercicio desde el mismo momento de su presentación, éste debe entenderse como una autorización. El que la normativa sectorial pueda denominar erróneamente a ese medio de intervención de otra forma -declaración responsable o comunicación- no condiciona su naturaleza de autorización, y su debido análisis como tal a efectos de la LGUM. En este sentido, por tanto,

independientemente de cómo se haya denominado el medio de intervención en la normativa sectorial, deberá aplicarse el análisis de necesidad y proporcionalidad que el artículo 17 de la LGUM establece para las autorizaciones de modo que, por ejemplo, sólo se podrán aducir razones relacionadas con el orden público, salud pública, seguridad pública o protección de medioambiente para su imposición a los operadores (ver siguiente epígrafe).

- Las inscripciones en registros con carácter habilitante que no sean realizadas de oficio tendrán a todos los efectos el carácter de autorización (artículo 17.1 in fine).

¿Cuándo puede exigirse una autorización?

- Siendo la autorización el medio de intervención administrativa que más limita el acceso a una actividad económica y su ejercicio, se establece que para que pueda ser exigida han de cumplirse tres requisitos:

1. Que la exigencia de autorización se establezca por norma con rango de ley, salvo que la autorización venga exigida por una norma de la Unión Europea o por un Tratado Internacional, en cuyo caso, podrá estar prevista por una norma de rango inferior a la ley.

2. Que la exigencia de una autorización aparezca motivada de manera suficiente en la norma que la establezca.

3. Que en dicha motivación se ponga de manifiesto la necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización, y en particular, y de manera tasada:

- a) Cuando esté justificado por las siguientes razones, que, además, no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación: razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad.

Las razones tasadas que pueden justificar la necesidad de autorización son cuatro: el orden público, la seguridad pública, la salud pública o la protección del medio ambiente.

◆ *Si la regulación de las agencias de colocación se justifica por protección de los derechos de los trabajadores, la actividad no debería someterse a una autorización, sino a una declaración responsable.*

◆ *Si la regulación de las empresas productoras y distribuidoras de cine y de titulares de salas de exhibición cinematográfica se justifica*

por política cultural, la actividad no debería someterse a autorización.

- *La exigencia de autorizaciones en determinadas actividades de juego podría estar justificada por una razón imperiosa de interés general de orden público (que incluye la lucha contra el fraude), pero debería haber para ello una clara relación entre la actividad de juego de que se trate y esa RIIG de orden público. La regulación de autorizaciones para la actividad de las máquinas recreativas de tipo A no parecería estar justificada por una razón imperiosa de interés general de las señaladas en el artículo 17.1 de la LGUM.*

https://portal.mineco.gob.es/RecursosGum/mineco/economia/qum/casos_qum/28.96JUEGOmaquinasrecreativasAMadrid.pdf

- ◆ *La regulación de las actividades de fabricación e importación de productos cosméticos y de la publicidad de medicamentos se justificaría por salud pública. Sin embargo, atendiendo a los riesgos y naturaleza de estas actividades, la autorización podría ser sustituida por una declaración responsable.*
- ◆ *La regulación de las actividades de seguridad privada estaría justificada por seguridad pública. Sin embargo, atendiendo a la naturaleza y riesgo de algunas de estas actividades, podría no resultar proporcionado someterlas todas a autorización. Así, la declaración responsable podría constituir el medio más adecuado en casos como los centros de formación de personal de seguridad privada, los despachos de detectives privados y las empresas de instalación y mantenimiento de elementos de seguridad privada.*

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

- ◆ *La intervención local se sujeta con carácter específico al artículo 84 bis de la ley de Bases del Régimen Local, donde la proporcionalidad se materializa en una serie de indicadores del riesgo de la instalación para los bienes a proteger, como pueden ser la potencia eléctrica de la instalación, su aforo, la contaminación acústica, o la presencia de materiales inflamables.*

- ◆ *La exigencia de autorización para las gasolineras se ampara en este supuesto.*
- ◆ *En el caso de establecimientos comerciales, por aplicación del principio de necesidad y proporcionalidad, se ha establecido con carácter general la declaración responsable, salvo para establecimientos con superficie superior a 750 metros cuadrados.*
- ◆ *La colocación de antenas o dispositivos de telecomunicaciones en dominio privado bajo determinados supuestos está sometida a una declaración responsable.*
- ◆ *El traslado de determinados bienes (por ejemplo, obras de arte) puede estar sujeto a autorización por razones de protección del patrimonio histórico-artístico.*

- c) Cuando el número de operadores económicos del mercado sea limitado por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas.

Cuando el número de operadores es limitado, se hace necesario un régimen de autorización, en el que las licencias deben otorgarse por un procedimiento de concurrencia competitiva y deben ser de duración limitada (en función del periodo necesario para la amortización de las inversiones), tras la cual debe procederse a un nuevo concurso.

Un sistema de licitación pública como mecanismo de asignación o provisión no puede considerarse en sí mismo una restricción de acceso a un mercado, en la medida en que su diseño garantice el acceso de los operadores y genere competencia por el mercado ex ante y ex post. En todo caso, los pliegos de prescripciones técnicas y los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos no podrán contener requisitos discriminatorios ni prohibidos por la LGUM ni requisitos discriminatorios innecesarios y/o desproporcionados que limiten la participación de los operadores en la contratación.

- ◆ *Las autorizaciones en materia de comercio ambulante y las licencias en el espectro radioeléctrico responden a este supuesto.*

- d) Cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución.

Por ejemplo, la mayoría de las autorizaciones en materia de energía están recogidas en las Directivas comunitarias.

Esta excepción no incluye los casos en que la normativa europea permite la utilización de una autorización, sino solo aquellos en que obliga específicamente a imponer un régimen de autorización.

- Los requisitos a los que se sujete el régimen de autorización deberán en todo caso ajustarse al necesario cumplimiento del resto de principios de la LGUM, y particularmente al principio de necesidad y proporcionalidad y al principio de no discriminación. En particular, los requisitos concretos para la obtención de dicha autorización deberán ser coherentes con las razones que justifican la exigencia de la misma.

¿Qué es una declaración responsable?

- La declaración responsable constituye un régimen de control ex – post.

A diferencia de la autorización, no existe un acto expreso o tácito de la autoridad competente que deba realizarse con carácter *previo* para el acceso a una actividad económica.

La declaración responsable permite el control ex post de los requisitos y se imponen por la existencia de una RIIG.

Por ello, las declaraciones responsables permitirán el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Publicas.

En caso de que previamente al acceso a la actividad económica se exigiera un acto expreso o tácito por parte de la autoridad competente, nos encontraríamos ante un supuesto de autorización, debiendo satisfacerse entonces las condiciones establecidas en el artículo 17.1 LGUM.

https://portal.mineco.gob.es/RecursosGum/mineco/economia/ficheros/pdf/ACTIVIDADESDEENTRETENIMIENTO_Licenciadeapertura.pdf

- La declaración responsable se caracteriza por una serie de elementos contenidos en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:
 - a) Definición: la declaración responsable se define como aquel documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente -que deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa- para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a

mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. Cabe señalar que ese mismo artículo establece que las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla. En este mismo sentido, el artículo 28 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, establece que los interesados deberán aportar al procedimiento administrativo los datos y documentos exigidos por las Administraciones Públicas de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable. Si bien, cabe recordar que los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración y que la Administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos salvo que el interesado se opusiera a ello.

- b) Comprobación y control: la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a una declaración responsable, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.

Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un periodo de tiempo determinado, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación.

- c) Modelos de declaración responsable: las Administraciones Públicas tendrán permanentemente publicados y actualizados modelos de declaración responsable, los cuales se facilitarán de forma clara e inequívoca y que, en todo caso, se podrán presentar a distancia y por vía electrónica.

¿Cuándo puede exigirse una declaración responsable?

- El artículo 17.2 determina los supuestos en los que cabe la exigencia de declaraciones responsables, que en todo caso deberán ser proporcionados y estar

justificados por alguna RIIG de las enumeradas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre⁹.

En consecuencia, las RIIG que pueden justificar el establecimiento de la obligación de una declaración responsable son más amplias que las previstas para el caso de una autorización (orden público, salud pública, protección de medio ambiente, y seguridad pública).

¿Qué es una comunicación?

- Al igual que la declaración responsable, se trata de un sistema de control ex –post, si bien en este caso el interesado simplemente pone en conocimiento de la Administración Pública competente determinados datos.
- La comunicación se define según el artículo 69.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, como aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente determinados datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad (como por ejemplo nombre y apellidos o datos de representación, solicitud, lugar y fecha, firma y órgano al que se dirige, etc.).

La comunicación se justifica cuando la Administración necesita conocer determinados datos.

¿Qué diferencia hay entre la declaración responsable y la comunicación?

- Desde el punto de vista conceptual, la diferencia fundamental es que la declaración responsable será procedente cuando la normativa específica exija el cumplimiento de determinados requisitos que deben ser verificados a posteriori por la autoridad competente, mientras que la comunicación procederá cuando la normativa no exija el cumplimiento de requisitos, pero, por alguna RIIG, la autoridad competente desee conocer el número de operadores e instalaciones en el mercado y para ello precise solicitar determinados datos. Sería, por ejemplo, este último el caso en el que se comunica a la autoridad competente el cambio de titular de una determinada actividad económica.
- Por otro lado, las comunicaciones podrán presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea

⁹ 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.

expresamente (apdo. 3, párrafo 2, del artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre).

¿Cuándo puede exigirse una comunicación?

- El artículo 17.3 determina los supuestos en los que procede la exigencia de comunicaciones: cuando las autoridades competentes “*precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado*” por la concurrencia de alguna RIIG de entre las enumeradas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.
- De esta manera, las RIIG que pueden invocarse coinciden con las previstas para el caso de la declaración responsable y son más amplias que las previstas para el caso de una autorización.

B. ACTUACIONES QUE LIMITAN LAS LIBERTADES DE ESTABLECIMIENTO Y DE CIRCULACIÓN (artículo 18)

¿Qué requisitos no pueden exigirse, por estar prohibidos?

- El artículo 18 enumera algunas actuaciones que se consideran limitativas del libre establecimiento y la libre circulación y que, por tanto, tienen la consideración de requisitos prohibidos.
- La definición de “requisito” no se recoge expresamente en la LGUM. No obstante, tomando como base la definición contenida en el artículo 3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre puede entenderse que a efectos de la LGUM un requisito es cualquier obligación, prohibición, condición o límite al acceso al ejercicio de una actividad económica previstos en el ordenamiento jurídico o derivados de la jurisprudencia o de las prácticas administrativas o establecidos en las normas de los colegios profesionales.
- Las actuaciones enumeradas en este artículo son una concreción de la aplicación del principio de necesidad y proporcionalidad y de no discriminación. Con este artículo se pretende facilitar la comprensión y aplicación de la LGUM por las autoridades competentes, operadores y tribunales.

Hay requisitos directamente prohibidos por la LGUM.

No obstante, no puede interpretarse como una lista cerrada, ni entenderse que el resto de los requisitos no comprendidos en este artículo respeta necesariamente las libertades de establecimiento y circulación. Simplemente se pretende proporcionar algunos ejemplos que manifiestamente vulneran los principios de garantía de la unidad de mercado.

- Son requisitos prohibidos:

a) Los requisitos discriminatorios basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador. En particular:

1º. La exigencia de establecimiento físico dentro del propio territorio a empresas establecidas en otras partes del territorio español.

Serían requisitos prohibidos:

◆ *La obligación de que las Unidades de Obtención de Muestras estén vinculadas solamente con laboratorios de análisis clínicos registrados en su territorio*

<https://portal.mineco.gob.es/RecursosGum/mineco/economia/ficheros/SANIDAD LABORATORIOS CACERES3.pdf>

◆ *La exigencia de un local físico para atender a los clientes o las reclamaciones de un determinado territorio, por ejemplo, en el caso de agencias de viaje o de empresas de arrendamiento de vehículos con conductor.*

2º. La exigencia de que el operador haya residido u operado durante un determinado periodo de tiempo en dicho territorio.

Son requisitos prohibidos:

◆ *La exigencia de que el operador tenga domicilio fiscal en el territorio para poder ejercer la actividad.*

◆ *La obligación de tener domicilio social en un determinado municipio para hacer uso de sus instalaciones (tanatorios).*

3º. La exigencia de que el operador haya estado inscrito en registros de dicho territorio.

4º. La exigencia de que el personal o los propietarios de la empresa residan en el territorio.

5º. La exigencia de que el operador deba realizar un curso de formación dentro del propio territorio.

Cuando se exija para el acceso a la actividad una determinada cualificación, sería un requisito prohibido exigir que el operador haya realizado un curso homologado por la autoridad competente, sin admitir los cursos que el operador haya podido realizar en otros lugares. Por ejemplo, para la realización de auditorías energéticas, actividades profesionales o determinadas actividades relacionadas con

la seguridad industrial, deberían admitirse los cursos que el operador haya realizado en otros lugares del territorio.

- c) La exigencia de requisitos para la obtención de ventajas económicas que sean discriminatorios excepto que exista una razón imperiosa de interés general que lo justifique y sea proporcionado. La obligación de operar en el territorio de la autoridad competente o de generar actividad económica en el mismo para la obtención de ventajas económicas vinculadas a las políticas de fomento desarrolladas por dicha autoridad no se considerará un requisito discriminatorio, sin perjuicio del cumplimiento del principio de no discriminación e igualdad de trato establecido en el derecho de la Unión Europea.
- d) La exigencia de seguros de responsabilidad civil o garantías equivalentes o comparables en lo esencial en cuanto a su finalidad y a la cobertura que ofrezca en términos de riesgo asegurado, suma asegurada o límite de la garantía, adicionales a los establecidos en la normativa del lugar de origen, o que la obligación de que la constitución o el depósito de garantías financieras o la suscripción de un seguro deban realizarse con un prestador u organismo del territorio de la autoridad competente.

Sería un requisito prohibido someter la apertura de nuevas sucursales de agencias de viajes a que la fianza exigida se constituya en su territorio o exigir la ampliación de la cuantía del seguro o la constitución de un seguro si el operador ya está cubierto con una garantía comparable en su lugar de origen.

- e) Los requisitos de naturaleza económica que supediten la concesión de la autorización a la prueba de la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad, o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente, o a que se comercialicen productos o servicios de un tipo o procedencia determinada. Las razones imperiosas de interés general que se invoquen no podrán encubrir requisitos de planificación económica.

Sería un requisito prohibido la exigencia, para la instalación de un centro comercial, de aportar un análisis de los costes y beneficios económicos y sociales del proyecto.

Los requisitos de seguro o de solvencia económica (por ejemplo, de porcentaje de capital) no deben entenderse como requisitos económicos prohibidos en el sentido de la LGUM. No obstante, estos requisitos deberán

ser necesarios y proporcionados (artículo 5) y, como se ha señalado anteriormente, no podrá exigirse a un operador establecido en otra Comunidad Autónoma un requisito de suscribir un seguro o de solicitud de solvencia económica equivalente o comparable al que ya tuviera en la Comunidad Autónoma de origen.

Los requisitos de solvencia económica o técnica no podrían ser considerados en sentido general como requisitos económicos prohibidos por el artículo 18 de la LGUM, en la medida en que no se refieran a la realización de pruebas económicas y siempre que sean necesarios y proporcionados. Además, su exigencia es común en el otorgamiento de concesiones para uso privativo de bienes de dominio público, con el objetivo de garantizar que el concesionario cuenta con capacidad suficiente para asegurar la correcta ejecución del proyecto al que se vincula la concesión y, por tanto, puede entenderse como un requisito orientado a proteger una razón imperiosa de interés general, como, por ejemplo, la protección del medioambiente.

<https://portal.mineco.gob.es/RecursosGum/mineco/economia/ficheros/pdf/MINASconcesionderechosmineross.pdf>

Cuando el objetivo sea proteger a los usuarios de un servicio de prestación continuada en el tiempo, igualmente puede resultar proporcionado exigir que el operador cuente con un plan de cierre, que garantice una protección adecuada de los usuarios.

En universidades, resultaría necesario proteger a los estudiantes matriculados. Para ello, puede exigirse que la universidad cuente con un plan de cierre o alguna medida paliativa, ante el supuesto de que su actividad resulte inviable en un futuro.

- f) Los requisitos de intervención directa o indirecta de competidores en la concesión de autorizaciones. Cuando exista la intervención directa o indirecta de competidores, incluso dentro de órganos consultivos, en la concesión de autorizaciones o en la adopción de otras decisiones de las autoridades competentes relativas al establecimiento para el ejercicio de una actividad, sin perjuicio de la actuación de colegios profesionales y consejos generales y autonómicos de colegios profesionales, como autoridades competentes, en el ámbito de las competencias que les otorga la ley. Esta prohibición se extiende a organismos como las cámaras de comercio y a los interlocutores sociales en lo que concierne al otorgamiento de autorizaciones individuales, pero esa prohibición no afectará a la consulta de organismos como las cámaras de comercio o de los interlocutores sociales sobre asuntos distintos a las

solicitudes de autorización individuales, ni a una consulta del público en general.

Sería requisito prohibidos la exigencia, para autorizar la apertura de un gran centro comercial, de informe favorable de algún órgano en el que participen representantes del sector.

- g) La exigencia de requisitos que contengan la obligación de haber realizado inversiones en el territorio de la autoridad competente.

Por ejemplo, si para autorizar la instalación de un parque eólico en territorio privado se exigen inversiones adicionales previas en elementos urbanos o rurales no relacionados con el objeto de la actividad o con las posibles externalidades que pueda generar.

V. MECANISMOS PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LA LGUM

A. INSTRUMENTACIÓN DEL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN Y CONFIANZA MUTUA (artículos 10 a 15)

¿Qué mecanismos se prevén para favorecer la cooperación y confianza mutua entre autoridades?

- El principio de cooperación y confianza mutua está previsto en el artículo 4 de la LGUM y constituye un pilar básico sobre el que se sustenta la unidad de mercado.

Para que sea posible en la práctica, la LGUM dispone la creación de una serie de órganos de cooperación, que completa con el diseño de una serie de procedimientos de cooperación, que sucintamente pueden sistematizarse como sigue:

A) Cooperación orgánica

El Capítulo III, que lleva por rúbrica “Garantía de la cooperación entre las Administraciones Públicas” (artículos 10 a 15), regula la cooperación orgánica a partir de los siguientes órganos:

- a) La Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios - CSMJCN- (artículo 10). Cuenta con la presencia de todas las Administraciones implicadas (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y representantes de las Entidades Locales) y es el máximo órgano de cooperación entre Administraciones para el seguimiento de la aplicación de la LGUM.

En el seno de esta Conferencia se ha creado un Grupo de Trabajo específico de Unidad de Mercado formado por la red de puntos de contacto de unidad de mercado que se establecen en la propia LGUM (uno por Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía, uno por cada Ministerio y la Comisión Nacional de los Mercados y Competencia -CNMC-).

La CSMJCN es el órgano de mayor rango de cooperación interadministrativa en relación con la LGUM

- b) La Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) (artículo 11). Es el órgano técnico de cooperación y coordinación continua con las autoridades competentes para la aplicación de la LGUM.

Por [Orden ECC/250/2014, de 20 de febrero](#), se ha asignado la Secretaría a la Subdirección General de Mejora de la Regulación, Apoyo a la Empresa y Competencia, dependiente de la Dirección General de Política Económica, del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.

- c) Las Conferencias Sectoriales (artículo 12). La ley les atribuye un papel especial como órgano de cooperación en la elaboración de proyectos normativos y en la evaluación periódica de la normativa del sector correspondiente (artículos 14 y 15).

La LGUM encomienda a las Conferencias Sectoriales el análisis de la adecuación de la normativa estatal, autonómica y, en su caso, local, con incidencia en la unidad de mercado, con la finalidad última de eliminar obstáculos y hacer compatibles con la ley las normas que incidan en la libre circulación de bienes y servicios. En particular, la LGUM establece que las Conferencias Sectoriales analizarán las condiciones y requisitos requeridos para el acceso y ejercicio de la actividad económica, así como los relativos a la distribución y comercialización de productos, e impulsarán los cambios normativos y reformas necesarias.

El objetivo de este análisis es proponer acuerdos de compromisos concretos que podrán consistir en propuestas de modificación de la normativa existente, en la adopción de buenas prácticas de regulación sectorial o de otras medidas, tales como planes de actuación. Especialmente, las Conferencias Sectoriales podrán adoptar acuerdos que establezcan estándares de regulación sectorial equivalentes, a los efectos de que los operadores económicos legalmente establecidos en cualquier parte del territorio español puedan ejercer su actividad económica en todo el territorio nacional.

Por lo tanto, las Conferencias Sectoriales deben alcanzar acuerdos de compromisos concretos, tras el análisis de la normativa sectorial vigente a través del plan de trabajo que se considere más apropiado.

Por ejemplo, en el Consejo de Política del Juego se creó el Grupo de Trabajo Regulatorio encargado de valorar, en régimen de cooperación entre sus miembros, la posibilidad de acometer reformas legislativas para dinamizar la actividad económica del sector del juego. Como resultado, se aprobó un informe definitivo de conclusiones de los trabajos de aproximación regulatoria, con aquellos elementos en los que se obtuvo una valoración favorable de una mayoría de CCAA.

El desarrollo de los trabajos, así como el Acuerdo alcanzado en el seno del Consejo de Política del Juego, puede consultarse en su página Web:

<http://www.ordenacionjuego.es/es/unidad-mercado>

B) Procedimientos de cooperación

Asimismo, la LGUM ordena el principio de cooperación y confianza mutua entre las distintas Administraciones Públicas con competencias en la materia de producción normativa.

El intercambio de proyectos normativos está concebido para la detección temprana de posibles obstáculos a la unidad de mercado. La finalidad de este procedimiento de cooperación, previsto en el artículo 14, es que las Administraciones Públicas pongan en común proyectos de normas que afecten a la unidad de mercado, para conocimiento del resto de Administraciones interesadas y, en su caso, facilitar su tratamiento en la correspondiente Conferencia Sectorial u órgano técnico de apoyo.

La cooperación se impulsa a través de la red de puntos de contacto de unidad de mercado

Este proceso se instrumenta a través de la red de puntos de contacto para la unidad de mercado que, como se ha comentado, forma parte del Grupo de Trabajo de Unidad de Mercado de la Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios.

B. MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS (artículos 26 a 28)

¿De qué mecanismos disponen los operadores para exigir el cumplimiento de la LGUM?

- La LGUM contiene (artículos 26 a 28) una serie de mecanismos de protección de los operadores económicos en el ámbito de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación, tanto en vía administrativa formal e informal (artículos 26 y 28) como contencioso-administrativa (artículo 27 y Disposición final primera).

Estos procedimientos constituyen “ventanillas especiales”, a través de las cuales los operadores económicos pueden informar o reclamar por lo que consideren barreras u obstáculos a su actividad económica.

A) Vía administrativa

Artículo 26

- El artículo 26 regula un mecanismo aplicable a las disposiciones generales (no incluye leyes, pero sí, por ejemplo, Reglamentos, Órdenes Ministeriales, Circulares de organismos con potestad normativa, etc.), resoluciones (por ejemplo, denegaciones expresas de autorizaciones o licencias, revocación expresa de las preexistentes, pliegos de contratación, etc.), desestimaciones por silencio (por ejemplo, denegación por silencio de solicitudes o peticiones), actuaciones materiales (por ejemplo, precintado de local por presunta falta de licencia o autorización con cobertura jurídica de previa decisión administrativa), inactividad (por ejemplo, no ejecución de obras, no entrega de subvenciones o no prestación de servicios a los que se tenga derecho) o vía de hecho (por ejemplo, precintado de instalaciones sin acto administrativo previo que sirva de cobertura jurídica).

- Por lo tanto, el operador económico que entienda que se han vulnerado sus derechos o intereses legítimos dispone de un mecanismo por el que obtendrá el pronunciamiento de las autoridades competentes en la materia, en plazos más cortos que los establecidos en la normativa general de recursos, y además contará con un informe de valoración elaborado por la SECUM y, en su caso, con los elaborados por el resto de puntos de contacto que componen la Red con otras Administraciones Públicas para la resolución de estos conflictos.

El procedimiento del artículo 26 es alternativo al recurso administrativo ordinario y se resuelve con un pronunciamiento de la autoridad competente.

- Este mecanismo está abierto a cualquier persona física o jurídica, incluyendo organizaciones representativas de los operadores económicos como las Cámaras Oficiales de Comercio, los colegios profesionales y las asociaciones empresariales o de profesionales.
- El interesado debe dirigir su reclamación a la SECUM en el plazo de un mes desde la adopción de la disposición general, acto, actuación o inactividad (para las actuaciones de vía de hecho el plazo será de 20 días). La SECUM podrá, en su caso requerir subsanación o mejora de la reclamación. Las reclamaciones pueden ser presentadas telemáticamente a través de la página web de la SECUM <http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/gum> en la web del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.

El inicio del procedimiento por parte de la SECUM no supone una predeterminación en relación con el fondo de la cuestión, ni se puede interpretar como un indicio de afectación a la libertad de establecimiento o circulación.

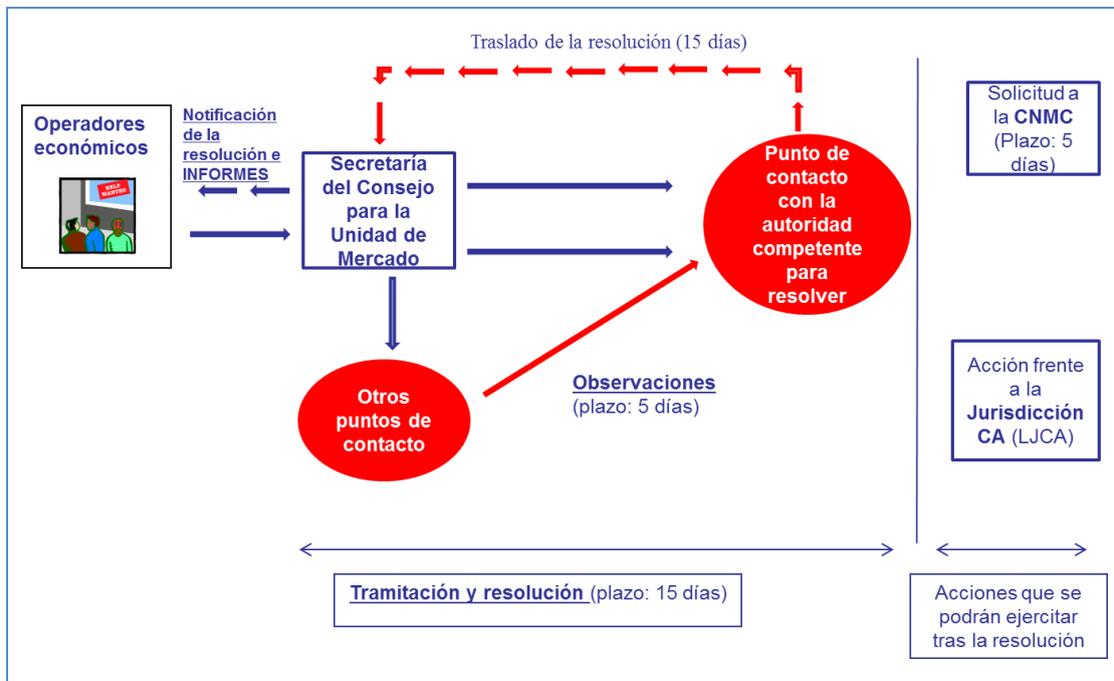
- En todo caso, no cabe acudir al procedimiento establecido en el citado artículo 26 cuando el operador haya interpuesto un recurso administrativo o jurisdiccional, según proceda, contra la disposición, acto o actuación; o cuando, según la normativa aplicable, no quepa recurso por haberse manifestado conformidad con una resolución sancionadora. Es decir, el procedimiento del artículo 26 es un recurso alternativo al ordinario (se debe optar por acudir a esta vía primero o por formular los recursos previstos con carácter general en la normativa de aplicación). Tampoco podrá interponerse esta reclamación contra actuaciones que sean susceptibles de recurso administrativo especial en materia de contratación
- Iniciado el procedimiento por la SECUM, ésta lo remitirá al punto de contacto de la autoridad competente para la resolución de la reclamación. Como se ha comentado, los puntos de contacto de unidad de mercado, además de la SECUM, son los designados por los Ministerios, por las Comunidades Autónomas y ciudades con

Estatuto de Autonomía y la CNMC. Las autoridades competentes son aquellas responsables de la actuación objeto de la reclamación o aquellas, en su caso, competentes para la resolución del recurso ordinario que procedería.

La SECUM solo se dirige a los puntos de contacto que constituyen la Red para la solución de diferencias, y deberán ser éstos los que remitan el expediente a la autoridad competente correspondiente y la posterior resolución a la SECUM.

- La autoridad competente debe resolver en el plazo de 15 días desde el inicio del expediente, debiendo disponer en el plazo máximo de 10 días del informe elaborado por la SECUM.

El resto de los puntos de contacto podrán remitir informe a la autoridad competente durante los 5 primeros días, enviando copia a la SECUM. Los informes elaborados podrán hacerse públicos.



- La ley establece que el informe de valoración de la SECUM deberá ser tenido en cuenta por la autoridad competente a la hora de decidir, si bien esto no le otorga carácter de informe vinculante ni determinante, de manera que la autoridad decisoria tiene libertad para resolver lo que en derecho estime que procede.
- El procedimiento se inicia en el momento en que la reclamación entra en el Registro del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. El día hábil siguiente a los 15 días desde el inicio del procedimiento, la SECUM notifica al interesado la resolución del expediente junto con el informe elaborado por ella y el resto de los aportados por los demás puntos de contacto.

Es importante recordar que el procedimiento en defensa de la libertad de establecimiento y de circulación previsto en el artículo 26 de la LGUM será en todo caso resuelto por la autoridad competente, sea del Estado, Comunidad Autónoma o Entidad Local que proceda en el ejercicio de sus respectivas competencias, en cada caso conforme a lo prescrito en el apartado 7 del mismo, la cual podrá notificar la resolución adoptada al interesado sin perjuicio de que la SECUM notifique dicha resolución dentro del día hábil siguiente a la recepción de la misma, comenzando el cómputo de los plazos a que se refieren los apartados 9, 10 y 11 del artículo 26 de la LGUM desde la notificación efectuada por la SECUM.

- La resolución del órgano competente pone fin a la vía administrativa. Si la autoridad competente no ha remitido contestación a la SECUM, se entiende que la reclamación ha sido desestimada por silencio administrativo y que la autoridad competente mantiene su criterio respecto a la actuación objeto de la reclamación (art. 26.7 LGUM). En todo caso, la SECUM informará al reclamante sobre este extremo

Frente a la resolución adoptada, si el operador entiende que subsisten motivos de impugnación, podrá interponer por su parte recurso contencioso-administrativo o bien dirigirse a la CNMC (artículo 27), que valorará si procede la interposición de recurso contencioso-administrativo.

- Para información más detallada sobre el funcionamiento de este procedimiento de reclamación puede consultarse la Guía del Ciudadano del Artículo 26 disponible en: https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/economia/gum/Formularios%20GUM/Guia_ciudadano_Art26.pdf

Artículo 28

- Todo aquello que no sea susceptible de ser planteado como una reclamación de las previstas en el artículo 26 de la LGUM puede ser planteado en el marco del procedimiento de información establecido en el artículo 28. El artículo 28 regula un mecanismo adicional de eliminación de obstáculos o barreras detectados por los operadores económicos, los consumidores y los usuarios, consistente en informar a la SECUM de la detección de dichos obstáculos o barreras, que procederá a recabar y elaborar los informes correspondientes, y a informar al operador, consumidor o usuario sobre la solución alcanzada.

Constituye así un canal por el cual los operadores económicos y también los usuarios y consumidores y organizaciones que los representan podrán informar a la Administración en cualquier momento de posibles obstáculos y barreras relacionados con la aplicación de la LGUM. La SECUM también podrá iniciar de oficio este procedimiento y el resto de puntos de contacto podrán solicitar a la SECUM su inicio.

En el marco de este artículo la LGUM también prevé que se pueda solicitar informe de valoración a la SECUM por obstáculos o barreras previstos en proyectos normativos que se encuentren en fase de tramitación administrativa y que hayan sido

o estén siendo sometidos al trámite de audiencia e información pública (artículo 28.2 de la LGUM). También se podrá solicitar informe a la SECUM cuando se haya recurrido ante la jurisdicción contencioso-administrativa sin haber hecho uso anteriormente del procedimiento del artículo 26 o del 28 (artículo 28.8 de la LGUM). No obstante, en estos dos casos no hay búsqueda de solución por parte de la SECUM.

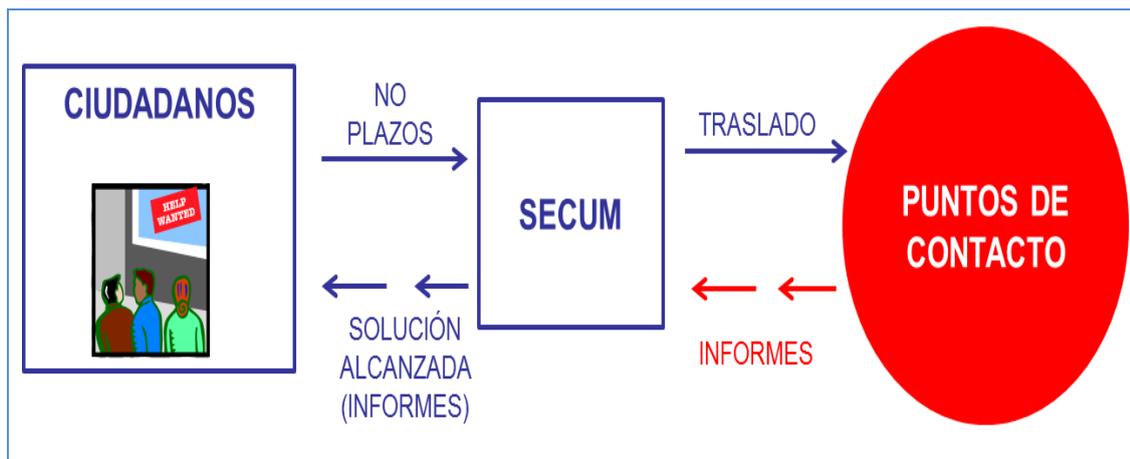
- Este procedimiento tiene naturaleza extraordinaria, dado que no se basa necesariamente en una actuación susceptible de recurso administrativo, ni debe respetar los plazos para la interposición del recurso administrativo. Así, podrían denunciarse barreras contenidas en reglamentos y actuaciones administrativas con independencia de la fecha de la actuación.

Por ello, no hay resolución del órgano competente en el sentido tradicional, puesto que no existe formalmente una impugnación de una actuación. Por tanto, la autoridad competente no resolverá, sino que podrá ofrecer una solución que será recogida en el informe final de la SECUM.

El atractivo y especialidad de este procedimiento es triple:

- a) Pueden denunciarse cualesquiera barreras con independencia de que quepa o no un recurso ordinario.
- b) Se facilita la solución a la barrera que no es susceptible de recurso administrativo. Se activa un procedimiento de cooperación en el que los distintos puntos de contacto pueden emitir su opinión, actuando como partes activas en la búsqueda de una solución. Además, la SECUM debe emitir en todo caso un informe de valoración recogiendo una solución al posible obstáculo o barrera detectada.
- c) El operador podrá servirse del informe de la SECUM para emprender las actuaciones administrativas o jurisdiccionales que estime convenientes.

El artículo 28 prevé un mecanismo de información, en el que no hay resolución, sino informe con búsqueda de solución.



- Para llegar a una solución, la SECUM deberá tratar de consensuarla, siempre a través del punto de contacto correspondiente, con la Administración y el área competente en el asunto informado.

En el desarrollo de este procedimiento la SECUM remite y recaba, cuando así proceda, informe de todos los puntos de contacto, que pueden incluir propuestas de actuación.

La SECUM comunicará al interesado, en su caso, la solución final adoptada en un Informe final.

- Para información más detallada sobre el funcionamiento de este procedimiento de información puede consultarse la Guía del Ciudadano del Artículo 28 disponible en: https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/sede/Ficheros/manuales/Guia_ciudadano_Art28.pdf

B) Vía contencioso-administrativa¹⁰ - Artículo 27

- A diferencia de los artículos 26 y 28 de la LGUM, reguladores de vías administrativas de solución, el artículo 27 es una vía para solicitar a la CNMC¹¹ -como organismo público de carácter independiente- la impugnación judicial de disposiciones y actos administrativos contrarios a la libertad de establecimiento o de circulación en los términos previstos en la LGUM.
- Pueden presentar la solicitud los operadores económicos con derechos o intereses legítimos afectados por la actuación administrativa cuya impugnación se solicita.

También se prevé una “acción popular” ante los órganos administrativos y el inicio de los procedimientos de los artículos 26 y 28 así como para el ejercicio del “derecho de petición” a la CNMC por cualquier persona física o jurídica que no sea el operador

¹⁰ Extraído en parte de la Guía práctica de impugnaciones del artículo 27 de la ley de Garantía de la Unidad de Mercado, disponible en la web de la CNMC (<https://www.cnmc.es/2016-08-03-guia-practica-sobre-impugnaciones-105512>).

¹¹ La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia está dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada y actúa, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, con autonomía orgánica y funcional y plena independencia del Gobierno, de las Administraciones Públicas y de los agentes del mercado. Asimismo, está sometida al control parlamentario y judicial.

económico afectado, es decir, sin necesidad de demostrar interés legítimo. Especialmente se reconoce este derecho de petición ante la CNMC a las corporaciones, asociaciones y a los grupos de afectados. Sin embargo, la legitimación para interponer el recurso contencioso-administrativo en materia de unidad de mercado corresponderá exclusivamente a la CNMC.

- La solicitud deberá presentarse una vez agotada la vía administrativa y dentro del plazo existente para la interposición del recurso contencioso-administrativo ordinario. Si el interesado hubiera acudido al mecanismo previsto en el artículo 26 de la Ley, deberá presentar su solicitud ante la CNMC en el plazo de cinco días desde la notificación de la decisión de la autoridad competente.
- Se puede solicitar a la CNMC la impugnación de todo tipo de actuaciones administrativas que puedan resultar contrarias a la libertad de establecimiento o circulación, y concretamente se puede pedir la impugnación de: disposiciones generales (no incluye leyes, pero sí, por ejemplo, Reglamentos, Órdenes Ministeriales, Circulares de organismos con potestad normativa, etc.), resoluciones (por ejemplo, denegaciones expresas de autorizaciones o licencias, revocación expresa de las preexistentes, pliegos de contratación, etc.), desestimaciones por silencio (por ejemplo, denegación por silencio de solicitudes o peticiones), actuaciones materiales (por ejemplo, precintado de local por presunta falta de licencia o autorización con cobertura jurídica de previa decisión administrativa), inactividad (por ejemplo, no ejecución de obras, no entrega de subvenciones o no prestación de servicios a los que se tenga derecho) o vía de hecho (por ejemplo, precintado de instalaciones sin acto administrativo previo que sirva de cobertura jurídica).
- En caso de que la CNMC acuerde impugnar el acto o disposición administrativa denunciada por el interesado, el procedimiento judicial aplicable es más breve.
- Una vez presentado el recurso por parte de la CNMC, el interesado podrá, si lo desea, personarse en el procedimiento, efectuar alegaciones e impugnar de forma autónoma las resoluciones judiciales que recaigan en aquél.

**Artículo 27: la vía
contencioso-
administrativa a
través de la CNMC.**