



ALERTA

Para más información pueden ponerse en contacto con:

Ernesto García-Trevijano Garnica
(+34) 91 521 01 04
ernestogtrevijano@gtavillamagna.com

Jesús Estrada López
(+34) 91 521 01 04
jesusestrada@gtavillamagna.com

**Ley 20/2013, de 9 de
diciembre, de
Garantía de la
Unidad de Mercado**

11 de diciembre de 2013

Alerta Ley de Garantía de la Unidad de Mercado

Diciembre 2013

Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado

Hoy entra en vigor la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (en adelante, la “LUM” o la “Ley”), publicada ayer en el Boletín Oficial del Estado, a salvo de determinados artículos que entrarán en vigor pasados tres meses.

La LUM tiene por finalidad hacer efectiva la unidad de mercado en el territorio nacional, sin que ninguna autoridad pueda adoptar medidas que obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de los operadores económicos y la libre circulación de bienes y servicios en todo el territorio español, en igualdad de condiciones básicas para el ejercicio de las actividades económicas.

Dicho objetivo se traduce principalmente en la regulación de una serie de principios y garantías de actuación administrativa tendentes a la simplificación de las cargas administrativas que deben soportar los operadores económicos en el ejercicio de su actividad.

Para ello, conforme señala su Exposición de Motivos, se dota de eficacia en todo el territorio nacional a las decisiones de las autoridades de origen del concreto operador económico, sin que el resto de Administraciones Públicas en que dicho operador ejerza su actividad puedan exigir mayores cargas administrativas, salvo en lo que se refiere a las instalaciones físicas que se localicen en cada concreto ámbito territorial de competencia de las distintas Administraciones.

Las novedades más relevantes tienden a (1) garantizar la unidad de mercado y la eliminación de cargas administrativas; (2) y a la protección de los derechos de los operadores económicos, mediante el régimen de recursos especiales que regula la Ley (tanto administrativos como jurisdiccionales).

1. GARANTIAS AL LIBRE ESTABLECIMIENTO Y CIRCULACIÓN

La LUM pretende garantizar la libertad de la actividad económica mediante la minimización de la intervención pública en la misma, pudiendo resumir los principios de tal libertad mediante las garantías que establece el artículo 9 de la Ley, al señalar que todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación (especialmente por razón del territorio de origen), cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia.

Así, entre todos, debemos destacar el (1.1.) **principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional**, que determina que los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes relacionados con el libre acceso y ejercicio de la actividad económica tendrán eficacia en todo el territorio nacional, y (1.2) el **principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes**, según el cual solo cabe establecer límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio con el objetivo de salvaguardar el interés general, y dichos límites deben ser los medios menos restrictivos y distorsionadores existentes.

1.1. Principio de eficacia en todo el territorio nacional

Este principio es el eje fundamental de la LUM, al determinar que todo operador económico legalmente establecido España podrá ejercer su actividad económica en todo el territorio nacional siempre que cumpla los requisitos de acceso a la actividad exigibles en el lugar de origen, incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar.

Alerta Ley de Garantía de la Unidad de Mercado

Diciembre 2013

Y, de igual manera, cualquier producto legalmente producido al amparo de la normativa de un lugar del territorio español, podrá circular y ofertarse libremente en el resto del territorio desde el momento de su puesta en el mercado.

Ello supone que, cuando conforme a la normativa del lugar de destino se exijan requisitos, cualificaciones, controles previos, inscripciones registrales o garantías a los operadores económicos o a los bienes, distintos de los exigidos u obtenidos al amparo de la normativa del lugar de origen, la autoridad de destino asumirá la plena validez de los actos de intervención de origen, aunque difieran en su alcance o cuantía, e incluso cuando en la normativa del lugar de origen no se exija requisito, control, cualificación o garantía alguna.

En consecuencia, la Ley determina que (i) las autoridades de origen controlaran el cumplimiento de los requisitos de acceso de la actividad económica, (ii) mientras que las autoridades de destino controlaran el ejercicio de las actividades económicas y (iii) las autoridades del lugar de fabricación controlaran el cumplimiento de la normativa relacionada con la producción y los requisitos del producto para su uso y consumo en todo el territorio nacional.

Este principio de eficacia en todo el territorio únicamente decaerá en el supuesto de actos de intervención relacionados con concretas instalaciones o infraestructuras físicas, con la ocupación del dominio público o con la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas que, por su propia naturaleza, resultan vinculados con un ámbito territorial determinado.

1.2. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes: Instrumentos de intervención y control de la actividad económica

Junto con el anterior principio de eficacia en todo el territorio nacional de los actos de intervención administrativa, verdadero pilar de la unidad de mercado, la Ley también pretende la simplificación de dicha intervención, en aras a una menor

intervención administrativa en la libertad económica.

En este sentido, el artículo 17 de la Ley establece los principios generales, de carácter básico y, por tanto, de aplicación a todas las Administraciones, que determinan la posibilidad de someter una determinada actividad a un régimen de autorización, declaración responsable o mera comunicación, basados en el principio de necesidad y proporcionalidad.

Así, se establece que las distintas actividades económicas únicamente se podrán someter a un régimen de **autorización** cuando sea necesario conforme a los siguientes criterios:

- En el caso de autorización de una actividad económica y de las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias, con base en razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar donde se realiza la actividad.
- En los supuestos donde el número de operadores es limitado por la escasez de recursos naturales, el uso del dominio público, la existencia de impedimentos técnicos o por la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas.
- En los casos contemplados por la normativa de la Unión Europea y los tratados y convenios internacionales.

Así, la autorización sólo podrá exigirse con fundamento en tales razones, que deberán motivarse suficientemente en la “Ley” que regule la concreta actividad económica, y siempre que estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

A este respecto, cabe plantearse si, al exigirse que la motivación de la necesidad del régimen de autorización se realice por Ley, sólo cabe su establecimiento mediante ley formal (o norma con rango de ley) y, en consecuencia, no será posible

Alerta Ley de Garantía de la Unidad de Mercado

Diciembre 2013

para los Ayuntamientos establecer en sus ordenanzas regímenes de autorización administrativa, sin previa cobertura por ley formal (autonómica o estatal). Ello, además, podría suponer la ilegalidad sobrevenida hacia el futuro del régimen de autorizaciones impuestas por los Ayuntamientos que carecieran de dicha cobertura legal.

Al margen del citado régimen de autorización, también se establece que las autoridades podrán exigir la prestación de una **declaración responsable** cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y estos sean proporcionados.

Y, al margen de dichas autorizaciones y declaraciones responsables, las autoridades solo podrán exigir la presentación de una **comunicación** cuando por razones de interés general precisen conocer el número de operadores económicos, instalaciones e infraestructuras disponibles en el mercado.

1.3. Actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación

Como corolario de los principios anteriores, la Ley exige que toda Administración se asegure de que cualquier medida, límite o requisito que adopte o mantenga en vigor no tenga como efecto la creación o el mantenimiento de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado, objetivando al mismo tiempo ciertas actuaciones que deben considerarse como tal.

De esta forma, se considerarán contrarios a la unidad de mercado los actos y disposiciones de las autoridades competentes que contengan, entre otros:

- Requisitos para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, la obtención de ventajas económicas o la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente, en el lugar de residencia o establecimiento del operador.
- Requisitos para el ejercicio de la actividad en el territorio de una autoridad competente distintos o adicionales a los exigidos por la autoridad de origen.
- Especificaciones técnicas para la circulación legal de un producto o para su utilización para la prestación de un servicio distintas a las establecidas en el lugar de fabricación.
- Para la obtención de ventajas económicas, exigencia de requisitos para acreditar la equivalencia de las condiciones que reúne el operador establecido en otro lugar del territorio con los requisitos exigidos para la concesión de dichas ventajas económicas.
- Requisitos de naturaleza económica o intervención directa o indirecta de competidores en la concesión de autorizaciones, en los términos establecidos en las letras e) y f) del artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- Requisitos que contengan la obligación de haber realizado inversiones en el territorio de la autoridad competente.
- Cualquier otro requisito que no guarde relación directa con el objeto de la actividad económica o con su ejercicio.

2. NUEVOS RECURSOS PARA LA GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO

Finalmente, debemos destacar que la LUM introduce dos nuevos mecanismos, en vía administrativa (2.1) y contencioso-administrativa (2.2), dirigidos a facilitar la impugnación por parte de los operadores, así como de las organizaciones representativas de éstos, de las disposiciones generales, actos, actuaciones, inactividades o vías de hecho contrarios a la libertad de establecimiento o de circulación en los términos previstos en la ley.

Alerta Ley de Garantía de la Unidad de Mercado

Diciembre 2013

2.1. Recurso administrativo para la garantía de la unidad de mercado

En vía administrativa, se regula la posibilidad de recurrir, por conducto de la Secretaría del nuevo Consejo para la Unidad de Mercado (en adelante, “la Secretaría”) y con fundamento en la vulneración de lo dispuesto en la Ley, toda actuación que, agotando o no la vía administrativa, sea susceptible de recurso administrativo ordinario, así como las disposiciones de carácter general y demás actuaciones que puedan ser objeto directamente de recurso contencioso-administrativo.

Este procedimiento, que se establece con carácter alternativo a los recursos administrativos ordinarios, dará comienzo con la reclamación del operador ante la Secretaría, que tras revisarla en primer término, en aquellos supuestos en los que la considere fundada, procederá a remitirla a la autoridad competente afectada, junto con un informe de valoración sobre dicha reclamación en el plazo de 10 días.

Recibido el recurso por el órgano competente para su resolución, éste deberá resolverlo en el plazo de 15 días (si no se contesta, se entenderá desestimada por silencio administrativo negativo). Cabe destacar el ahorro de tiempo resultante de esta nueva vía en comparación con el tradicional recurso de alzada en que el silencio administrativo se produce al cabo de tres meses de su interposición.

La resolución adoptada por la autoridad competente pondrá fin a la vía administrativa, a los efectos oportunos.

En cualquier caso, dado el carácter especial de este recurso, cuando existiesen motivos de impugnación distintos de la vulneración de la libertad de establecimiento o de circulación, los operadores que hayan presentado la reclamación ante la Secretaría deberán hacerlos valer, de forma separada, a través de los recursos administrativos o jurisdiccionales que procedan. No obstante, el

plazo para su interposición se iniciará cuando se produzca la inadmisión o eventual desestimación de esta reclamación o recurso especial por la autoridad competente.

2.2. Procedimiento contencioso-administrativo especial para la garantía de unidad de mercado

La disposición final primera de la Ley de Unidad de Mercado regula un nuevo procedimiento contencioso-administrativo especial por razón de la materia, mediante la modificación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, la “LJCA”), del que siempre conocerá la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

La legitimación para la interposición de este recurso se limita a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, “CNMC”), que podrá interponerlo de oficio o bien a instancia de los operadores económicos, de las corporaciones, asociaciones y grupos de afectados a los que se les reconoce el derecho de petición, y, en general, de cualquier particular por medio de una nueva pública para la defensa de la unidad de mercado.

No obstante, los operadores económicos directamente afectados por la actuación administrativa que se impugne por la CNMC podrán personarse en el correspondiente procedimiento contencioso-administrativo como demandantes a todos los efectos.

Todo ello de forma alternativa a la interposición por dichos operadores del recurso contencioso-administrativo ordinario a que tengan derecho, si bien en los supuestos en los que el operador haya optado por dirigir su petición a la CNMC, se suspenderá el plazo para interponer su propio recurso contencioso-administrativo ordinario en tanto la CNMC no se pronuncie sobre la interposición de su propio recurso, lo que deberá hacer en el plazo de cinco días desde que se le solicite.

Alerta Ley de Garantía de la Unidad de Mercado

Diciembre 2013

En cuanto a las características del nuevo procedimiento contencioso administrativo, debe destacarse (i) la suspensión automática de la disposición, acto o resolución impugnados por la CNMC tras haberse producido la admisión del recurso, sin exigencia de afianzamiento de los posibles perjuicios de cualquier naturaleza que pudieran derivarse; (ii) su celeridad, acortándose los plazos de todos los trámites procesales; (iii) su carácter preferente en la tramitación; (iv) la posibilidad, cuando se trate de asuntos en los que no quepa ulterior recurso, de que el órgano convoque a las partes a una comparecencia con la finalidad de dictar su sentencia de viva voz; y (v) el pronunciamiento expreso que deberán contener todas las sentencias que estimen el recurso, acerca del resarcimiento de los daños y perjuicios, incluido el lucro cesante, que la conducta objeto de recurso haya causado.

Por último, cabe destacar que los efectos de las sentencias estimatorias en materia de unidad de mercado podrán extenderse a los interesados que se encuentren en idéntica situación jurídica, siempre y cuando concurren los requisitos recogidos en la nueva redacción del artículo 110.1 LJCA introducido por la LUM (misma competencia territorial del órgano judicial; solicitud en el plazo de un año).

* * *

El contenido de la presente Alerta tiene carácter meramente informativo. Cualquier decisión o actuación basada en su contenido deberá ser objeto del adecuado asesoramiento profesional.

GTA VILLAMAGNA
ABOGADOS

C/ Marqués de Villamagna
núm. 3, 5º Madrid 28001
www.gtavillamagna.com