

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

Contenido

I. INTRODUCCIÓN: LA GUÍA	4
II. APLICACIÓN DE LA LGUM (artículos 1, 2 y 9)	5
¿Cuál es el objetivo de la LGUM?	5
¿A qué obliga la LGUM?.....	5
¿Qué es la unidad de mercado?	5
¿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?	8
¿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)?	13
¿En qué consiste el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes (art. 5)?	13
¿En qué consiste el principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional (art. 6)?	17
¿En qué consiste el principio de simplificación de cargas (art. 7)?	18
¿En qué consiste el principio de transparencia de la LGUM (art. 8)?	20
¿Qué relación guardan los principios entre sí? ¿Cómo contribuyen a garantizar la unidad de mercado?	20
IV. PRINCIPIOS QUE GARANTIZAN LA UNIDAD DE MERCADO: EL PRINCIPIO DE NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD Y EL DE EFICACIA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL	21
A. INSTRUMENTACIÓN DEL PRINCIPIO DE NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD (artículos 16 y 17)	21
¿Cómo se debe aplicar el principio de necesidad y proporcionalidad para asegurar la libre iniciativa económica?	21
¿Qué tres formas de intervención son posibles para regular el acceso? La autorización, la declaración responsable y la comunicación	22
¿Qué es una autorización?	22
¿Cuándo puede exigirse una autorización?	23
¿Qué es una declaración responsable?	26

¿Cuándo puede exigirse una declaración responsable?	27
¿Qué es una comunicación?	27
¿Qué diferencia hay entre la declaración responsable y la comunicación?.....	28
¿Cuándo puede exigirse una comunicación?	28
B. PRINCIPIO DE EFICACIA NACIONAL (artículos 19 y 20).....	29
C. ACTUACIONES QUE LIMITAN LAS LIBERTADES DE ESTABLECIMIENTO Y DE CIRCULACIÓN (artículo 18)	33
¿Qué requisitos no pueden exigirse, por estar prohibidos?	33
V. MECANISMOS PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LA LGUM	38
A. INSTRUMENTACIÓN DEL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN Y CONFIANZA MUTUA (artículos 10 a 15 y artículos 21 a 25).....	38
¿Qué mecanismos se prevén para favorecer la cooperación y confianza mutua entre autoridades?.....	38
B. MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS (artículos 26 a 28)	43
¿De qué mecanismos disponen los operadores para exigir el cumplimiento de la LGUM?	43

El presente documento se ha redactado únicamente con fines informativos por la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado y no es vinculante para dicha Secretaría ni para la Administración General del Estado como institución.

Es un documento en evolución, que se podrá mantener actualizado para tener en cuenta las experiencias y la información existentes en cada momento.

*Esta versión de la Guía para la aplicación de la LGUM ha sido adoptada en febrero de 2017. Téngase en cuenta que las [Sentencias del Tribunal Constitucional 79/2017 de 22 de junio, 110/2017 de 5 de octubre y 111/2017 de 5 de octubre](#) han declarado nulos los artículos 6, 19, 20, 21.2.c, las letras b), c) y e) del apartado segundo del artículo 18 de la LGUM, así como la disposición adicional décima y el apartado segundo del artículo 127 quater de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, en la redacción dada por el punto tres de la disposición final primera de la LGUM, únicamente en su aplicación a actos o disposiciones de las Comunidades Autónomas. **Esta Guía se encuentra pendiente de adaptación a las citadas Sentencias.***

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.

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

¿Cuál es el objetivo de la LGUM?

La LGUM establece 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.

¿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.
- Libre iniciativa económica en todo el territorio nacional: desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español podrá ejercer su actividad económica en todo el territorio.
- 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.

¿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 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.

En relación a 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.
- 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.

¿Qué se entiende por actividad económica?¹

- Cualquier actividad que se realice por cuenta propia a cambio de una contrapartida económica, con independencia de que la actividad sea realizada por un ente público o privado, ente dependiente de ésta 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. La realización de una actividad por cuenta ajena no será entendida como actividad económica en los términos de 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 al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas, regidas por el Derecho Público.

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

Se incluyen en el ámbito de la Ley:

- 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, administradores concursales, o la asistencia jurídica gratuita.
- 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.
- Centros educativos, incluidos los concertados y las universidades.
- Centros sanitarios.

¿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 movimiento de este operador en el territorio nacional 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 le sería de aplicación la LGUM (por

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.

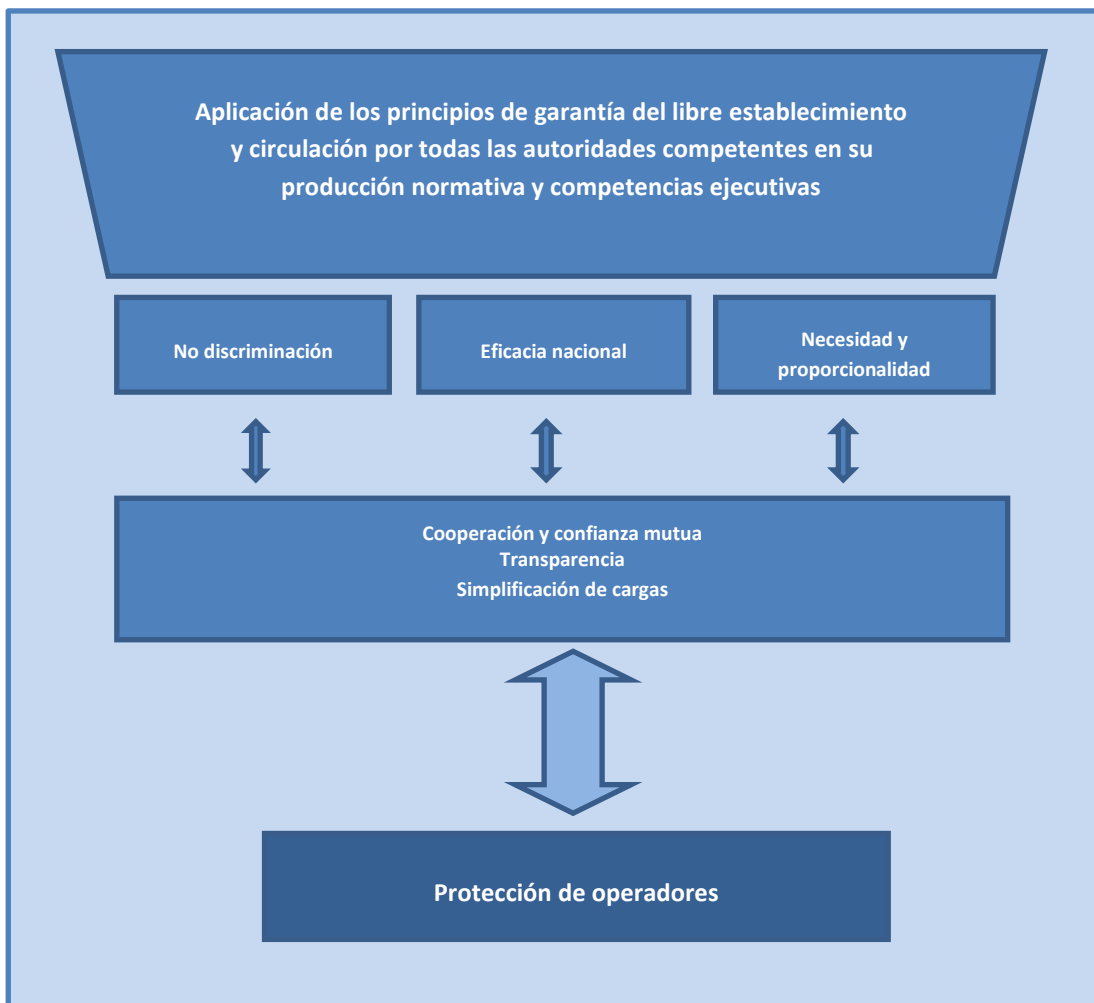
aplicación del principio de no discriminación establecido en los tratados internacionales y en la normativa comunitaria).

- 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?

Los operadores, corporaciones, asociaciones y grupos de afectados, así como los consumidores para el caso concreto del procedimiento previsto en el artículo 28, pueden 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.

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, eficacia en todo el territorio nacional, 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).
- 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, bases, convocatorias y resoluciones para el otorgamiento de subvenciones o ayudas a los operadores económicos.
 - c) 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.

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

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,

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.

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.C de esta Guía).

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 tele-asistencia, las autoridades podrían exigir que el prestador deba acudir al lugar de prestación en un determinado número de horas. Sin embargo, no podría exigir que la residencia del operador se sitúe en una determinada demarcación territorial, pues el servicio podría 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 coseche 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.
- Además, el principio de cooperación de las autoridades competentes se desarrolla dentro del nuevo 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

http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/TURISMO_clasificacion_hoteles7.pdf.⁵

¿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.

⁵ Se insertan con este formato ejemplos extraídos de casos ya resueltos y publicados (<http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/gum>) del Mecanismo de Protección de los operadores económicos.

Anteriormente, 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 general.⁷

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 locales.⁸

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

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

⁶ A través de la inclusión de un artículo 39 bis 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.

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 decisiones de intervención o de regulación de prestación de una actividad (por ejemplo, la decisión de someter su prestación a un régimen de concesión frente a un régimen de autorización sin límite de operadores), 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.

- No obstante, el principio de necesidad y proporcionalidad contenido en la LGUM no se extienden, 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.

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.

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 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.

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 requisitos concretos que se exijan deben dirigirse a proteger esa RIIG y no otra distinta.

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 razón 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 a la actividad económica se estará causando.

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

Podrían no ser actuaciones proporcionadas:

- *La imposición de formación presencial de contenidos teóricos para la obtención del permiso de conducir 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*
- 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 eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional (art. 6)?

- Este principio dota de eficacia en todo el territorio nacional a los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes relacionados con el libre acceso de la actividad económica. Así, la eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas garantiza que un operador que ha accedido legalmente en un lugar del territorio puede acceder en el resto del territorio, con establecimiento o sin él, sin que pueda exigírsele ningún trámite o requisito adicional (incluso en el caso en que en su territorio de origen no se le haya requerido ningún requisito).

- No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que la eficacia nacional no abarca toda la normativa y actuaciones administrativas. El operador, además de cumplir en todo caso los requisitos de acceso del lugar de origen, debe cumplir los requisitos de ejercicio de los lugares donde ejerce la actividad. Asimismo, cuando la eficacia en todo el territorio nacional no se aplica (requisitos ligados a las instalaciones físicas, ocupación de dominio público o cuando el número de operadores sea limitado por la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas) deben cumplirse los requisitos de los lugares de destino.
- Este principio surte eficacia directa en todo el ordenamiento jurídico sin necesidad de que la normativa sectorial lo recoja, si bien resulta deseable, para seguridad jurídica, su regulación expresa en la normativa sectorial.
- De nuevo, dada la relevancia de este principio de eficacia nacional, se desarrolla en mayor medida en el apartado IV.B de esta Guía.

¿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.

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

- 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, convienen 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.

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 o la interoperabilidad de sistemas y bases de datos.

- *En la Ley de Emprendedores se ha previsto que todos los trámites en relación a la constitución de empresas, estatales, autonómicos y locales, puedan llevarse a cabo desde el Punto de Atención al Emprendedor.*
- *Se ha previsto un único procedimiento integrado para las autorizaciones autonómicas y locales para la instalación de estaciones de servicio.*
- *Se ha previsto un único procedimiento integrado para las autorizaciones autonómicas y locales para la instalación de grandes establecimientos comerciales.*
- *A una empresa constituida como organismo de control en una Comunidad no se le puede solicitar en otra Comunidad Autónoma a efectos de las competencias ejecutivas, de comprobación, control e inspección documentación que ya hubiera entregado a la Comunidad de origen en el momento de obtener su habilitación en dicha Comunidad.*
http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/Industria_organismos_de_control_ascensores5.pdf
- *Para el traslado de residuos, se ha sustituido la doble notificación a las autoridades de origen y destino por una única notificación a la autoridad de origen.*
- *Se ha previsto una ventanilla única para los trámites ante las autoridades agrícolas y sanitarias para la autorización de establecimientos de producción de brotes y semillas.*

¿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 cuatro de los principios comentados:

- la eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas,
- 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 cuatro 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 eficacia nacional, resulta imprescindible que las distintas autoridades competentes en la supervisión cooperen entre sí, reconozcan los actos del resto de autoridades, estén interconectadas y compartan toda la información relativa a los operadores que precisen para la supervisión. Por tanto, el principio de eficacia nacional se sustenta necesariamente sobre los principios de cooperación, confianza mutua y transparencia. En consecuencia, en aplicación de dichos 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 DE EFICACIA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL

Los Capítulos IV y V de la LGUM desarrollan dos de los principios fundamentales que se han comentado en el apartado anterior:

- El principio de necesidad y proporcionalidad (artículo 17).
- El principio de eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas (artículos 6, 19 y 20).

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

Estos dos apartados de la Guía son por tanto una concreción de los principios de no discriminación, de necesidad y proporcionalidad y de eficacia nacional y proporcionan ejemplos de cómo han de aplicarse, si bien no agotan su contenido ni su alcance. Así, podrían existir otros supuestos de actuaciones contrarias a los principios que no vengán recogidas expresamente en estos apartados.

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 instrumentalización o

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

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.

¿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.
- Se establece así una graduación en la intervención administrativa, entendiendo 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 -habilitación o licencia- en todos aquellos casos en los que sea preciso un pronunciamiento de la Administración 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 tal 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 tendrán a todos los efectos el carácter de autorización (artículo 17.1 in fine). Se entenderá que tienen carácter habilitante aquellos registros cuya inscripción es obligatoria para el acceso a la actividad.

¿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) Respecto a los operadores económicos, cuando esté justificado por las siguientes razones tasadas y que además éstas no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación: razones de orden público,

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.

seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad.

- 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.
<http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/JUEGOmaquinasrecreativas10.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.

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

- 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 ha pasado a estar sometida a una declaración responsable.

- 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 quedar sujetos al necesario cumplimiento del resto de principios de la LGUM y particularmente al principio de necesidad y proporcionalidad y al principio de no discriminación.

¿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.

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 Públicas.

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

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.

http://www.mineco.gob.es/stfls/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: las declaraciones responsables se definen 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.
 - 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.

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.

- Las comunicaciones se definen 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 procederá 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.
- Por otro lado, las comunicaciones podrán presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea 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. PRINCIPIO DE EFICACIA NACIONAL (artículos 19 y 20)

¿Qué implicaciones tiene el principio de eficacia nacional?

- Este principio supone que una Administración no podrá imponer requisitos al acceso a los operadores económicos legalmente establecidos en otras partes del territorio que quieran ejercer la actividad en el suyo.
- De igual forma, cualquier producto legalmente producido al amparo de la normativa de un lugar del territorio nacional circulará y se ofertará en el resto del territorio desde el momento de su puesta en el mercado.
- En consecuencia, en el ejercicio de sus competencias las Administraciones Públicas pueden imponer a los operadores que se establezcan en su territorio la presentación de una autorización, o una declaración responsable o una comunicación. Pero no pueden imponer ninguno de estos regímenes a aquellos operadores legalmente establecidos en otros lugares del territorio.

**Diferencias entre
acceso y ejercicio**

**Las RIIG pueden justificar una
intervención (autorización,
declaración responsable o
comunicación) pero no
invalidan el principio de
eficacia nacional.**

Por ejemplo, las Administraciones Públicas pueden solicitar para aquellos que se establezcan en su territorio autorizaciones por razones de salud pública, seguridad pública, orden público y protección de medio ambiente, pero no pueden invocar estas razones para solicitar una autorización –ni una declaración responsable, ni una comunicación, ni una obligación de registro- a los operadores que provengan de otros territorios donde se hayan establecido legalmente.

- La aplicación de este principio incluye a las empresas que se dedican a colaborar con la Administración en determinadas labores de control de otras empresas, esto es, los organismos de evaluación, certificación y otros similares, y a los bienes, que podrán circular libremente por el territorio nacional desde el momento que cumplen los requisitos (técnicos, de etiquetado, etc.) de su lugar de fabricación de origen.
- La diferencia entre *acceso* y *ejercicio* de una actividad es relevante para este principio.

Para el acceso a una actividad es para lo que se habilita en origen al operador y para lo que esa habilitación tendrá eficacia nacional. Pero el operador deberá ejercer su actividad según los requisitos de ejercicio que se establezcan en el lugar concreto donde realice su actividad, que deberán en todo caso cumplir con los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad y no podrán consistir en los requisitos prohibidos por el artículo 18.

Es decir, la LGUM pretende definir un solo lugar para acceder a la actividad, para que, una vez que se acceda, no deban cumplirse más requisitos de acceso en el territorio donde se ejerza la misma.

- *Ejemplos de requisitos de ejercicio:*

La normativa sobre horarios comerciales; determinadas normas de seguridad en el trabajo; la referida a la información del comercializador al consumidor en el punto de venta, como la exhibición de tarifas y precios; las obligaciones de suministro periódico de información a la autoridad competente como la relativa a las transacciones realizadas; obligaciones contractuales con consumidores (no así disponer de un local abierto para reclamaciones presenciales); condiciones para el traslado de residuos (no así los requisitos a cumplir por los operadores de residuos para acceder a la actividad); condiciones para la matanza y sacrificio de animales (no así la cualificación y resto de requisitos de las personas y empresas habilitadas para desarrollar o supervisar estas actividades); obligación de efectuar determinados trámites o cooperación con las autoridades competentes en caso de que acaezca un suceso determinado, como una emergencia; etc.

- *Ejemplos de requisitos que no son de ejercicio, sino de acceso:*

En general, los que se refieren a la necesidad de disponer de determinados medios económicos o humanos para operar; solvencia técnica y económica; exigencia de una cualificación determinada del personal que preste o dirija la prestación del servicio o de haber realizado un curso de formación avalado por la autoridad competente; etc.

En coherencia con esta premisa, el artículo 21.2.c) y 3 hace referencia exclusivamente a la capacidad de supervisión en origen y respecto a los requisitos de acceso, sin afectar a los requisitos de ejercicio que estén establecidos en cada caso.

- Las únicas posibles excepciones al principio de eficacia nacional son las establecidas en el artículo 20.4 de la LGUM:
 - a) Cuando la autorización, declaración responsable o comunicación esté vinculada a una concreta instalación física y la normativa contemple requisitos ligados a tal instalación.

Esta excepción responde a la circunstancia de que las instalaciones físicas no son susceptibles de trasladarse en el espacio. Por tanto, los requisitos que se exijan a la instalación física no podrán ser objeto de reconocimiento por el resto de autoridades competentes y el operador, cuando abra una

nueva instalación física, deberá respetar la normativa del lugar de apertura.

Ahora bien, según la LGUM, cuando el operador esté legalmente establecido en algún lugar del territorio y desee abrir una nueva instalación física en otro lugar, el principio de eficacia en todo el territorio nacional regirá para todos los requisitos que no estén específicamente vinculados a la instalación física.

En el caso de laboratorios, empresas sanitarias o de servicios sociales o empresas de distribución comercial, cuando la empresa ya esté operando en algún lugar del territorio nacional, la autoridad de destino podrá exigir requisitos a las instalaciones en sí mismas, pero no podrá exigir requisitos no ligados específicamente a la infraestructura.

- Ejemplos de requisitos específicamente ligados a la infraestructura:

Salidas de incendios, características de los espacios físicos de la instalación, exigencia de salas de espera en centros sanitarios, o de salas informáticas en centros educativos, requisitos asociados a la electrificación de la instalación, medidas para preservar la salubridad, exigencia de instalaciones de extracción de humos en restaurantes,...

- Ejemplos de requisitos que no están específicamente ligados a la infraestructura:

Requisitos de cualificación del personal, exigencia de un capital mínimo o de seguros de responsabilidad profesional...

- b) Cuando se trate de actos administrativos relacionados con la ocupación de un determinado dominio público.

Esta excepción responde, al igual que la anterior, a que el medio de intervención se destina a controlar una actuación en un lugar concreto, que no es susceptible de trasladarse en el espacio.

Este supuesto se refiere a casos como la venta ambulante (por ocupación de suelo), las concesiones o autorizaciones para ocupación de dominio público, o las autorizaciones para la realización de actividades económicas en el dominio público forestal.

- c) Cuando el número de operadores económicos en un lugar del territorio sea limitado en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas.

- Según la disposición adicional primera de la Ley¹⁰, el principio de eficacia nacional se garantizará en aquellos casos en que es el Estado por razones de

¹⁰ Disposición adicional primera. *Actuaciones estatales.*

Cuando por razones de orden público, incluida la lucha contra el fraude, la contratación pública y la garantía de la estabilidad financiera, el medio de intervención, incluidas la regulación, supervisión y control, para el acceso o ejercicio de una actividad económica, corresponda al Estado, la eficacia en el territorio nacional quedará garantizada por la intervención estatal, de manera que las disposiciones contenidas en el Capítulo V de esta Ley no afectarán a las competencias estatales establecidas en la legislación específica.

orden público, incluida la lucha contra el fraude, la contratación pública y la garantía de la estabilidad financiera, es el encargado de regular, supervisar y controlar el acceso y el ejercicio de una actividad económica, de acuerdo a la normativa específica.

- Para facilitar una adecuada aplicación de la LGUM convendría que, al regular una actividad concreta, se especificara que los operadores legalmente establecidos o habilitados en otras partes del territorio nacional no deben realizar ningún trámite o requisito adicional.
- Además, para hacer realmente efectivo el principio de eficacia nacional, las autoridades deben cooperar y confiar mutuamente en el desarrollo de sus funciones. Es decir, para que el principio de eficacia nacional pueda hacerse efectivo, se traslada la carga de actuación de los operadores económicos a las Administraciones Públicas, las cuales deberán actuar en virtud del principio de cooperación y de confianza mutua.

En este sentido, la LGUM establece un régimen de cooperación entre las autoridades públicas competentes (se desarrolla en el apartado V de esta Guía). Para su funcionamiento, se distingue entre:

- a) Autoridad de origen¹¹: aquella en cuyo territorio un operador económico acceda a su actividad, acceda al mercado. En el caso de productos, autoridad de origen es la competente en el lugar de fabricación.
- b) Autoridad de destino¹²: aquella en cuyo territorio un operador económico ejerza su actividad o un producto legalmente producido (o importado) se encuentre circulando.

En el caso de que exista dificultad o conflicto para determinar la autoridad de origen o un operador se encuentre establecido en más de un lugar, se aplicarán los siguientes criterios (Disposición adicional décima de la LGUM):

- 1º. En primer lugar, en caso de que sean varios los lugares donde un operador esté establecido, la autoridad de origen será aquella que el operador elija mediante una comunicación a las autoridades afectadas. Dicha comunicación producirá efectos a partir de su presentación y no afectará a los procedimientos administrativos iniciados con anterioridad.

¹¹ Anexo, apartado. d) LGUM

¹² Anexo, apartado. e) LGUM.

2º. En segundo lugar, para el caso de que el operador no comunique a la Administración cuál de los lugares donde está establecido elige como competente, se prevé supletoriamente que será autoridad de origen la del lugar donde el operador económico ejerce la dirección efectiva de su actividad económica, centraliza la gestión administrativa y la dirección de sus negocios.

3º. Finalmente, si el operador no hubiera accedido a esa actividad económica en el lugar donde ejerce la dirección efectiva de su actividad económica, centraliza la gestión administrativa y la dirección de sus negocios, se considerará que es autoridad de origen la del lugar en el que se estableció en primer lugar para llevar a cabo esa actividad económica.

C. 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.
- Las actuaciones enumeradas en este artículo son una concreción de la aplicación del principio de necesidad y proporcionalidad, de no discriminación y de eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones de las autoridades competentes. Con este artículo se pretende facilitar la comprensión y aplicación de la LGUM por las autoridades competentes, operadores y tribunales.

No obstante, no puede interpretarse como una lista cerrada, ni entenderse que el resto de 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.

**Hay requisitos
directamente prohibidos
por la LGUM.**

- 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 http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/SANIDAD_LABORATORIOS_CACERES3.pdf
- La exigencia de un local para atender a los clientes o las reclamaciones del territorio, por ejemplo en el caso de agencias de viaje o de empresas de arrendamiento de vehículos con conductor.
- La exigencia de un local para poder impartir enseñanzas a distancia en el territorio.

- 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 residencia o domicilio fiscal en el territorio sería siempre un requisito prohibido.
- 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.

Las convocatorias de ayudas y los pliegos de contratación pública no podrían exigir que el operador se inscriba o esté inscrito en un registro de la autoridad competente.

- 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.

- b) La exigencia a un operador legalmente establecido en otra parte del territorio español de obtención en el propio territorio de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o

comunicación o de inscripción en algún registro para el ejercicio de la actividad.

Serían requisitos prohibidos:

- La exigencia de que el traslado de cadáveres sólo pueda ser realizado por empresas establecidas y autorizadas en origen o en destino http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/pdf/Servicios_funerarios_barreras3.pdf;
- La obligación de que las empresas de juego legalmente establecidas en otras Comunidades Autónomas se inscriban en el Registro de Empresas de Juego de la propia Comunidad..

- c) La exigencia a operadores legalmente establecidos en otras partes del territorio español de requisitos de cualificación profesional adicionales a los requeridos en el lugar de origen.

Sería un requisito prohibido la exigencia a un guía de turismo legalmente establecido en una Comunidad Autónoma de requisitos de formación adicionales a los de la habilitación obtenida en la Comunidad Autónoma de origen (incluso cuando en la Comunidad Autónoma de origen no se exige ningún requisito).

- 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) La exigencia de especificaciones técnicas para la circulación legal de un producto o para su utilización para la prestación de un servicio distintas a las establecidas en la Comunidad Autónoma de fabricación.

Estaría prohibido que, para que circule un producto, por ejemplo, juguetes, en el territorio de una Comunidad Autónoma, se pidan especificaciones técnicas adicionales a las que se piden en la Comunidad Autónoma donde se ha fabricado ese juguete.

- f) Para la obtención de ventajas económicas, exigencia de requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro

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.

Por ejemplo, para la concesión de ayudas, no se podría exigir habilitación o certificación en la propia Comunidad Autónoma a una empresa que preste servicios de formación en otra Comunidad Autónoma y esté ya habilitada o certificada en dicha Comunidad.

- g) Los 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.

Serían requisitos prohibidos:

- *La exigencia, para la instalación de un centro comercial, de aportar un análisis de los costes y beneficios económicos y sociales del proyecto;*
- *La exigencia, para la apertura de un centro privado de enseñanza reglada, de que el operador aporte un plan económico financiero que garantice su viabilidad y la existencia de ingresos futuros suficientes;*
- *La exigencia, para autorizar la apertura de un gran centro comercial, de informe favorable de algún órgano en el que participen representantes del sector.*

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 garantizar 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.
<http://www.mineco.gob.es/stfls/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. Sin embargo, no podría exigirse, para la autorización de la universidad, un plan de viabilidad económica y financiera que acredite la existencia de ingresos suficientes para cubrir los gastos.

- h) 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 se exigen inversiones adicionales en elementos urbanos o rurales no relacionados con el objeto de la actividad.

- i) La exigencia de cualquier otro requisito que no guarde relación directa con el objeto de la actividad económica o con su ejercicio.

- *Exigencia de un gimnasio para los trabajadores dentro o fuera del centro de trabajo.*
- *Obligación de que la empresa ponga a disposición de sus trabajadores wifi gratis.*

V. MECANISMOS PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LA LGUM

A. INSTRUMENTACIÓN DEL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN Y CONFIANZA MUTUA (artículos 10 a 15 y artículos 21 a 25)

¿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) El Consejo para la Unidad del Mercado (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.
- b) La Secretaría del Consejo 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.

El Consejo para la Unidad de Mercado es el órgano de mayor rango de cooperación interadministrativa.

Por Orden ECC/250/2014, de 20 de febrero, se ha asignado la Secretaría a la Subdirección General de Unidad de Mercado, Mejora de la Regulación y Competencia, dependiente de la Dirección General de Política Económica, del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

- 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.

El objetivo de este análisis es proponer e impulsar Acuerdos de compromisos concretos que podrán consistir en la modificación de la normativa existente, en la adopción de buenas prácticas de regulación sectorial o de otras medidas, tales como planes de actuación.

La efectividad de este sistema implica que las Conferencias Sectoriales deben realizar las siguientes funciones:

- 1º. Impulsar la evaluación periódica de las materias de su competencia y los cambios normativos procedentes, incluyendo en el Orden del día de las reuniones la referencia a los objetivos y trabajos que la Ley atribuye a las Conferencias Sectoriales.
- 2º. Constituir, en su caso, grupos de trabajo específicos encargados de valorar la normativa sectorial vigente que pudiera verse afectada por la LGUM. A estos efectos, las Conferencias Sectoriales pueden atribuir esta función a una Comisión u otro órgano de apoyo ya existente, crear Grupos de trabajo específicos o establecer el sistema que consideren apropiado.
- 3º. Elaborar un programa anual de evaluación de la normativa que consideren prioritaria para ese periodo.
- 4º. Elaborar un informe de carácter trimestral relativo al avance de los trabajos.
- 5º. Adoptar, en su caso, acuerdos, documentos u otro instrumento de trabajo en los que se indiquen los elementos normativos que las diferentes Administraciones Públicas consideran comunes o compartidos, con la finalidad de evitar regulaciones discrepantes o incoherentes en una misma materia.

6°. En su trabajo podrán contar con la contribución de los operadores económicos, de la forma que consideren oportuna, para la detección de las distorsiones que se producen en la unidad de mercado.

Tanto el programa anual de evaluación, como los informes trimestrales, deben remitirse a la SECUM y a La Dirección General de Relaciones con las Comunidades Autónomas y Entes Locales, para su inclusión en los informes periódicos de seguimiento a presentar al Consejo de Ministros y a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

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 a partir de una serie de procedimientos que se extienden tanto a las funciones de producción normativa como a las de supervisión de los operadores económicos cuyo ejercicio requiere la necesaria comunicación e intercambio de información entre autoridades.

Tales procedimientos, que se instrumentan a través de las correspondientes plataformas informáticas, pueden sistematizarse como sigue:

- Cooperación en el intercambio de información de proyectos normativos

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.

Este proceso se instrumenta a través de la Plataforma de Cooperación Interadministrativa de la LGUM prevista en el artículo 23.

Se prevé un sistema de intercambio electrónico de información.

- Cooperación en el ejercicio de funciones de supervisión

Con la finalidad de facilitar el ejercicio de las funciones de supervisión de las autoridades competentes para garantizar la libertad de establecimiento y la libre circulación y el cumplimiento de los principios de la LGUM, se establecen dos mecanismos de cooperación:

1º. La integración de Bases de Datos de Registros Sectoriales

A través de este mecanismo, las autoridades competentes pueden acceder a los datos de un determinado operador, establecimiento o instalación a través de una base de datos común que integre la información obrante en los distintos registros sectoriales de la Administración General del Estado y de la Administración Autonómica y Local.

En este sentido, el artículo 22 dispone que la ventanilla única de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, (artículo 18) integrará en una base de datos común la información que obre en los distintos registros de las autoridades competentes, referente a los operadores económicos, establecimientos e instalaciones, que sea necesaria para el ejercicio de sus competencias de supervisión y control, en particular sobre aquellas actividades sometidas a un régimen de autorización, declaración responsable o comunicación.

La integración de los datos obrantes en los diferentes registros, obviamente no supone la alteración de su titularidad ni de su régimen de gestión, que corresponde a la Administración titular.

A estos efectos, se entiende por Registro Sectorial una relación ordenada y sistemática de datos identificativos de operadores económicos, cuenten o no con una regulación específica y sin perjuicio de su denominación oficial como Registro o Base de Datos, siempre que dicho registro contenga información que sea necesaria para el ejercicio de las competencias atribuidas en materia de supervisión y control a las autoridades competentes, en las actividades sometidas a un régimen de autorización, declaración responsable o comunicación por las autoridades de origen o las de destino.

Se ha previsto que la integración de la información de los registros se realice a través de links o enlaces a páginas Web, que permitan el acceso a los datos de los registros, identificando y ordenando en una única base todos los registros cuya titularidad y gestión sigue siendo de las administraciones correspondientes.

2º. La cooperación entre autoridades de origen y de destino

La finalidad de este mecanismo es facilitar las comunicaciones entre autoridades competentes, en cada uno de los supuestos previstos en el Capítulo VI de la LGUM (artículos 21 a 25), relativo a la supervisión de los operadores económicos, que recoge distintos procedimientos de colaboración:

- a) En caso de que, como consecuencia del control realizado por la autoridad de destino, se detectara el incumplimiento de requisitos de acceso o de normas de producción o requisitos del producto, se comunicará a la autoridad de origen para que ésta adopte las medidas oportunas, incluidas las sancionadoras, que correspondan (artículo 21.3 LGUM).
- b) La autoridad de origen, en el ejercicio de sus funciones de supervisión respecto del cumplimiento de los requisitos de acceso a la actividad económica, podrá solicitar de la autoridad de destino la realización de comprobaciones, inspecciones e investigaciones respecto de los operadores o bienes que se encuentren o se hayan encontrado en su territorio. La autoridad de destino, por su parte, remitirá la contestación a tal petición a la autoridad de origen (artículo 24.1 LGUM).

Y viceversa, esto es, la autoridad de destino podrá requerir a la de origen la información que precise para atender a la solicitud de supervisión así como requerir las comprobaciones que precise (artículo 24.2 LGUM).

- c) Se contempla además el intercambio de información por razones imperiosas de interés general. Cuando una autoridad detecte una actuación que pueda provocar perjuicios graves para la salud o seguridad de las personas o para el medio ambiente, en su territorio o en el de otras autoridades competentes, podrá ponerlo de manifiesto a la autoridad competente en el plazo más breve posible para que adopte las medidas oportunas. Por su parte, ésta comunicará las

medidas disciplinarias y sanciones administrativas firmes que haya adoptado (artículo 25 LGUM).

Para tales procedimientos de colaboración las autoridades disponen del Sistema de intercambio electrónico de información del artículo 23, a través de la Plataforma de Cooperación Interadministrativa de la LGUM.

Para un correcto funcionamiento de estos mecanismos es necesaria la cooperación y fluidez en la transmisión de información entre las diferentes autoridades que asumen roles específicos respecto a la LGUM (por ejemplo entre los puntos únicos de contacto, los puntos sectoriales, la SECUM y las conferencias sectoriales). En el anexo se incluye el “Acuerdo por el que se establece y desarrolla el sistema de cooperación interadministrativa en materia de unidad de mercado” aprobado el 8 de mayo de 2015 por la Comisión Técnica por delegación del Consejo para la Unidad de Mercado, que resulta de aplicación a todas las Administraciones estatales, autonómicas y locales.

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).

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

- 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.
- Este mecanismo está también abierto a organizaciones representativas de los operadores económicos, incluidas las Cámaras Oficiales de Comercio y asociaciones 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, Industria y Competitividad.

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

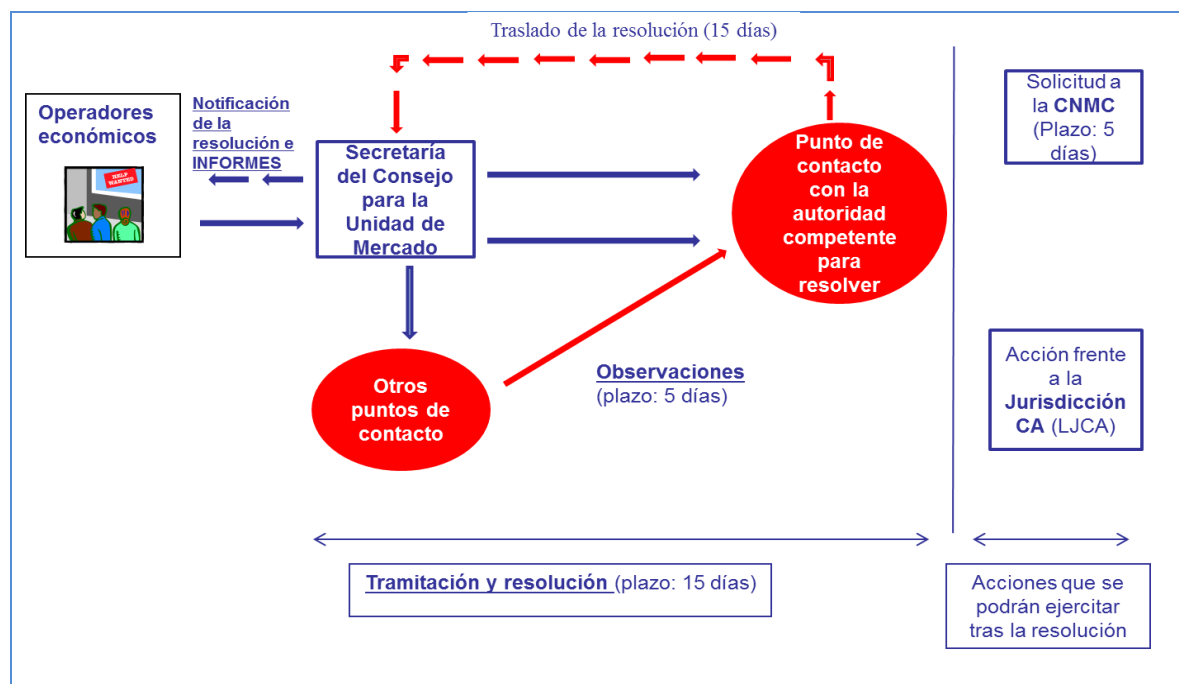
- En todo caso, no cabe acudir al procedimiento establecido en el citado artículo 26 cuando el operador haya interpuesto un recurso administrativo o jurisdiccional, según proceda, contra la disposición, acto o actuación; o cuando, según la normativa aplicable, no quepa recurso por haberse manifestado 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 especial primero o por formular los recursos previstos con carácter general en la normativa de aplicación).

- Iniciado el procedimiento por la SECUM, ésta lo remitirá al punto de contacto de la autoridad competente para la resolución de la reclamación. Los puntos de contacto de la Red, además de la SECUM, son los designados por los Ministerios, por las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (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 puntos de contacto podrán remitir informe a la autoridad competente durante los 5 primeros días, enviando copia a la SECUM.



- 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 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 el resto de puntos de contacto.

Es importante recordar que el procedimiento en defensa de los derechos e intereses de los operadores económicos por las autoridades competentes 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 5 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 8 y 9 del artículo 26 de la LGUM desde la notificación efectuada por la SECUM.

- La resolución del órgano competente pone fin a la vía administrativa.

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 (que suspendería *ope legis* los plazos para interponer recurso contencioso-administrativo durante un plazo de cinco días, transcurrido el cual, deberá entenderse que se reanuda el plazo de interposición del recurso ordinario para el operador).

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.

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

Constituye así un canal en manos no solo de operadores económicos sino también de usuarios y consumidores y organizaciones que los representan, para informar a la Administración en cualquier momento.

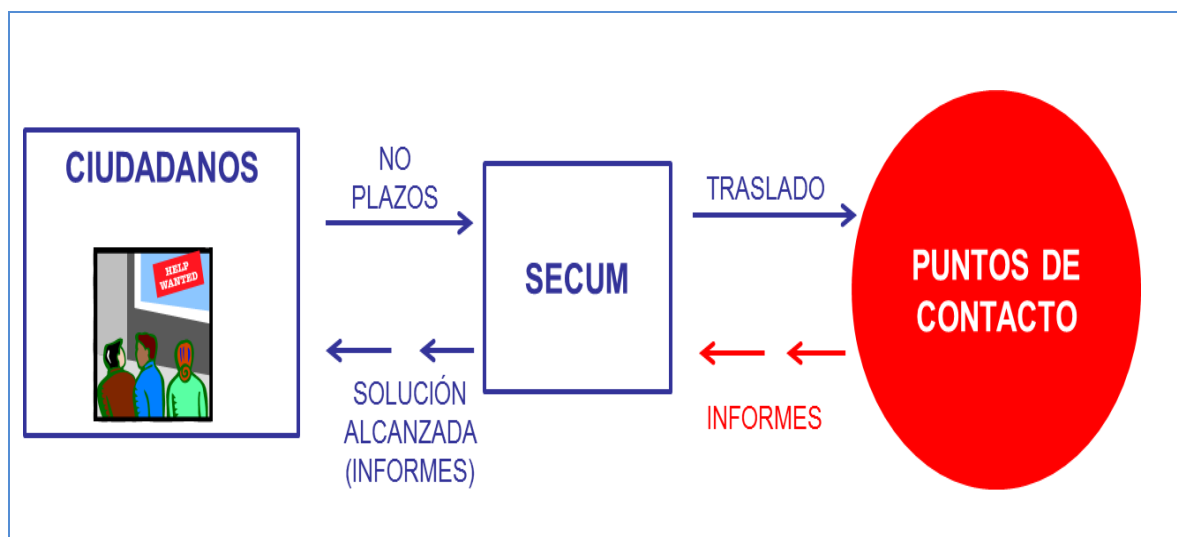
- Este procedimiento tiene naturaleza extraordinaria, dado que no se basa necesariamente en una actuación susceptible de recurso administrativo, ni debe respetar los plazos para la interposición del recurso administrativo. Así, podrían denunciarse barreras contenidas en reglamentos y actuaciones administrativas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

Además, se puede hacer uso de este mecanismo aun cuando se haya interpuesto recurso jurisdiccional.



- 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.

B) Vía contencioso-administrativa¹³ - 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 CNMC¹⁴ - 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.

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

¹³ Extraído en parte de la Guía práctica de aplicación del artículo 27 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, disponible en la web de la CNMC (www.cnmc.es).

¹⁴ 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.

- 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 ejercicio del “derecho de petición” a la CNMC por cualquier persona física o jurídica que no sea el operador 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.

- 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 y prevé la suspensión automática y sin necesidad de fianza del acto, resolución o disposición impugnada si la CNMC pide dicha suspensión.

La Administración cuya actuación se haya recurrido puede solicitar que el levantamiento de la suspensión se decida antes del plazo de los tres meses, y, en consecuencia, el Tribunal puede pronunciarse al respecto antes de tal plazo de tres meses.

- 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.