

# Breve reflexión sobre el ámbito subjetivo del nuevo recurso administrativo para la defensa de la unidad de mercado (art. 26 LGUM)

Anabelén Casares Marcos

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Universidad de León

**Resumen:** El legislador estatal centra los esfuerzos de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, en la eliminación, dentro de la ineludible diversidad normativa autonómica, de aquellos obstáculos que pudieran reputarse insalvables para la citada unidad. Su artículo 26 articula, a tal efecto, un nuevo recurso administrativo a modo de solución pretendidamente pronta y ágil para la remoción de aquellos obstáculos o barreras a la unidad de mercado que pudiera detectar cualquier operador económico. Presenta interés la determinación de su ámbito subjetivo, tanto desde la perspectiva de la disociación sancionada entre la atribución para tramitar y resolver el procedimiento, como desde la de los sujetos concretamente legitimados para su puesta en marcha. No resulta, en todo caso, una cuestión baladí dada la casuística a que aboca la concreción del contenido esencial de los derechos y facultades inherentes a aquel principio y la finura jurídica precisa para delimitar y especificar allí donde el texto constitucional y el propio legislador se muestran, en ocasiones, ambiguos e indeterminados.

## 1. INTRODUCCIÓN.

Se ha subrayado la indudable paradoja derivada de la inevitable y curiosa contraposición entre la creciente unificación impulsada, de un lado, por el mercado interior comunitario y la simultánea y progresiva fragmentación denunciada, de otro, en relación con el mercado nacional español<sup>1</sup>. Hace especial hincapié en esta preocupación el Ministro de Economía y Competitividad durante la presentación en el Congreso de los Diputados del Proyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado. No en vano, la unidad de mercado va mucho más allá de un mero *desideratum* para hacer referencia a una realidad económica concreta<sup>2</sup>.

La aprobación y transposición a nuestro ordenamiento jurídico de la conocida como Directiva Bolkenstein o Directiva de Servicios<sup>3</sup> ofreció, en este sentido, una primera oportunidad inmejorable para plantear el problema de la hipertrofia reguladora y la temida fragmentación de la unidad de mercado en España, impulsando, qué duda cabe, la reflexión sobre la adecuada articulación y el óptimo encaje de las competencias estatales y autonómicas en materia económica.

---

<sup>1</sup> Sobre la preocupación en el ámbito comunitario por el “renacer de las fronteras interiores” a resultas de obstáculos internos a los Estados miembros, vid. el Primer Informe sobre la aplicación de la Estrategia para el mercado interior (2003-2006), COM (2004) 22 final, de 21 de abril de 2004.

<sup>2</sup> En concreto, durante el debate de totalidad de la iniciativa legislativa, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente, núm. 142, de 26 de septiembre de 2013, pp. 22 y ss., defiende, al socaire de la débil situación española en algunos de los índices de regulación empresarial más significativos a nivel mundial, la indiscutible necesidad de eliminar aquellas “trabas administrativas y las barreras burocráticas que existen en nuestro país y que lastran nuestro crecimiento y entorpecen el ejercicio de la actividad económica”. Vid., en este sentido, el Informe del Consejo Económico y Social, *Unidad de mercado y cohesión social*, núm. 3/2000, sesión extraordinaria del Pleno de 28 de junio, p. 14.

<sup>3</sup> Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, incorporada a nuestro ordenamiento jurídico por las Leyes 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas) y 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley anterior (Ley Ómnibus).

En este contexto se aprueba la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (en adelante, LGUM), que procura embridar la actuación de las Administraciones públicas competentes para la regulación e intervención de las actividades económicas, con el propósito, en última instancia, de desterrar distorsiones y duplicidades, y de facilitar, en cambio, la coordinación de todos los agentes públicos implicados.

## **2. NUEVOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS EN MATERIA DE UNIDAD DE MERCADO.**

Reviste especial interés, para la efectiva garantía y protección de los objetivos de la LGUM, el enunciado del Capítulo VII de la Ley, en el que se establecen y regulan novedosos “mecanismos de protección de los operadores económicos en el ámbito de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación”. Concebidos como una vía alternativa garantizadora, en principio, de una mayor celeridad en la resolución de los conflictos que pudieran plantearse en la materia, su articulación enlaza, sin duda alguna, con las críticas vertidas sobre los diversos remedios legales y, en particular, sobre el sistema común de recursos administrativos vigente.

Destaca así, de un lado, el nuevo procedimiento administrativo creado por el artículo 26 LGUM en defensa de los derechos e intereses de los operadores económicos por las autoridades competentes. Ideado con el objetivo, en la práctica, “de que todas aquellas sanciones impuestas por las autoridades competentes se resuelvan con la máxima celeridad y con una significativa reducción de los costes tradicionalmente ocasionados a los empresarios por las dilaciones judiciales”<sup>4</sup>, se erige, a resultas de la aprobación de la Ley, en primera línea de defensa, al menos teórica, no solo para atajar los efectos nocivos derivados de la fragmentación económica y de mercado, sino también para reducir la litigiosidad judicial y dar pronta respuesta a los conflictos planteados al respecto. Se trata, en todo caso, de un procedimiento administrativo inicial y abreviado para agotar y poner fin a la vía administrativa, alternativo al procedimiento común o tradicional sistema de recursos.

La LGUM regula también, como segundo y ulterior estadio, un procedimiento contencioso-administrativo especial para la garantía de la unidad de mercado, modificando su Disposición final 1ª a estos efectos la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a fin de incorporar un nuevo Capítulo IV a su Título V. El artículo 27 LGUM legitima, en este sentido, a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia para interponer, de oficio o a instancia de parte, el correspondiente recurso contencioso-administrativo.

---

<sup>4</sup> En palabras del Ministro de Economía y Competitividad durante la presentación en el Congreso de los Diputados del Proyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente, núm. 142, de 26 de septiembre de 2013, p. 25.

Cierra el Capítulo VII LGUM su artículo 28, en el que se establecen otros mecanismos adicionales, a cargo, en esta ocasión, de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, orientados a eliminar obstáculos o barreras detectados por los operadores económicos, consumidores o usuarios. Se le habilita, así, en primer lugar, para que realice las gestiones pertinentes, en vía administrativa, a fin de garantizar la solución oportuna en relación con cualquier posible obstáculo o barrera detectada e informada por estos sujetos en relación con la aplicación de la propia Ley. Se permite, además, en segundo lugar, a cualquier operador económico que haya recurrido ante la jurisdicción contencioso-administrativa sin haber hecho uso previamente del procedimiento administrativo especial alumbrado por el artículo 26 LGUM, solicitar informe al respecto a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado.

Los artículos 26 a 28 LGUM, consagran, en definitiva, un régimen normativo complejo, confuso, incluso, en cuanto que plantea dudas e interrogantes a los que resulta preciso dar respuesta para la correcta articulación e interrelación de los nuevos mecanismos alumbrados, no solo entre sí, sino, en particular, con aquellos otros, de régimen común, con los que coexisten y se solapan. Una regulación que cabría tildar, cuando menos, de farragosa en su redacción, cuya virtualidad dependerá, en buena medida, de la claridad, transparencia, simplificación procedimental y, ante todo, seguridad jurídica transmitida y realmente apreciada, en última instancia, por los propios operadores económicos interesados en su puesta en práctica y ejercicio.

### **3. ÁMBITO SUBJETIVO DEL PROCEDIMIENTO REGULADO POR EL ARTÍCULO 26 LGUM.**

Si se repasa el enunciado del proyecto de ley presentado, en su día, al Congreso de los Diputados, y se profundiza en su tramitación parlamentaria hasta la definitiva aprobación de la LGUM, destaca la escasa atención y contestación recibida por la gran innovación que representa en nuestro ordenamiento jurídico su Capítulo VII y, en particular, el establecimiento de un nuevo procedimiento administrativo en defensa de los derechos e intereses de los operadores económicos por las autoridades competentes, regulado en su artículo 26 como potestativo y alternativo al sistema común de recursos.

Son, asimismo, limitadas y de escasa entidad las modificaciones introducidas a lo largo del correspondiente *iter* parlamentario en el tenor literal inicial del precepto, pese a lo innovador del remedio que en él se establece y a lo dilatado y complejo de su enunciado<sup>5</sup>. Y, sin embargo, pese a

---

<sup>5</sup> Tan solo cabe señalar algunas matizaciones, incorporadas a sus apartados 2 y 8 a propuesta del Grupo de Unión Progreso y Democracia, a efectos de legitimar, en última instancia, a las asociaciones empresariales para recurrir y hacer uso, por tanto, de este nuevo mecanismo en nombre de sus representantes. Este Grupo plantea un bloque de enmiendas, en concreto, 71, 72 y 87, dirigidas a otorgar un mayor papel a estas organizaciones empresariales. Vid. la

esta aparente tranquilidad en la superficie, el artículo plantea ciertos interrogantes, dudas a las que resulta preciso dar respuesta si se quiere garantizar la operatividad y efectividad real del mecanismo que regula. En este sentido, reclama atención la determinación de los confines y las peculiaridades de su ámbito subjetivo, en su doble faceta de autoridad competente, por un lado, para tramitar y resolver el procedimiento, y de sujetos legitimados, por otro, para instar su iniciación e impulsar su culminación en defensa de la unidad de mercado.

### **3.1 La disociación entre la atribución para la tramitación del procedimiento y la titularidad de la competencia para resolver.**

Recae sobre todos los poderes públicos españoles, sin excepción alguna, la responsabilidad de erigirse en valedores de la unidad de mercado, garantizando su realización y eficacia en el territorio español. Destaca, a tal fin, la competencia de nuestras Administraciones sobre las diversas facetas que implica el ejercicio de actividades económicas. Y así, la proliferación de Administraciones públicas y, dentro de las mismas, de órganos a los que se reconoce la capacidad de aprobar normas reglamentarias de incidencia clara sobre el establecimiento y ejercicio de las actividades económicas corre pareja con la dispersión de Administraciones públicas competentes para la gestión y ejecución de los *corpus* normativos alumbrados al respecto por la estrecha colaboración entre ley y reglamento<sup>6</sup>.

En efecto, el fraccionamiento subjetivo de las diversas competencias y potestades administrativas implicadas en el ejercicio de las actividades económicas, entre otras, las de fomento, control, inspección o sancionatoria, deviene consecuencia lógica e inevitable de la correlativa pluralidad de Administraciones públicas reconocida en nuestro ordenamiento jurídico. De esta forma, a las competencias y potestades que corresponden a la Administración General del Estado sobre la actividad económica en sus diversas manifestaciones, deben sumarse las de titularidad autonómica, las correspondientes a las diversas corporaciones locales y las de otro tipo de entes que, sin ser propiamente Administraciones públicas territoriales, tienen reconocida legalmente, y matizada por una abundante jurisprudencia, la titularidad y el ejercicio de poderes de contenido y efectos netamente administrativos, entre los que se incluyen, en particular, los entes instrumentales de naturaleza institucional y las corporaciones de derecho público<sup>7</sup>. La propia definición de

---

intervención de su representante en la Comisión de Economía y Competitividad, en sesión de 23 de octubre de 2013, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 444, p. 10.

<sup>6</sup> Adquiere especial interés la primera de las facetas citadas, en razón no solo del aumento exponencial del número de normas reglamentarias aprobadas en nuestro ordenamiento jurídico, sino, en particular, de la dispersión de la titularidad de la potestad reglamentaria, avalada explícitamente, entre otras, por la STC 185/1995, de 14 de diciembre, FJ6.

<sup>7</sup> Por no hablar del papel desempeñado por las organizaciones de naturaleza privada a las que nuestro ordenamiento jurídico reconoce la posibilidad de colaborar con las Administraciones públicas a través de la producción de disposiciones o de la posible certificación sobre el cumplimiento de la normativa vigente. Sea como fuere, el artículo 26 LGUM no deja lugar a dudas, por cuanto tan solo extiende su manto protector a aquellas disposiciones de carácter

“autoridad competente” formulada por el Anexo de la LGUM, apartado c), remite a “cualquier organismo o entidad que lleve a cabo la regulación, ordenación o control de las actividades económicas, o cuya actuación afecte al acceso a una actividad económico o a su ejercicio y, en particular, las autoridades administrativas estatales, autonómicas o locales y los colegios profesionales y, en su caso, consejos generales y autonómicos de colegios profesionales”.

En todo caso, la resolución del procedimiento alumbrado por el artículo 26 recaerá *stricto sensu* sobre los órganos que dictaron la disposición o acto administrativo que agota la vía administrativa, o sobre su superior jerárquico en caso contrario. Resulta patente, por tanto, la complejidad subjetiva que encierra el procedimiento desde la perspectiva de la que cabría definir como Administración o entidad pública recurrida, por cuanto el ejercicio de competencias susceptibles de incidir sobre las libertades de establecimiento o de circulación se encuentra profusamente repartido, si bien se procura contrarrestar la posible confusión derivada de esta diversidad estableciendo un interlocutor único frente al operador económico que hubiera considerado vulnerados sus derechos o intereses en la materia.

Y así, se hace recaer sobre la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado la recepción de la correspondiente reclamación<sup>8</sup>. Actúa, en este sentido, de auténtica barrera de entrada, por cuanto valorará inicialmente la reclamación, conforme al apartado 5 del artículo citado, para comprobar si la actuación o disposición impugnada reúne indicios o sospechas suficientes de poder resultar realmente incompatible con la libertad de establecimiento o circulación, a fin de, una vez admitida, darle su curso correspondiente. Es más, puede llegar a valorar aspectos que entrarían dentro de la competencia de otras instancias administrativas o autoridades competentes, pudiendo plantearse, lógicamente, disparidad de criterios o interpretaciones entre aquellas y la doctrina que pudiera emanar del Consejo en la motivación de sus inadmisiones. Son cuestiones que no han sido tomadas en consideración por el precepto que tan solo formula, de forma un tanto tosca, las coordenadas esenciales en las que habrá de situarse la interposición y tramitación del correspondiente procedimiento.

En definitiva, la Secretaría del Consejo actúa ante el operador económico recurrente a modo de ventanilla única, recogiendo las reclamaciones que pudieran realizarse al amparo del artículo 26. Pero no solo eso, ha de darles el impulso correspondiente, responsabilizándose del pulso procedimental. Se encarga también de notificar al operador recurrente la resolución finalmente

---

general y actuaciones derivadas de las “autoridades competentes” y susceptibles, en su caso, de recurso administrativo o, caso de poner fin a la vía administrativa, de recurso contencioso-administrativo.

<sup>8</sup> Recae esta Secretaría en la Subdirección General de Competencia y Regulación Económica de la Dirección General de Política Económica, en virtud de la Orden ECC/250/2014, de 20 de febrero.

adoptada por la autoridad competente, tanto si se tratara de una resolución expresa como si resultara adoptada, en cambio, por silencio administrativo<sup>9</sup>.

De esta forma, se sanciona la disociación, a todos los efectos, de la tramitación formal del procedimiento, a cargo de la Secretaría del Consejo, de la titularidad de la competencia sustantiva para resolver, que no puede recaer sino en la Administración territorial, entidad institucional o corporación de derecho público competente al respecto, conforme a las reglas constitucional y legalmente establecidas para el reparto y atribución de cometidos, funciones y competencias, en definitiva, entre las diversas Administraciones públicas e instancias administrativas. Para ello se establece un curioso sistema de cooperación entre tales autoridades competentes, sustanciado a través de un trámite de informe no preceptivo ni vinculante, en cuanto se contempla la distribución de la reclamación entre todos los puntos de contacto para la unidad de mercado y solución de diferencias, a efectos de que puedan remitir a la autoridad competente afectada, si lo estiman oportuno, las aportaciones que consideren convenientes en el brevísimo plazo de cinco días<sup>10</sup>.

En definitiva, el éxito de este nuevo y singular mecanismo de protección de la unidad de mercado en vía administrativa, dependerá, en última instancia, de la concertación, coordinación y colaboración efectiva entre la Secretaría del Consejo y las autoridades competentes cuyas resoluciones pudieran ser contestadas o impugnadas por esta vía, más aun a la vista de la brevedad de los plazos que sanciona, a estos efectos, el legislador. Desde esta perspectiva, habría que saludar el procedimiento alumbrado por el artículo 26 LGUM, al menos en el plano estrictamente teórico, como una importante contribución a la unidad de mercado, por cuanto, debidamente articulado, podría desplegar importantes efectos como catalizador o revulsivo capaz de identificar y cuantificar los escollos más importantes a su materialización práctica, propiciando e impulsando una mínima coherencia y homogeneidad, que no absoluta uniformidad, en la aplicación de aquellas condiciones básicas que habrían de garantizar la igualdad de la posición de todos los operadores económicos en el mercado español.

Ahora bien, la proliferación en los últimos tiempos, en todos los niveles territoriales, de organismos descentralizados con importantes competencias en materia económica, introduce un factor de distorsión esencial, que pone de manifiesto lo limitado de este procedimiento para hacer frente a las deficiencias que presenta en la actualidad nuestro sistema económico a causa, en particular, de la indudable hipertrofia normativa, el innegable deterioro en la calidad de la regulación económica y su denunciada ineficiencia, en suma, para garantizar algunos objetivos

---

<sup>9</sup> El artículo 26.6 LGUM establece, a estos efectos, silencio administrativo negativo caso de no adoptarse resolución alguna por la autoridad competente en el plazo de quince días desde la presentación de la reclamación.

<sup>10</sup> Aunque la Ley no lo explicita de forma expresa, habrá de asumirse que el punto de contacto correspondiente a la autoridad competente afectada será el encargado de remitirle la reclamación a fin de que resuelva.

considerados esenciales al respecto no solo desde nuestra perspectiva constitucional sino, en especial, de la comunitaria.

La repercusión real de este nuevo procedimiento como promotor de una toma de conciencia y, en definitiva, de un serio cambio de rumbo al efecto por parte de todas las Administraciones y entidades públicas competentes, dependerá, en última instancia, de la propia trayectoria y, en definitiva, de la solidez y especialización que la Secretaría del Consejo sea capaz de allegar en el ejercicio de sus funciones, sin olvidar, en cualquier caso, que este mecanismo representa una vía intermedia, por cuanto en lugar de interponer el correspondiente recurso de alzada o de reposición, el operador económico podrá optar, alternativa y potestativamente, por iniciar este procedimiento recayendo su resolución sobre el mismo órgano administrativo que hubiera resultado competente por la vía del sistema tradicional de recursos administrativos.

La virtualidad para el operador económico no se encuentra así en quién resuelve el procedimiento, sino en el ahorro económico y de tiempo, por una parte, y en el posible efecto ejemplarizante o, en su caso, vergonzante que pudiera llegar a desarrollar, por otra. Entiéndase bien esta última aseveración, por cuanto ninguna autoridad competente en materia económica querría resultar públicamente señalada por un tercero cualificado como responsable de adoptar disposiciones generales o actuaciones administrativas singulares que resultaran abiertamente contrarias a la unidad de mercado y vulneradoras de los derechos y libertades del operador económico recurrente<sup>11</sup>.

### **3.3 Sujetos legitimados para iniciar y tomar parte en el procedimiento.**

Lejos de reconocer una acción pública para la iniciación del procedimiento especial que instaura, el artículo 26 LGUM circunscribe el ámbito de los sujetos cualificados para reclamar por esta innovadora vía al “operador económico que entienda que se han vulnerado sus derechos o intereses legítimos” (apartado 1) y a “las organizaciones representativas de los operadores económicos, incluidas las Cámaras Oficiales de Comercio y las asociaciones profesionales [...] en defensa de los intereses colectivos que representan” (apartado 2).

Por lo que se refiere, en primer lugar, al posible operador económico recurrente, la Ley no exige que sea el destinatario primario de la disposición o actuación pública impugnada, sino tan solo que pudiera ver sus derechos o intereses legítimos perjudicados a raíz de su adopción por parte de la autoridad competente. Será, por tanto, causa de inadmisión por la Secretaría del Consejo, la

---

<sup>11</sup> Habrán de jugar un papel destacado, a este respecto, los informes que, procedentes de instancias diversas, exige el propio artículo 26 como parte esencial del expediente que se habrá de seguir y conformar en la sustanciación del procedimiento. Debe tomarse en consideración que el artículo 11 de la Ley, en su apartado f), encomienda a la Secretaría del Consejo la función de elaborar, además, un “informe de carácter semestral” sobre los extremos que allí se recogen, “con conclusiones y, en su caso, recomendaciones para la revisión o reforma de marcos jurídicos”.

ausencia o insuficiencia de fundamentación acerca del hipotético perjuicio irrogado a este respecto al operador económico en cuestión por la autoridad competente cuya actividad, en sentido extenso, se somete al procedimiento.

Resulta curioso, no obstante, que el artículo 26 no contemple la figura del interesado que sin iniciar el procedimiento pudiera, sin embargo, resultar perjudicado por él. ¿Tiene menores garantías un titular de derecho subjetivo en la materia caso de sustanciarse este nuevo procedimiento especial que si quien impugna hubiera optado, en cambio, por seguir el sistema tradicional de recursos? ¿Qué ocurre si, con posiciones y argumentaciones diversas, dos titulares de derechos subjetivos o intereses legítimos diversos impugnaran la actividad administrativa optando cada uno de ellos por una vía distinta, esto es, artículo 26 LGUM y sistema común *ex* LRJAP y PAC? No parece suficiente la invocación de la LGUM a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como ley común para completar las posibles lagunas ante la brevedad de los plazos que establece, a este respecto, el artículo 26 y la imposibilidad de acoplar en tan solo 15 días la tramitación del procedimiento con las garantías recogidas, a este respecto, por la Ley de 1992. Y, sin embargo, qué duda cabe que operadores económicos de intereses contrapuestos podrían tener, como es lógico, opiniones, asimismo, divergentes acerca de la posible afección a la unidad de mercado por una disposición de carácter general o actividad administrativa que pudiera beneficiar a uno de ellos en detrimento del otro, antítesis que podría plantearse tanto a título individual como colectivo.

De esta forma, el operador económico interesado en impugnar obtendría un importante incentivo para acogerse al procedimiento del artículo 26, caso de existir otros posibles titulares de derechos o intereses legítimos en la cuestión contrapuestos a los suyos, por cuanto no solo ahorra tiempo y posibles costes económicos en su tramitación, sino que silencia posiciones discordantes a la suya, que pudieran argumentar, en sentido contrario, la compatibilidad de la disposición o actuación atacada con el principio constitucional de unidad de mercado.

El legislador no solo se abstiene de dar respuesta precisa a estos interrogantes, sino que enturbia aún más la delimitación de los sujetos legitimados para iniciar el procedimiento al disponer la Disposición adicional 5ª LGUM que “será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y, a través de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, ante los Tribunales el cumplimiento de lo establecido en esta Ley y en las disposiciones que se dicen para su desarrollo y ejecución, para la defensa de la unidad de mercado”. No se alcanza a comprender por qué no se inserta la acción pública en el propio enunciado del artículo 26, optándose, en cambio, por esta dispersión en la regulación de los sujetos legitimados para emprender la nueva vía instaurada<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Por no citar las dudas que alberga CARLÓN RUIZ, M., “Los mecanismos de protección de la unidad de mercado en el seno de la Ley 20/2013”, *REDA*, núm. 165, 2014, p. 172, acerca de la posible legitimación de la Comisión Nacional



En cuanto a la legitimación que establece el apartado 2 del precepto, a favor de las “organizaciones representativas de los operadores económicos, incluidas las Cámaras de Comercio y las asociaciones profesionales”, hay que entender incluidas a las asociaciones empresariales, en sentido lato, así como a las organizaciones profesionales a las que se refiere, en concreto, el artículo 52 de la Constitución. Parece claro que, al regularse de forma concreta y separada en otros artículos constitucionales los sindicatos, las asociaciones empresariales y los colegios profesionales, el artículo 52 se refiere a cualquier otra organización, del tipo que sea, esto es, tanto asociativa como corporativa, que represente intereses económicos, y, en particular, a las diversas clases de Cámaras constituidas para el ejercicio profesional o la realización de una determinada actividad.

En todo caso es de lamentar que el artículo 26.2 LGUM no cite de forma expresa a los colegios profesionales, a los que entiendo que habría que considerar, no obstante, incluidos, a todos los efectos, en la expresión “asociaciones profesionales”, por cuanto su base es, en realidad, asociativa, si bien con un plus que los convierte en corporaciones de derecho público, alejando su régimen jurídico del de la mera asociación privada. No en vano, concluye el Tribunal Constitucional, al socaire del artículo 36 de la Constitución, que los colegios profesionales “constituyen una típica especie de corporación reconocida por el Estado, dirigida no solo a la consecuencia de fines estrictamente privados, lo que podría conseguirse con la simple asociación, sino esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión -que constituye un servicio al común- se ajuste a las normas o reglas que aseguren tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio”<sup>13</sup>.

#### **4. Reflexión final.**

La aprobación de la LGUM ha traído consigo la incorporación de un nuevo catálogo de mecanismos, instaurados y articulados en su Capítulo VII, para la protección de la unidad de mercado nacional. Un sistema complejo, farragoso, que, pese a sus buenos propósitos, habrá de suponer, seguramente, un aumento de la burocratización administrativa. Altamente conflictivo por cuanto incide, además, sobre el ejercicio de competencias estatales, autonómicas y locales, e, incluso, sobre el de competencias descentralizadas en entes instrumentales de naturaleza institucional o corporativa<sup>14</sup>.

---

de los Mercados y la Competencia para acudir a este nuevo procedimiento administrativo a la vista de su articulación con el artículo 27.3 LGUM.

<sup>13</sup> Sentencia 89/1989, de 11 de mayo, FJ 5.

<sup>14</sup> Destacan así, las llamadas de atención realizadas por varios Grupos Parlamentarios durante el Debate de totalidad de la iniciativa legislativa, a la litigiosidad y posible proliferación de todo tipo de conflictos competenciales que podría promover la LGUM. Vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente, núm. 142, de 26 de septiembre de 2013, pp. 21 y ss. Vid., asimismo, el voto particular formulado al Dictamen del Consejo Económico y Social sobre el Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, núm. 5/2013, de 18 de abril.

Por lo que se refiere a la puesta en práctica del procedimiento previsto en su artículo 26, resulta indudable que genera confusión, sin que quepa apreciar, en contrapartida, la creación de nuevas o mayores garantías para el ejercicio de su actividad por parte de los operadores económicos, por cuanto, en última instancia, el problema real se encuentra, si realmente se desea mejorar nuestro marco regulador y aumentar, en definitiva, la unidad y eficiencia de nuestro mercado interno, en la absoluta necesidad de concertar y coordinar los centros del poder susceptibles de afectar a la actividad económica.

### **Nota bibliográfica**

ALONSO MAS, M<sup>a</sup>. J. (Dir.), *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado. Comentario a la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*, La Ley, 2014, en particular, el prólogo de MUÑOZ MACHADO, S., publicado, asimismo, bajo el título “Sobre el restablecimiento legal de la unidad de mercado”, en *REDA*, núm. 163, 2014, pp. 11-22; y, a estos efectos, CASARES MARCOS, A., “Mecanismos de protección de los operadores económicos en el ámbito de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación: procedimiento en defensa de los derechos e intereses de los operadores económicos por las autoridades competentes (artículo 26)”, pp. 831-919.

CARLÓN RUIZ, M., “Los mecanismos de protección de la unidad de mercado en el seno de la Ley 20/2013”, *REDA*, núm. 165, pp. 147-182.

LOZANO CUTANDA, B., y VÁZQUEZ COBOS, C., “Anteproyecto de Ley de unidad de mercado: hacia una *licencia comercial única* para actividades y productos”, *Diario La Ley*, núm. 8017, 2013.

PADRÓS REIG, C., y MACÍAS CASTAÑO, J. M<sup>a</sup>., “Los instrumentos administrativos de garantía de la unidad de mercado”, *RAP*, núm. 194, mayo-agosto 2014, pp. 113-151.

REBOLLO PUIG, M., “La libertad de empresa tras la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado”, *REDA*, núm. 163, 2014, pp. 23-33; y, “La Ley de Garantía de la Unidad de Mercado. En especial, los principios de necesidad y de eficacia nacional y su repercusión sobre las Comunidades Autónomas”, *Informe Comunidades Autónomas 2014*, Instituto de Derecho Público, 2014.

RECUERDA GIRELA, M. Á., “La necesaria reforma del régimen de recursos administrativos: los modelos del recurso extraordinario de revisión y del recurso especial en materia de contratación”, *REDA*, núm. 159, 2013, pp. 329-346.

TORNOS MAS, J., “La Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado: una reforma discutible”, *Blog del Instituto de Derecho Público*, 17 de diciembre de 2013 (<http://idpbarcelona.blogspot.com.es/>).