



## CINCO AÑOS DE MECANISMOS DE LOS ARTÍCULOS 26 Y 28 DE LA LGUM

La **Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado (LGUM)** abarca amplias actuaciones relacionadas con la mejora de la regulación en el acceso y el ejercicio de todas las actividades económicas por parte de las diferentes Administraciones públicas. Con el objetivo de ahondar en este proceso de mejora regulatoria, la LGUM establece o refuerza diferentes mandatos y procedimientos.

Especialmente, como garantía adicional del cumplimiento de los principios de buena regulación establecidos en la Ley, la LGUM creó en su Capítulo VII los nuevos "*Mecanismos de protección de operadores*", de carácter jurídico administrativo, **mediante las cuales los operadores económicos pueden reclamar si consideran que las actuaciones o disposiciones de las Administraciones públicas son incompatibles con la libertad de establecimiento o de circulación, en los términos previstos en la LGUM.**

En este sentido, **la LGUM contempla una alternativa ágil, formal y novedosa al sistema administrativo de recursos (procedimiento de reclamación del artículo 26) y un mecanismo adicional de eliminación de obstáculos y barreras a la unidad de mercado detectadas por los operadores económicos, que opera como procedimiento de información y/o de arbitraje (artículo 28 de la LGUM).**<sup>1</sup>

Estos mecanismos están gestionados por la Secretaría del Consejo de Unidad de Mercado -SECUM- (artículo 11 de la norma), cuyas funciones han sido asumidas por la Subdirección General de Unidad de Mercado, Mejora de la Regulación y Competencia, del Ministerio de Economía y Empresa<sup>2</sup>. Su funcionamiento se basa en la cooperación entre las diferentes Administraciones y se articula a través de una red de puntos de contacto para la unidad de mercado y la solución de diferencias (de las Comunidades Autónomas o Ciudades con Estatuto de Autonomía, los departamentos ministeriales y la CNMC) y el intercambio de buenas prácticas mediante la elaboración de informes.

La LGUM preveía la entrada en vigor de estos procedimientos (excepto para aquellos que estuvieran dentro del ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de

---

<sup>1</sup> La LGUM contempla además en su artículo 27 la legitimación dada a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) para impugnar ante la Audiencia Nacional los actos de las Administraciones públicas y las normas con rango inferior a ley por entender que vulneran lo dispuesto en dicha norma.

<sup>2</sup> Orden ECC/250/2014, de 20 de febrero, por la que se designa la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado así como la ventanilla para la tramitación de los mecanismos de protección de los operadores económicos previstos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.



noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio) a los tres meses de la publicación de la norma; es decir, el 11 de marzo de 2014.

**El primer caso presentado oficialmente entró al registro del entonces Ministerio de Economía y Competitividad ese mismo día 11 de marzo de 2014.** El caso fue presentado en Galicia por registro presencial y hacía referencia a una información de barreras presentada en virtud del artículo 28 de la LGUM relativa a la regulación de los centros especiales de empleo. Seis días después se presentaría el primer caso en el marco del artículo 26 de la LGUM, relativo a la regulación de máquinas de apuestas en Valencia.

Hoy, día 11 de marzo, se cumplen pues **5 años de la puesta en funcionamiento de los procedimientos previstos en los artículos 26 y 28 de la LGUM**<sup>3</sup>.

En estos años, el uso y funcionamiento de unos mecanismos totalmente novedosos en nuestra tradición jurídica administrativa se ha ido consolidando **gracias a la cooperación de todos los puntos de contacto de unidad de mercado y de las autoridades competentes** implicadas en la resolución de las reclamaciones o informaciones presentadas. Así, estos mecanismos se han ido convirtiendo en unas **herramientas muy útiles a la hora de señalar y remover obstáculos a la libertad de circulación y establecimiento con el objetivo de favorecer un marco eficiente para las actividades económicas.**

El alcance e impacto de estos nuevos instrumentos se refleja en las estadísticas sobre el uso que han hecho de ellos los operadores, recogidas a continuación.

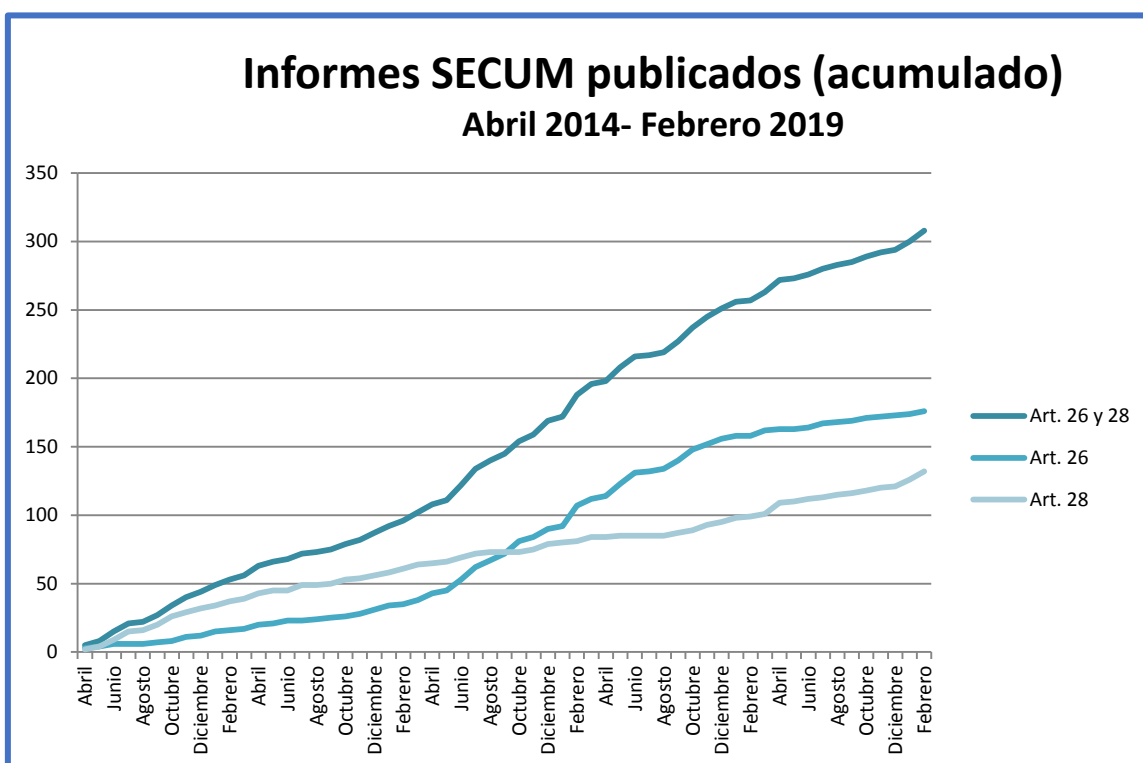
Desde su puesta en marcha se han finalizado 335 reclamaciones o procedimientos de información de los artículos 26 y 28 de la LGUM. 104 procedimientos del artículo 26 han sido inadmitidos por no cumplir los requisitos formales del artículo 26.1 de la LGUM.

| Estado de Situación | Artículo 26 | Artículo 28 | TOTAL |
|---------------------|-------------|-------------|-------|
| Finalizados         | 192         | 143         | 335   |
| Inadmitidos         | 104         | 0           | 104   |
| Desistidos          | 22          | 13          | 35    |
|                     | 318         | 156         | 474   |

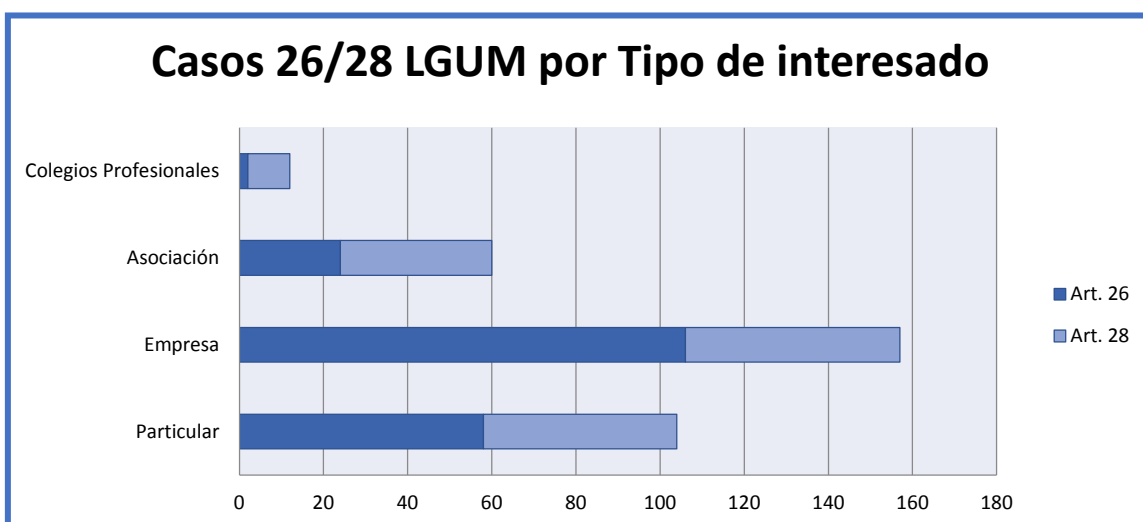
<sup>3</sup> Cabe señalar que diversas Sentencias del Tribunal Constitucional ([Sentencia 79/2017 de 22 de junio de 2017](#), [Sentencia 110/2017, de 5 de octubre de 2017](#), [Sentencia 111/2017, de 5 de octubre de 2017](#)) anulaban diversos preceptos de la Ley 20/2013 de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (básicamente los artículos relativos a la aplicación del denominado principio de eficacia nacional). El resto de principios de la norma así como los mecanismos de cooperación y de protección de operadores previstos en la LGUM. continúan en vigor.



En el marco de estos procedimientos, **las diferentes Administraciones han emitido más de 1400 informes**. Determinados puntos de contacto, como la [CNMC](#) o [Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía](#), suelen hacer públicos sus informes en sus respectivas páginas web. La [SECUM](#) (que según la LGUM tiene obligación de hacer informe en todos los casos) los publica también en su página web.



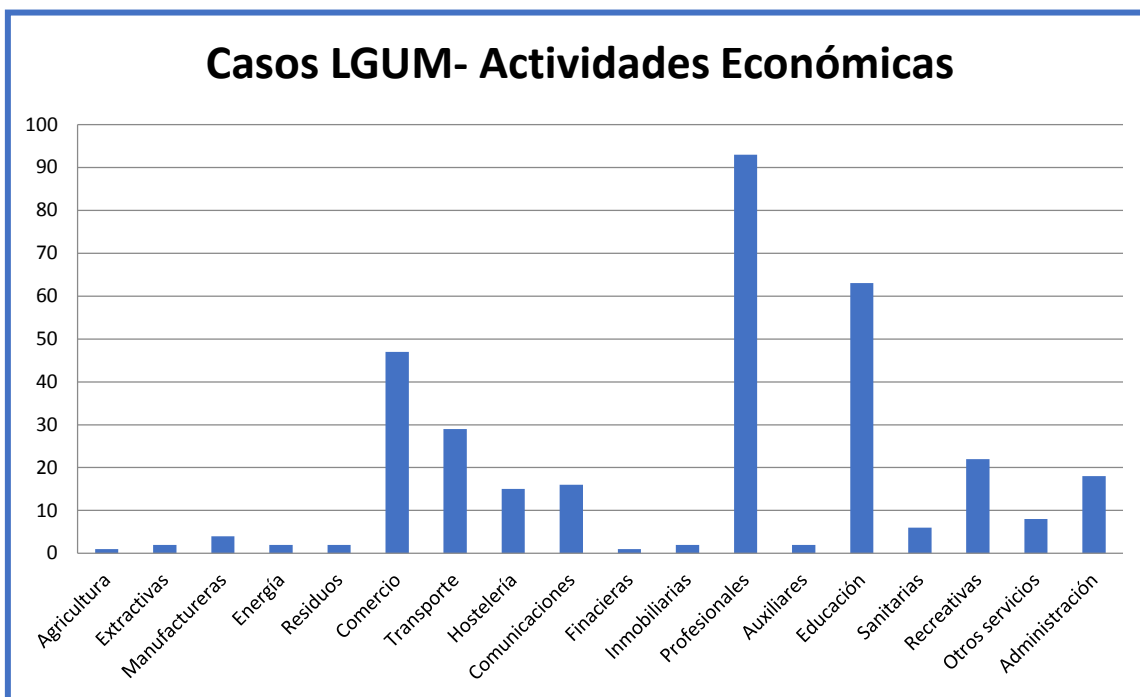
Las reclamaciones (cálculo realizado teniendo en cuenta los casos finalizados) han sido presentadas indistintamente por particulares, asociaciones o empresas.



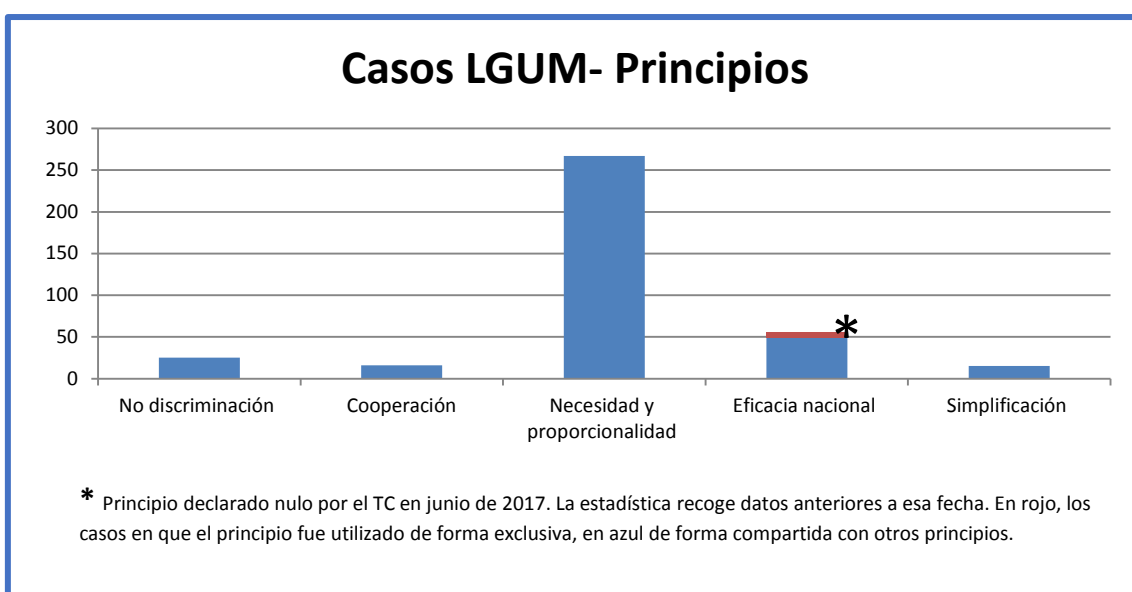
Los casos ya finalizados se han presentado en una pluralidad de sectores de características muy variadas, como por ejemplo la distribución de medicamentos o la educación, así como en sectores estratégicos para la economía como la energía, el



turismo o la contratación pública. La mayoría de las reclamaciones son del ámbito de los servicios profesionales, el transporte, las telecomunicaciones, el comercio y ayudas a la formación del empleo.

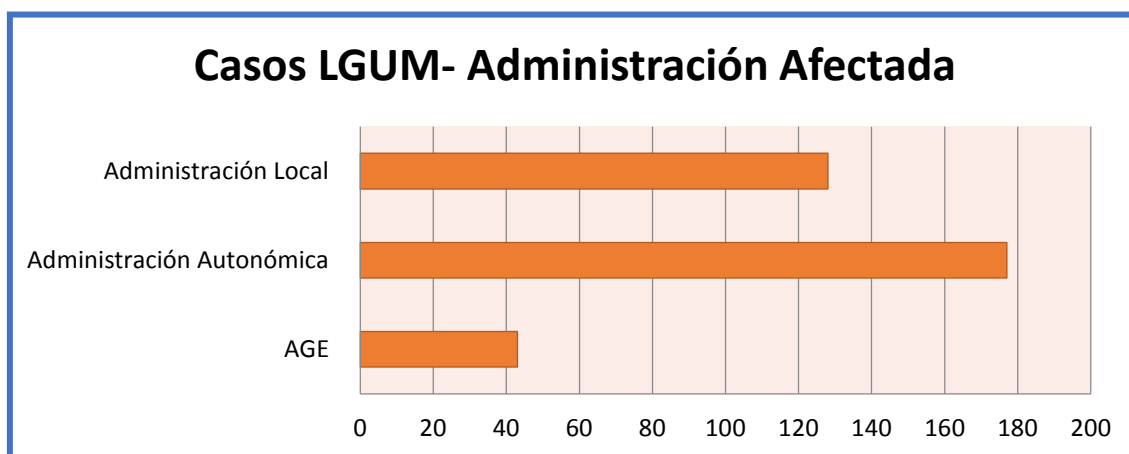


La mayoría de los casos finalizados en el marco de los procedimientos de los artículos 26 y 28 corresponden a cuestiones relativas al principio de necesidad y proporcionalidad (artículo 5 y 17 de la LGUM), bien respecto al acceso -por ejemplo, por petición de autorización donde debería ser declaración responsable- bien respecto a los requisitos de acceso o de ejercicio.

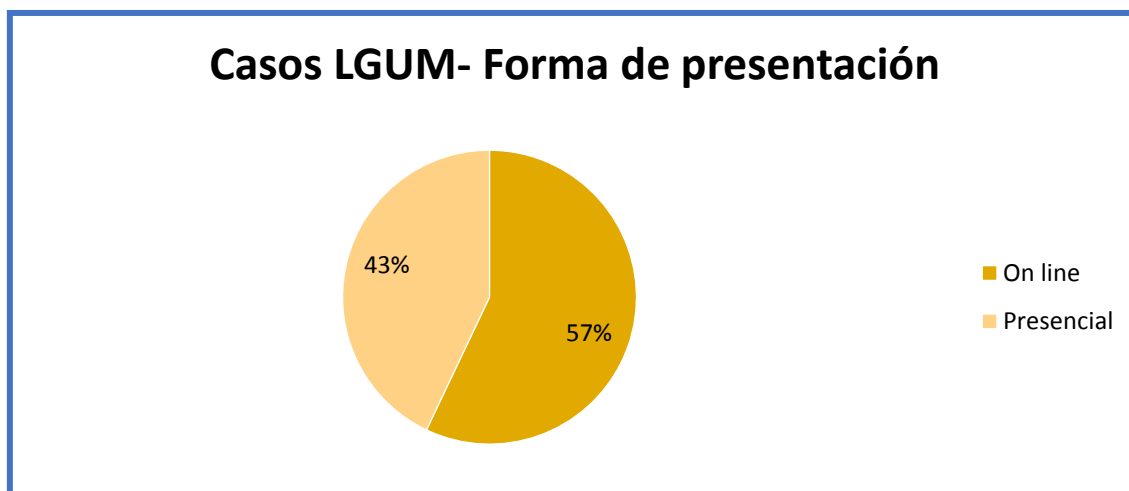




En aproximadamente el 50% de los casos la Administración o autoridad competente afectada por la reclamación o información era autonómica (13% la Administración General del Estado (AGE); 37%, Administración Local).

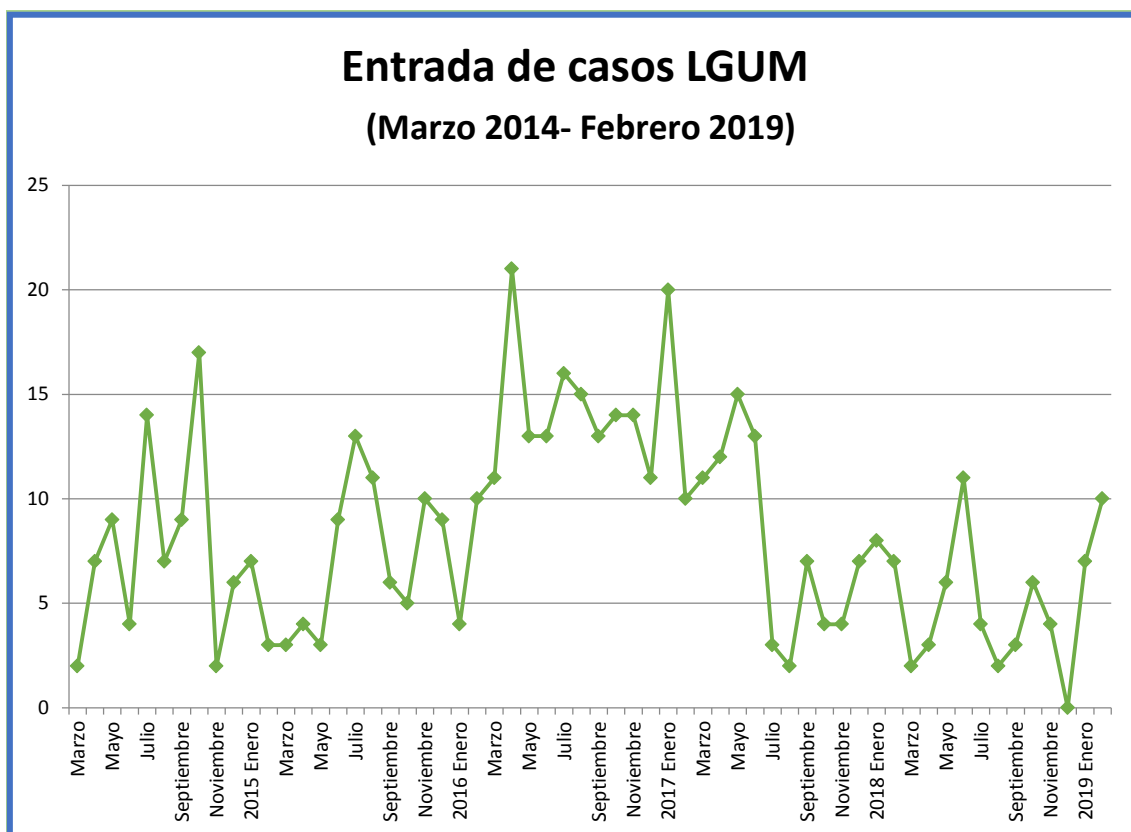


Un 57% de los casos finalizados se han presentado mediante de forma telemática y un 43 % de forma presencial. La elevada presentación de forma presencial se debe a que la estadística recoge datos agregados desde 2014 y, por tanto, con carácter previo a la entrada en vigor de las obligaciones previstas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



La entrada de casos (el dato de entrada tiene en cuenta también los casos desistidos, inadmitidos y los que se encuentran en tramitación) se ha mantenido relativamente estable en estos 5 años en torno a una media de 8 solicitudes de inicio de casos al mes, aunque con diferencias notables según los meses.

Se observa un periodo claro de mayor entrada de casos entre marzo de 2015 y mayo de 2017.



Las reclamaciones que se presentan en el marco del artículo 26 de la LGUM se resuelven en todo caso por la autoridad competente. Las informaciones presentadas en el marco de un procedimiento del artículo 28 se finalizan con un informe de la SECUM que, en su caso, se recoge un compromiso de posible solución de la autoridad competente de la problemática detectada. **En el Anexo de esta nota se recogen diferentes ejemplos de casos presentados en estos 5 años** en el marco de ambos procedimientos que fueron estimados parcial o totalmente por la autoridad competente o que incluyeron actuaciones concretas para su resolución.

En definitiva, a la vista de las cifras acumuladas en 5 intensos años de trabajo, se puede afirmar que **los mecanismos de protección de operadores de la LGUM son instrumentos útiles en manos de los propios operadores económicos**. Su uso, ha favorecido la transparencia y el mejor entendimiento de cómo y por qué las Administraciones regulan en los términos que lo hacen a través de la cooperación entre todas ellas. Además, estos mecanismos han abierto y consolidado un canal para un intercambio constructivo entre Administraciones y operadores sobre posibles problemas regulatorios, que se vertebra sobre un lenguaje común (el de los principios de buena regulación económica) y que se orienta a un objetivo compartido por todos: **la mejora de la regulación**.



## ANEXO – EJEMPLOS DE CASOS DEL ARTÍCULO 26 Y 28 DE LA LGUM

\*Algunos de los casos recogidos en este Anexo fueron tramitados con anterioridad a la publicación de las Sentencias del Tribunal Constitucional que anularon varios artículos de la LGUM. Por ello la valoración realizada del caso en los Informes de la SECUM podría actualmente ser diferente.

| Objeto Reclamación/Información  | Resumen Informe SECUM  | Actuación/Compromiso  |
|---|--|---|
| La Dirección General de Tráfico (DGT) publicó una nota informativa en la que se comunicaba que: <i>“los programas de enseñanza para los que se autoriza a una escuela particular de conductores deben ser de carácter presencial”</i> es decir que para otorgar la autorización a una autoescuela ésta debía dar clases presenciales. | El requisito podría considerarse innecesario y desproporcionado y, por tanto, contrario al artículo 5 de la LGUM. .<br><a href="#">28.0017 TRÁFICO. Enseñanza On Line</a>  | La DGT se comprometió a la elaboración una nueva nota interpretativa (compromiso ya cumplido) donde se señalaría que <i>“se podrán autorizar autoescuelas con enseñanza teórica “on line” siempre que se garantice que previa solicitud del alumno éste tiene la posibilidad de interacción directa con personal debidamente cualificado a través de, por ejemplo, tutorías personalizadas”</i> . |
| Una empresa reclama contra el Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística de la Comunidad Autónoma de Cataluña por establecer la exigencia de licencia urbanística previa para la colocación de antenas o dispositivos de telecomunicaciones de cualquier tipo.  | La solicitud de autorización, licencia u otro control previo con carácter general para cualquier instalación de líneas telefónicas o similares o para la colocación de antenas o dispositivos de telecomunicaciones es contraria a los principios de necesidad y proporcionalidad contenidos en la LGUM.<br><a href="#">26.0006 TELECOMUNICACIONES. Instalación de antenas. Cataluña</a> | La autoridad catalana competente informa ante esta reclamación con una aclaración interpretativa de la norma referida, afirmando que para la colocación de determinadas antenas o dispositivos de telecomunicaciones esa Comunidad Autónoma solo requiere una declaración responsable, de acuerdo con los términos establecidos en la Ley 9/2014, de 9 de mayo.                                   |
| La normativa eléctrica establecía un sistema de cálculo de fianzas (de “Garantías de Operación Adicionales -  | El mecanismo de garantías era necesario porque asegura la sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico (RIIG -  | El Ministerio de Industria, Turismo y Energía se comprometió a modificar la normativa (compromiso aprobado en junio 2016).  |



## ANEXO – EJEMPLOS DE CASOS DEL ARTÍCULO 26 Y 28 DE LA LGUM

\*Algunos de los casos recogidos en este Anexo fueron tramitados con anterioridad a la publicación de las Sentencias del Tribunal Constitucional que anularon varios artículos de la LGUM. Por ello la valoración realizada del caso en los Informes de la SECUM podría actualmente ser diferente.

| Objeto Reclamación/Información  | Resumen Informe SECUM   | Actuación/Compromiso  |
|---|---|---|
| Goas” para los comercializadores de electricidad que tienen evolución creciente de clientes.  | seguridad pública o protección de consumidores) pero su sistema de determinación podía considerarse desproporcionado.<br><a href="#">28.0038 ENERGÍA. Comercialización electricidad</a>   |   |
| En el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura los laboratorios clínicos legalmente establecidos en otras Comunidades Autónomas no podían desarrollar su actividad económica a través de Unidades de Obtención de Muestras (UOMs) –por ejemplo de extracción de sangre- porque éstas al obtener su autorización de instalación tenían que estar vinculadas a un laboratorio registrado en Extremadura. Se presentaron dos reclamaciones por dos desestimaciones de autorización de instalación de UOMs en Cáceres y | El requisito de vinculación a un laboratorio de una Comunidad Autónoma concreta se considera discriminatorio.<br><a href="#">26.0005 SANIDAD. Unidad de obtención de muestras (Badajoz)</a><br><a href="#">26.0003 SANIDAD. Unidad de obtención de muestras (Cáceres)</a> | Ambas reclamaciones fueron estimadas y se otorgaron las autorizaciones pertinentes. |





## ANEXO – EJEMPLOS DE CASOS DEL ARTÍCULO 26 Y 28 DE LA LGUM

\*Algunos de los casos recogidos en este Anexo fueron tramitados con anterioridad a la publicación de las Sentencias del Tribunal Constitucional que anularon varios artículos de la LGUM. Por ello la valoración realizada del caso en los Informes de la SECUM podría actualmente ser diferente.

| Objeto Reclamación/Información  | Resumen Informe SECUM   | Actuación/Compromiso  |
|---|---|---|
| Badajoz vinculadas a un laboratorio de Madrid.  |   |   |
| Algunos de los concesionarios de los tanatorios de Zaragoza, de la Comunidad de Madrid y de Andalucía no daban acceso a sus salas a empresas funerarias establecidas otros territorios porque solicitaban que estas empresas estuvieran autorizadas por su Ayuntamiento.                                  | Un Ayuntamiento o una empresa concesionaria no puede exigir la obtención de una autorización del propio Ayuntamiento a una empresa que ya esté operando legalmente en otro municipio para alquilarle una sala por considerarse requisito discriminatorio y por tanto contrario a la LGUM.<br><br><a href="#">28.0018 SERVICIOS FUNERARIOS. Instalaciones</a><br><br><a href="#">28.0058 SERVICIOS FUNERARIOS. Instalaciones</a> | Hubo un compromiso de difusión del informe de la SECUM o nota informativa al respecto entre los tanatorios de su ámbito territorial. Posteriormente se tuvo conocimiento de que tanatorios por los que se había presentado la reclamación habían cesado de realizar dichas prácticas. |
| En los pliegos para la recogida de aceites usados de Málaga se reclama frente a un criterio de valoración que establecía la puntuación por la emisión de CO2 en la recogida, pero lo vinculaba al lugar del territorio (daba más puntos si el lugar de reciclado estaba en territorio local, provincial o | Se cuestiona la necesidad y proporcionalidad del requisito y el cumplimiento del principio de no discriminación<br><br><a href="#">26.0046 CONTRATACIÓN PÚBLICA - Recogida aceites usados</a>   | El Ayuntamiento de Málaga estimó la reclamación e informó sobre la intención de modificar el pliego de contratación respecto a dicho criterio.  |



## ANEXO – EJEMPLOS DE CASOS DEL ARTÍCULO 26 Y 28 DE LA LGUM

\*Algunos de los casos recogidos en este Anexo fueron tramitados con anterioridad a la publicación de las Sentencias del Tribunal Constitucional que anularon varios artículos de la LGUM. Por ello la valoración realizada del caso en los Informes de la SECUM podría actualmente ser diferente.

| Objeto Reclamación/Información   | Resumen Informe SECUM  | Actuación/Compromiso  |
|--|--|---|
| en la Comunidad Autónoma) y no a los kilómetros de distancia.  |  |   |
| Se han presentado múltiples reclamaciones relativas a criterios en las convocatorias de ayudas de las diferentes Comunidades Autónomas a los Centros de Formación de Empleo. El criterio más comúnmente reclamado es el relativo a la solicitud de inscripción en registro de las entidades de formación de una determinada Comunidad Autónoma –no dando validez a las inscripciones en otros territorios- para obtener ayudas a la formación de ocupados o desocupados. | Dicho requisito podría considerarse discriminatorio y se cuestiona la necesidad y proporcionalidad de otros requisitos reclamados.<br><a href="#">26.0056 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo. Navarra</a><br><a href="#">26.0071 EDUCACIÓN – Centros Formación Empleo – Murcia</a><br><a href="#">26.0064 EDUCACIÓN – Centros Formación Empleo. País Vasco</a> | Varias Comunidades Autónomas se han comprometido a la modificación de los pliegos de las inscripciones en los registros de entidades de formación. Ejemplos:  |
| Información de una cadena hotelera relativa a la falta de homogeneidad de los criterios de clasificación hotelera entre Comunidades Autónomas (sistema de estrellas) lo que  | Se recuerda el artículo 12 de la LGUM relativo a la cooperación en el marco de las Conferencias sectoriales.<br><a href="#">28.0005 TURISMO. Clasificación de hoteles</a>  | En el ámbito de la Conferencia Sectorial de Turismo se estaba ya trabajando para impulsar un modelo de clasificación por puntos según diferentes criterios (Hotelstars Union). La modificación normativa necesaria para |



## ANEXO – EJEMPLOS DE CASOS DEL ARTÍCULO 26 Y 28 DE LA LGUM

\*Algunos de los casos recogidos en este Anexo fueron tramitados con anterioridad a la publicación de las Sentencias del Tribunal Constitucional que anularon varios artículos de la LGUM. Por ello la valoración realizada del caso en los Informes de la SECUM podría actualmente ser diferente.

| Objeto Reclamación/Información   | Resumen Informe SECUM   | Actuación/Compromiso   |
|--|---|--|
| consideraba un obstáculo a su modelo de negocio (hoteles iguales y de igual clasificación en diferentes lugares).  |   | implantar dicho sistema ya se ha finalizado en una mayoría de Comunidades Autónomas.   |
| Se informa de la existencia de duplicidades y exceso de cargas administrativas por parte del Instituto Nacional de Estadística –INE- al solicitar información para unas encuestas que ya ha sido solicitada antes por el Registro Mercantil y por la Agencia Tributaria. | La carga podría considerarse contraria al artículo 7 de la LGUM relativo al principio de simplicidad de cartas. No obstante, se señala que para la eliminación de la carga debía tenerse en cuenta dificultades como la confidencialidad general de los datos tributarios o que los datos se estaban solicitando en momentos temporales distintos.<br><a href="#">28.0025 INFORMACIÓN ESTADÍSTICA. Duplicidades</a> | El compromiso alcanzado fue el de trabajar conjuntamente entre el Ministerio de Justicia el INE y la Agencia Tributaria para ver la forma de solventar las duplicidades. Actualmente se han adaptado los formularios de las diferentes estadísticas para minimizar las cargas. |
| Un ingeniero técnico de obras públicas reclamó el rechazo del Colegio de Arquitectos de visar un proyecto de edificación porque el estudio de seguridad y salud que lo acompañaba no había sido redactado por arquitecto o arquitecto técnico.                           | La decisión de no considerar competente a un ingeniero técnico industrial para la elaboración de un estudio de seguridad y salud podría resultar innecesaria y desproporcionada y por tanto contraria al artículo 5 de la LGUM<br><a href="#">26.0015 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Estudios seguridad y salud</a>   | El Colegio de Arquitectos resolvió dejar sin efecto la incidencia reseñada por el departamento de visados.   |
| Reclamación relativa a que un  | Es necesaria la revisión de la reserva de la  | Se resuelve favorablemente aceptando el  |



## ANEXO – EJEMPLOS DE CASOS DEL ARTÍCULO 26 Y 28 DE LA LGUM

\*Algunos de los casos recogidos en este Anexo fueron tramitados con anterioridad a la publicación de las Sentencias del Tribunal Constitucional que anularon varios artículos de la LGUM. Por ello la valoración realizada del caso en los Informes de la SECUM podría actualmente ser diferente.

| Objeto Reclamación/Información  | Resumen Informe SECUM  | Actuación/Compromiso  |
|---|--|---|
| <p>ayuntamiento no consideran técnicos competentes a ingenieros para la emisión de certificados para la obtención de licencias de segunda ocupación, para lo que solo se consideran competente a los arquitectos y arquitectos técnicos.</p>  | <p>actividad de emisión de certificados técnicos que acompañan la solicitud de licencia de segunda ocupación, conforme al principio de necesidad y proporcionalidad contenido en el artículo 5 de la LGUM.</p> <p><a href="#">26.0096 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Licencias segunda ocupación - Teulada</a></p> | <p>certificado necesario para obtener la licencia de segunda ocupación, firmado por otros técnicos competentes diferentes a arquitectos y arquitectos técnicos.</p> |
| <p>Una Asociación reclamó la obligación que imponía el Plan Especial Urbanístico para la regulación de los establecimientos de alojamientos turístico, albergues de juventud, residencias colectivas de alojamiento temporal y viviendas de uso turístico en la ciudad de Barcelona (PEUAT) por la que todas las residencias o colegios mayores que ofrezcan alojamiento a la comunidad educativa por períodos inferiores a 31 días deberán contar necesariamente con licencia de albergue juvenil.</p> | <p>Esta obligación podría vulnerar los principios de necesidad y proporcionalidad recogidos en el artículo 5 de la LGUM</p> <p><a href="#">26.154 HOSTELERIA - Colegios Mayores</a></p>  | <p>Se estimó la reclamación presentada en lo referido a la regulación de la limitación de 31 días contenida en el artículo 12.1 del PEUAT.</p>                      |



## ANEXO – EJEMPLOS DE CASOS DEL ARTÍCULO 26 Y 28 DE LA LGUM

\*Algunos de los casos recogidos en este Anexo fueron tramitados con anterioridad a la publicación de las Sentencias del Tribunal Constitucional que anularon varios artículos de la LGUM. Por ello la valoración realizada del caso en los Informes de la SECUM podría actualmente ser diferente.

| Objeto Reclamación/Información  | Resumen Informe SECUM   | Actuación/Compromiso   |
|---|---|--|
| Un interesado informa sobre el “ <i>Nuevo procedimiento de traslado de residuos dentro de la Ciudad Autónoma de Melilla</i> ” por incluir una obligación de notificación previa, que se configura como una solicitud de permiso ante cualquier traslado de residuos que se vaya a realizar a otra Comunidad Autónoma. | La posible exigencia de autorización para el traslado de determinado tipo de residuos de una a otra Comunidad Autónoma, es un medio de intervención a la actividad económica que en todo caso debería analizarse en virtud de los principios de necesidad y proporcionalidad establecidos en los artículos 5 y 17 de la LGUM.<br><a href="#">28.0089 GESTIÓN RESIDUOS – Traslados Melilla</a> | La Ciudad de Melilla ha matizado la interpretación que, entiende, debe darse a lo recogido en el Resumen de su Nuevo procedimiento de traslado de residuos, y se compromete a impulsar una modificación en el texto del mismo a fin de ajustarlo a la propia norma, evitando interpretaciones erróneas en lo relativo a los residuos y tratamientos objeto de notificación previa. |
| Una asociación informa que la autoridad competente no emite certificados a los alumnos que hayan estudiado cursos de bienestar animal online autorizados por la Generalitat Valenciana si estos alumnos no son residentes en la Comunidad Valenciana.   | Se considera que los requisitos reclamados podrían ser discriminatorios conforme a la LGUM.<br><a href="#">28.119 EDUCACIÓN – Formación ganadera Valencia</a>   | La autoridad competente valenciana ha comunicado que “ <i>se procederá a la emisión de los Certificados de Competencia bien a instancias del interesado o bien de la empresa que deberá acreditar la representatividad del mismo.</i> ”  |