

## Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado [BOE n.º 295, de 10-XII-2013]

### Unidad de Mercado

La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM) es quizás una de las más trascendentes de la presente Legislatura y viene precedida de un amplio conjunto de estudios y de un importante proceso de audiencia pública del anteproyecto, desde que la medida legislativa fuera incluida en el Programa Nacional de Reformas, tal como este fue entregado a la Comisión Europea, el 3 de abril de 2013. En el mismo se afirmaba ya la necesidad de rearticular más de 50.000 normativas diferentes que afectaban a la circulación de bienes y servicios y a la libertad de establecimiento en el Derecho interno.

Aunque nominalmente la Ley se dicta al amparo del artículo 149 1.<sup>a</sup>, 6.<sup>a</sup>, 13.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> de la CE (y, por tanto, supone el ejercicio de la competencia normativa del Estado sobre regulación de condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos; las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica; las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y legislación básica sobre contratos administrativos), en realidad, la Ley pretende dar satisfacción al interés constitucional presente en el artículo 139 CE.

En función de él, el Estado debe «actuar como garante de la unidad de mercado» (STC 96/2002) y puede hacerlo, respetando la distribución competencial entre Estado y CC. AA., con el objetivo de evitar la «fragmentación del mercado» y los «efectos disgregadores o disfuncionales» que se deriven de una diversidad de normas autonómicas.

Se trata de introducir las siguientes medidas: en primer lugar, se dota de eficacia en todo el territorio nacional a las decisiones adoptadas por la autoridad de origen, entendiendo por tal a la Comunidad Autónoma donde se ha establecido legalmente el operador (fabricante del bien o prestador del servicio) para llevar a cabo una determinada actividad económica (normativa de origen). En segundo lugar, se establecen los principios esenciales que deben inspirar todas las actuaciones de Estado y CC. AA. –también las normativas– en esta materia, a saber: necesidad y proporcionalidad en la intervención, simplificación y transparencia y no discriminación. En tercer lugar, se crea un nuevo Consejo para la Unidad de Mercado, como órgano de cooperación interadministrativa para el seguimiento de la aplicación de la Ley. En cuarto lugar, y decisivo, se organiza un sistema de resolución de conflictos derivados del incumplimiento de prescripciones de la Ley, que conlleva una muy importante modificación de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa, estableciendo todo un nuevo contencioso-administrativo de la unidad de mercado, en la creencia (bien justificada) de que es el papel del Poder Judicial el decisivo para recentrar la unidad de mercado.

Por otra parte, y bajo la influencia del Derecho europeo, se extienden a otro conjunto de sectores los principios derivados de la Directiva de Servicios ([Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006](#)), de intervención pública mínima, justificados por su finalidad e intensidad en «razones imperiosas de interés general» que se identifican en un largo listado de razones que pueden motivar determinado grado de intervención previa sobre la libertad de empresa.

La Ley, en suma, define un conjunto de actuaciones que se entienden objetivamente contrarias a la libre circulación de bienes y servicios y la unidad de mercado y organiza un aparato estatal (el Consejo para la Unidad de mercado y la Comisión Nacional de Mercados y Competencia) al que, junto con un nuevo procedimiento contencioso-administrativo que puede ser interpuesto sólo por la Comisión Nacional de Mercados y Competencia, se encomienda la aplicación de la Ley.

Otro importante aspecto de la Ley radica en la tarea de simplificación y adecuación de la normativa sectorial que ordena realizar.

Críticamente, pueden apuntarse dos aspectos. Por una parte, la Ley pretende, en su condición de norma «básica», desplazar la normativa sectorial autonómica existente, que, ante la aplicación de los principios de «licencia única» (la del territorio de origen del operador o de radicación del establecimiento) conseguirá «simplificar» (desregular) un buen número de actividades. Pero tal efecto habría requerido, con seguridad, caracterizar y tramitar la Ley como ley de armonización, sin que se le haya dotado de tal condición. En efecto, el marco constitucional de este tipo de leyes parece el más adecuado a las finalidades y al instrumental diseñado. Los recursos de inconstitucionalidad ya anunciados contra la Ley amenazan seriamente su pervivencia en el ordenamiento.

Por otra parte, aunque la norma se inspira y en ocasiones se cita el derecho del mercado interior comunitario (pretendiendo, en suma, que la jurisprudencia del TJUE relativa al mismo sea, de alguna forma, de aplicación a los intercambios intraestatales) tampoco parece haberse establecido, con suficiente claridad una especie de «vínculo comunitario» con base en el artículo 139 CE, en virtud del cual las normas territoriales que resulten contrarias a las reglas del mercado interior comunitario lo son también a las condiciones básicas del ejercicio de la libertad de empresa y libertad de circulación con base en el artículo 149 1 CE, que es el precepto manejado para fundamentar la competencia estatal que justifica la norma.

Marcos M. FERNANDO PABLO  
*Profesor Titular de Derecho Administrativo*  
*Universidad de Salamanca*  
[macfer@usal.es](mailto:macfer@usal.es)