

# EL NUEVO MARCO JURÍDICO de la UNIDAD de MERCADO

Comentario a la Ley de garantía  
de la unidad de mercado

Directora:  
María José Alonso Mas



LA LEY

grupo Wolters Kluwer

LA LEY  
Tamas

# EL NUEVO MARCO JURÍDICO DE LA UNIDAD DE MERCADO

## Comentario a la Ley de garantía de la unidad de mercado

### Directora

M.<sup>a</sup> José Alonso Mas

### Autores

M.<sup>a</sup> José Alonso Mas  
Carlos Luis Alonso Mas  
Julia Narbón Fernández  
Juan José Rastrollo Suárez  
Josep Ochoa Monzó  
J. José Pernas García  
Patricia A. Boix Maño  
Francisco José Sospedra Navas  
Manuel Rodríguez Portugués

Eduardo Costa Castellá  
José M.<sup>a</sup> A. Magán Perales  
Consuelo de los Reyes Marzal Raga  
Carolina del Carmen Castillo  
Martínez  
Antonio Ezquerra Huerva  
Anabelén Casares Marcos  
Nieves Buisán García  
Juan Alfonso Santamaría Pastor



# ÍNDICE SISTEMÁTICO

PRÓLOGO.....	29
--------------	----

## PARTE PRIMERA

### MARCO COMUNITARIO Y PRINCIPIOS DE LA LEY DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO

#### CAPÍTULO I

<b>EL MARCO COMUNITARIO: LAS LIBERTADES DE ESTABLECIMIENTO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS. POR MARÍA JOSÉ ALONSO MAS .....</b>	<b>45</b>
I. LA UNIDAD DEL MERCADO EN LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE: CONSIDERACIONES GENERALES.....	45
1. ¿Los Tratados vedan sólo los efectos proteccionistas, o también cualesquiera regulaciones que restringen o impiden el acceso al mercado? .....	47
A) En relación con la libre prestación y establecimiento de servicios .....	48
B) En relación con la libre circulación de mercancías....	50
a) Planteamiento.....	50
b) La jurisprudencia sobre «modalidades de venta» anterior a Keck.....	54
c) La jurisprudencia Keck: ¿realmente clarificó las cosas? .....	55
d) La nueva jurisprudencia del TJUE: el criterio del acceso al mercado para las regulaciones restrictivas de las modalidades de uso .....	57
e) La jurisprudencia actual sobre las regulaciones relativas a modalidades de venta: dualidad de criterios	59
f) Conclusión .....	63

2. Consecuencias en orden a la intensidad de la fiscalización judicial .....	65
<b>II. EN ESPECIAL, LA INCIDENCIA DE LA UNIDAD DEL MERCADO INTERIOR EN EL CAMPO TRIBUTARIO.....</b>	<b>74</b>
1. La incidencia de la libertad de circulación en el campo de la imposición directa: cuestiones generales .....	76
2. En especial, la incidencia del Derecho de la Unión sobre los regímenes tributarios forales .....	80

## CAPÍTULO II

<b>PRINCIPIOS DE LA LEY Y GARANTÍAS SUSTANTIVAS DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS .....</b>	<b>85</b>
<b>1. EL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN EN LA LEY DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO. POR CARLOS LUIS ALONSO MAS .....</b>	<b>85</b>
I. INTRODUCCIÓN .....	85
II. INFLUENCIA DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN EL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN DE LA LEY DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO .....	88
III. UNIDAD DE MERCADO, NO DISCRIMINACIÓN Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....	92
IV. LÍMITES AL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN EN LA LEY DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO .....	97
<b>2. EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN Y CONFIANZA MUTUA EN LA LGUM. POR JULIA NARBÓN FERNÁNDEZ.....</b>	<b>98</b>
I. INTRODUCCIÓN .....	99
II. PRINCIPIO DE RECONOCIMIENTO MUTUO Y PRINCIPIO DE CONFIANZA RECÍPROCA .....	101
1. El principio de reconocimiento mutuo en el Derecho Europeo..	102
A) Medidas de efecto equivalente .....	102
B) La Directiva 123/2006/CE, relativa a los servicios en el mercado interior .....	108
a) Consideraciones generales .....	108
b) La regulación del principio de reconocimiento mutuo en la Directiva .....	111
2. El principio de confianza mutua en el ámbito nacional .....	112

A)	La necesidad de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.....	112
B)	Regulación de la confianza mutua en la LGUM .....	114
a)	Planteamiento.....	114
b)	Problemas derivados de la regulación de la LGUM .....	115
c)	Una asignatura pendiente: la unidad de mercado y el ámbito tributario.....	118
III.	EL PRINCIPIO DE «COOPERACIÓN» .....	122
1.	Antecedentes en el ámbito Europeo: la cooperación en la Directiva 2006/123.....	123
2.	La cooperación en la LGUM.....	128
A)	La cooperación en la supervisión de los operadores económicos.....	128
B)	La cooperación en la elaboración de proyectos normativos .....	131
IV.	CONCLUSIONES.....	132
V.	BIBLIOGRAFÍA .....	133
3.	<b>EL PRINCIPIO DE SIMPLIFICACIÓN DE CARGAS. POR MARÍA JOSÉ ALONSO MAS.....</b>	135
I.	INTRODUCCIÓN .....	136
II.	LOS ANTECEDENTES EN LA DIRECTIVA DE SERVICIOS Y EN LA LEY 17/2009 .....	138
III.	LA SIMPLIFICACIÓN DE CARGAS EN LA LEY DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO .....	147
4.	<b>TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO. POR NIEVES BUISÁN GARCÍA .....</b>	151
I.	SIGNIFICADO DEL PRECEPTO.....	151
II.	ANTECEDENTES Y REGULACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LA NORMATIVA SECTORIAL.....	153
III.	EXÉGESIS DEL ARTÍCULO .....	155
IV.	DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	158
1.	Diferencia con el derecho fundamental a la libertad de información.....	158
2.	Ejercicio del derecho de acceso.....	160

<b>5. GARANTÍAS SUSTANTIVAS DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS: REQUISITOS Y LÍMITES DE LA ACTUACIÓN DE LAS «AUTORIDADES COMPETENTES». POR MARÍA JOSÉ ALONSO MAS .....</b>	<b>161</b>
I. INTRODUCCIÓN .....	161
II. ANTECEDENTES NORMATIVOS: LA DIRECTIVA DE SERVICIOS Y LA LEY 17/2009 .....	163
1. Los requisitos prohibidos en la Directiva de servicios y en la Ley paraguas.....	166
A) Requisitos prohibidos en el acceso a las actividades de servicios .....	166
a) Requisitos que comportan discriminación por razón de la nacionalidad.....	168
b) Requisitos discriminatorios en función del lugar de establecimiento .....	168
c) Requisitos vinculados a tener establecimiento abierto en el Estado de destino.....	171
d) Exigencias de reciprocidad respecto del Estado miembro de origen.....	172
e) Requisitos de carácter económico.....	173
B) Requisitos relativos a la libre prestación de servicios cuya exigencia está prohibida .....	173
2. Los requisitos sometidos a evaluación conforme a la Directiva Bolkestein y la Ley 17/2009 .....	178
A) Establecimiento de límites cuantitativos o territoriales a la actividad de prestación de los servicios .....	179
B) Requisitos que obliguen al prestador a constituirse adoptando una forma jurídica particular .....	180
C) Requisitos relativos a la posesión de capital de una sociedad.....	182
D) Requisitos distintos de los relativos a las materias contempladas en la Directiva 2005/36 o de los previstos en otros instrumentos comunitarios; y que sirven para reservar el acceso a la correspondiente actividad de servicios a una serie de prestadores concretos debido a la índole específica de la actividad.....	183
E) Prohibición de disponer en territorio nacional de varios establecimientos .....	186

F)	Establecimiento de tarifas mínimas y/o máximas obligatorias .....	186
G)	Exigencia de un número mínimo de empleados .....	188
H)	Obligación de que el prestador realice, junto con su servicio, otros servicios específicos .....	190
III.	LAS ACTUACIONES LIMITATIVAS DE LA LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO Y DE LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN EN LA LEY DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO .....	191
1.	Introducción .....	191
2.	Ámbito de aplicación .....	193
3.	La enumeración de los requisitos limitativos de las libertades de establecimiento y de circulación en la LGUM .....	200
A)	Requisitos de carácter discriminatorio .....	201
B)	Requisitos que atentan contra el principio de eficacia en todo el territorio nacional .....	206
C)	Requisitos relativos a los seguros de responsabilidad civil o garantías equivalentes.....	209
D)	Requisitos de naturaleza económica o intervención directa o indirecta de los competidores en el otorgamiento de autorizaciones, conforme a las letras e) y f) de la Ley 17/2009 .....	211
E)	Cualquier otro requisito que no guarde relación directa con el objeto de la actividad económica o su ejercicio .....	211
F)	Corolario: ¿Establece el artículo 18-2 un elenco de requisitos prohibidos de manera absoluta? .....	212

## PARTE SEGUNDA

### ASPECTOS COMPETENCIALES DE LA LEY DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO

#### CAPÍTULO III

LOS TÍTULOS COMPETENCIALES. POR MARÍA JOSÉ ALONSO MAS.....	217
I. INTRODUCCIÓN .....	217
II. LA SIGNIFICACIÓN COMPETENCIAL DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MERCADO .....	223
1. Planteamiento.....	223

2.	La significación de la unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional .....	234
A)	La unidad de mercado como objetivo a conseguir en el ejercicio de las competencias estatales .....	234
B)	La unidad de mercado como límite a la actuación de los poderes públicos.....	246
a)	La unidad de mercado como límite al poder normativo del Estado.....	246
b)	La unidad de mercado como límite a la actuación de los poderes públicos territoriales .....	251
III.	EL ESTABLECIMIENTO DE LAS CONDICIONES BÁSICAS QUE GARANTICEN LA IGUALDAD DE TODOS LOS ESPAÑOLES EN EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS Y EN EL CUMPLIMIENTO DE SUS DEBERES CONSTITUCIONALES .....	257
1.	El alcance del artículo 149-1-1 CE en la jurisprudencia constitucional .....	257
A)	Exposición.....	257
B)	Consideraciones críticas.....	270
2.	¿En qué medida ampara el artículo 149-1-1 CE la regulación de la LGUM? .....	273
IV.	OTROS TÍTULOS COMPETENCIALES INVOCADOS POR LA LGUM.....	276
1.	Introducción .....	276
2.	Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común.....	278
3.	La competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica .....	286

#### CAPÍTULO IV

	<b>LA EFICACIA DE LOS TÍTULOS HABILITANTES EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL Y LA APLICACIÓN DE LA REGLA DEL LUGAR DE ORIGEN. POR MARÍA JOSÉ ALONSO MAS .....</b>	<b>293</b>
I.	PLANTEAMIENTO .....	294
II.	APROXIMACIÓN CRÍTICA .....	301
III.	¿TIENE ANCLAJE LA LGUM EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA? .....	307



1.	La regla del país de origen y sus matizaciones por la doctrina del reconocimiento mutuo.....	307
A)	La proyección de estas reglas en el Derecho de la Unión europea .....	307
B)	¿Tiene sentido aplicar la regla del reconocimiento mutuo y la del lugar de origen en las relaciones entre distintas Comunidades Autónomas? .....	311
2.	Los antecedentes inmediatos del principio de «licencia única»: La Directiva de Servicios y la Ley paraguas .....	314
3.	La garantía de la unidad de mercado y la libre circulación en el Derecho de la Unión y su proyección en el Ordenamiento español.....	317
A)	Primera hipótesis: la libre circulación comunitaria sólo establece límites ante normas discriminatorias o que posean, de hecho o de derecho, un efecto proteccionista .....	319
B)	La libertad de circulación como garantía de acceso al mercado.....	326
IV.	LA APLICACIÓN DE LA REGLA DE ORIGEN EN EL ESTADO AUTONÓMICO.....	331
1.	¿Dispone el Estado de mecanismos suficientes para que la regla de origen sea efectiva y no cause efectos distorsionantes? .....	331
2.	La regla del lugar de origen y el principio de territorialidad de las normas autonómicas.....	335
A)	El principio de territorialidad de las normas autonómicas en los Estatutos de autonomía y en la jurisprudencia constitucional .....	336
B)	¿Es posible compaginar la territorialidad de las normas autonómicas con la regla del lugar de origen?....	341
3.	La dualidad de intervenciones en la supervisión de los operadores económicos.....	345
V.	LAS EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE «LICENCIA ÚNICA».....	348
1.	Medios de intervención ligados a un concreto establecimiento físico.....	348
2.	Otras excepciones al principio de «licencia única» .....	352

## CAPÍTULO V

<b>ORDENANZA MUNICIPAL Y UNIDAD DE MERCADO. POR JUAN JOSÉ RASTROLLO SUÁREZ .....</b>	<b>355</b>
I. INTRODUCCIÓN.....	355
II. MERCADO INTERIOR EUROPEO Y POTESTAD DE ORDENANZA .....	361
III. LA FUTURA EVOLUCIÓN DE LA ORDENANZA MUNICIPAL EN EL ÁMBITO DE LA LEY DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO .....	368
1. La cooperación interadministrativa y su repercusión en la actividad reglamentaria de los entes locales .....	370
2. Las garantías de libre establecimiento y cooperación y el principio de eficacia en todo el territorio nacional.....	373
3. La supervisión y los mecanismos de protección de los operadores económicos en el ámbito de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación.....	376
4. Las atribuciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y el procedimiento para la garantía de la unidad de mercado.....	378
IV. CONCLUSIONES.....	379
V. BIBLIOGRAFÍA .....	383

## PARTE TERCERA

## MECANISMOS DE COOPERACIÓN INSTITUCIONAL

## CAPÍTULO VI

<b>EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL DE LA LGUM. POR JOSEP OCHOA MONZÓ.....</b>	<b>391</b>
I. NOVEDADES ESENCIALES. ASPECTOS BÁSICOS: LA AMPLIFICACIÓN DE LOS MECANISMOS DE COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA .....	391
II. EL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO.....	392
1. Funciones del Consejo para la Unidad de Mercado.....	394
A) Funciones dirigidas a evaluar el correcto desarrollo de la LGUM .....	395
B) Funciones dirigidas a promover cambios normativos para la eliminación de obstáculos a la unidad de mercado.....	395
C) Funciones propias como órgano de coordinación ....	396

2. La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado.....	397
III. LA COOPERACIÓN EN EL MARCO DE LAS CONFERENCIAS SECTORIALES .....	398
IV. LA COOPERACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS NORMATIVOS. HACIA LA INSTITUCIONALIZACIÓN GENERALIZADA EN TODOS LOS PROYECTOS NORMATIVOS DEL ANÁLISIS DEL «IMPACTO SOBRE LA UNIDAD DE MERCADO» .....	400
V. LA INFORMACIÓN INTERADMINISTRATIVA COMO PRINCIPIO BÁSICO DE COOPERACIÓN INSTITUCIONAL Y DE BUEN FIN DE LAS MEDIDAS PREVISTAS EN LA LUM PARA GARANTIZAR LA UNIDAD DE MERCADO.....	402

## CAPÍTULO VII

<b>LA ARTICULACIÓN DE LA SUPERVISIÓN DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS. POR JOSEP OCHOA MONZÓ .....</b>	<b>407</b>
I. PRINCIPIO BÁSICO DE LA POTESTAD DE SUPERVISIÓN DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES.....	408
II. DERIVACIONES BÁSICAS.....	410
III. LA NECESIDAD DE UNA INFORMACIÓN ADECUADA Y DE UN INTERCAMBIO FLUIDO DE LA MISMA COMO PRESUPUESTO BÁSICO PARA EJERCER LAS FUNCIONES DE SUPERVISIÓN .....	413

## PARTE CUARTA

### EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

## CAPÍTULO VIII

<b>EL «PRINCIPIO DE NECESIDAD Y DE PROPORCIONALIDAD» EN LA LEY DE GARANTÍA DE UNIDAD DE MERCADO. POR J. JOSÉ PERNAS GARCÍA.....</b>	<b>417</b>
I. INTRODUCCIÓN .....	417
II. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO .....	421
1. Consideraciones generales.....	421
2. Contenido y significación del «principio de necesidad y proporcionalidad» .....	424

A)	La recepción de la doctrina del TJUE y la denominación del principio.....	424
B)	El papel del principio de proporcionalidad .....	426
C)	Contenido y significación del «principio de necesidad y proporcionalidad» en la LGUM.....	428
a)	La limitación al acceso y ejercicio de actividades económicas debe estar motivada por la concurrencia de una razón imperiosa de interés general.....	429
b)	La exigencia de proporcionalidad a los límites administrativos al acceso a las actividades económicas o a su ejercicio.....	434
a')	Consideraciones generales .....	434
b')	Los criterios de idoneidad y necesidad en la jurisprudencia del TJUE y en la LGUM.....	434
3.	La instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad .....	441
A)	Consideraciones generales .....	441
B)	Un concepto amplio de autorización .....	442
C)	Límites de las autoridades competentes para someter las actividades económicas a técnicas de ordenación administrativa.....	444
a)	Consideraciones previas. Referencia a la relación entre los principios de necesidad y proporcionalidad y el principio de eficacia en todo el territorio nacional .....	444
b)	Límites derivados del principio de proporcionalidad para el establecimiento de regímenes autorizatorios.....	450
a')	La justificación restrictiva de los regímenes autorizatorios sobre la base del orden público, la seguridad pública, la salud pública y la protección del medio ambiente.....	451
b')	La exigencia de autorización para las infraestructuras o instalaciones físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas...	452
c')	La limitación del número de operadores económicos .....	456

d') La exigencia de un régimen autorizatorio por una norma de Derecho comunitario e internacional como elemento justificativo de la proporcionalidad de la medida. Referencia al principio de precaución .....	457
e') Las exigencias del principio de necesidad y proporcionalidad para establecer regímenes de declaración responsable y comunicación.....	459
f') Evitar la duplicidad de títulos habilitantes o cargas administrativas: una actividad económica, un único medio de intervención.....	462
III. CONCLUSIONES.....	463
IV. BIBLIOGRAFÍA .....	464

## PARTE QUINTA

### EL IMPACTO DE LA LEY DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO SOBRE LA NORMATIVA VIGENTE

#### CAPÍTULO IX

<b>CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO. POR PATRICIA A. BOIX MAÑO .</b>	469
I. DISTORSIONES DEL MERCADO INTERIOR POR LA EXCESIVA PLURALIDAD NORMATIVA.....	469
II. PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DEL ESTABLECIMIENTO O LA RESIDENCIA DEL OPERADOR ECONÓMICO Y LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	472
III. SUPUESTOS QUE AFECTAN AL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DEL ESTABLECIMIENTO O DE LA RESIDENCIA DEL OPERADOR ECONÓMICO .....	478
IV. PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA .....	492
V. PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO	496

#### CAPÍTULO X

<b>LA LEY DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO: URBANISMO. POR FRANCISCO JOSÉ SOSPEDRA NAVAS.....</b>	499
I. UNIDAD DE MERCADO Y URBANISMO.....	499
1. La unidad de mercado en el mapa constitucional de competencias .....	501

2.	La proyección de la unidad de mercado en el urbanismo...	505
II.	LA INTERVENCIÓN DEL LEGISLADOR ESTATAL EN EL URBANISMO: LA LEY 8/2013, DE 26 DE JUNIO (LRRRU).....	507
1.	La regulación estatal de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación sobre el medio urbano .....	510
2.	La definición de las condiciones básicas del derecho de propiedad: el deber de conservación.....	517
3.	La regulación del silencio en materia de licencias urbanísticas..	519
III.	URBANISMO Y NORMAS DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO .....	523
1.	Régimen de autorización previa .....	525
2.	Declaración responsable, comunicación previa y control posterior.....	530
A)	Supresión de controles previos en las licencias de actividad.....	531
B)	La inexigibilidad de licencias urbanísticas.....	534

## CAPÍTULO XI

<b>EL IMPACTO DE LA LEY DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO SOBRE LA ORDENACIÓN DEL COMERCIO INTERIOR.</b>		
POR MANUEL RODRÍGUEZ PORTUGUÉS.....		539
I.	INTRODUCCIÓN.....	540
1.	Aplicabilidad de la LGUM a la ordenación del «comercio interior». En especial, la ordenación del comercio interior como ordenación económica .....	540
2.	De la Directiva de Servicios a la garantía de la unidad del mercado nacional.....	542
II.	LAS LICENCIAS DE APERTURA Y EL URBANISMO COMERCIAL..	542
III.	LOS HORARIOS COMERCIALES.....	552
IV.	REGISTROS ADMINISTRATIVOS PARA EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL.....	553
1.	Los registros generales de comerciantes.....	553
2.	Registros de determinadas modalidades de venta .....	554
V.	LAS VENTAS PROMOCIONALES. EL CASO PARTICULAR DE LAS DENOMINADAS «FERIAS DE OPORTUNIDADES».....	556
VI.	LA VENTA AMBULANTE O NO SEDENTARIA.....	558

VII.	EL SERVICIO MUNICIPAL DE MERCADOS.....	561
VIII.	LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE FOMENTO DEL COMERCIO INTERIOR. EN ESPECIAL, LAS «FERIAS COMERCIALES OFICIALES».....	562
IX.	CONCLUSIÓN .....	565

## CAPÍTULO XII

<b>LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO Y LOS COLEGIOS PROFESIONALES. POR EDUARDO COSTA CASTELLÁ.....</b>		<b>567</b>
I.	INTRODUCCIÓN .....	568
II.	ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA LEGISLATIVA DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES .....	570
1.	Antecedentes remotos.....	570
2.	Años de hierro y el problema de la dualidad de colegios....	571
3.	Constitucionalización de los colegios profesionales en el artículo 36 de la CE, la reserva de Ley de su régimen jurídico y el ejercicio de profesiones tituladas .....	575
4.	Adhesión de España al Tratado constitutivo de la CEE .....	577
5.	Razones económicas que determinan el sometimiento de los Colegios Profesionales al régimen de la libre competencia .....	578
6.	Las reformas del 2009 y sus desarrollos posteriores .....	579
III.	LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE COLEGIOS PROFESIONALES.....	582
IV.	DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LOS ASPECTOS MÁS RELEVANTES EN MATERIA DE COLEGIOS PROFESIONALES .....	586
1.	Reserva de Ley en cuanto al régimen jurídico de los colegios profesionales y el ejercicio de profesiones tituladas.....	586
2.	Naturaleza público-privada de los colegios profesionales como corporaciones de derecho público.....	588
3.	La Constitución Española no establece un modelo predeterminado de colegio profesional .....	589
4.	Excepción al principio de libertad de asociación como medida necesaria a la consecución de fines públicos .....	591
5.	El principio democrático como límite a la estructura y funcionamiento de los colegios profesionales .....	591

6. La dimensión social de los colegios profesionales .....	592
7. Adscripción obligatoria a colegios profesionales .....	593
8. La colegiación de empleados públicos .....	596
9. Deontología profesional .....	602
<b>V. INCIDENCIA DE LA LEY DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO EN LOS COLEGIOS PROFESIONALES.....</b>	<b>605</b>
1. La colegiación única.....	606
A) Eliminación generalizada de restricciones territoriales al ejercicio profesional (supresión del párrafo segundo del artículo 3.2 LCP por ley 25/2009).....	609
B) La creación autonómica de Colegios Profesionales de adscripción obligatoria, confusión competencial y principio de colegiación única .....	610
C) La supresión de los mecanismos de comunicación o habilitación .....	614
2. Aplicación del principio de eficacia en todo el territorio nacional, en la LGUM .....	616
3. Los Colegios Profesionales como autoridad competente a los efectos de la LGUM .....	622
4. Modificaciones operadas en diversos apartados de artículos 5, 7, 11 y 25 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, referencia especial a las profesiones reguladas .....	626

### CAPÍTULO XIII

<b>SECTOR ELÉCTRICO Y GASISTA. POR JOSÉ M.<sup>a</sup> A. MAGÁN PERALES .....</b>	<b>633</b>
<b>I. EL SECTOR ENERGÉTICO ESPAÑOL .....</b>	<b>634</b>
1. La influencia del medio físico: sistema eléctrico peninsular y extrapeninsular. Las conexiones eléctricas con los países vecinos.....	635
2. Breve Historia del Sector eléctrico español en 70 años: de la declaración de servicio público en 1924 a la nacionalización de 1984. La singularidad española: un sector eléctrico en manos de compañías privadas; la «conjuga como alternativa a la nacionalización» .....	638
3. Pronunciamientos constitucionales y comunitarios en materia energética. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.....	643



4.	La publicación del sector eléctrico español a mediados de los años 80: La Ley 49/1984, de 26 de diciembre, de explotación unificada del sistema eléctrico nacional.....	644
A)	El nacimiento de Red Eléctrica de España, S.A. (REE), la nacionalización, publicación y explotación pública de la fase de transporte (redes de alta tensión) .....	644
B)	Alusión al parón nuclear de 1984. La irresponsabilidad de un Gobierno pagada con dinero público .....	646
5.	Un repaso al sistema eléctrico en el Derecho Comunitario. Las sucesivas Directivas en materia de electricidad .....	647
6.	La Ley 40/1994, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional (LOSEN). Una Ley promulgada con el paso cambiado ....	649
7.	La Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico (LSE). La pretendida liberalización del sector eléctrico.....	650
A)	La Comisión Nacional de la Energía (CNE), el nuevo árbitro del sistema .....	653
B)	La volatilidad de la legislación aplicable. Las sucesivas modificaciones legales de la LSE de 1997 .....	656
II.	EL GAS.....	699
III.	BIBLIOGRAFÍA .....	703

#### CAPÍTULO XIV

<b>LA UNIDAD DE MERCADO EN MATERIA TURÍSTICA. POR CONSUELO DE LOS REYES MARZAL RAGA.....</b>	<b>705</b>
I. INTRODUCCIÓN .....	705
II. LA INCIDENCIA DE LA LGUM SOBRE LA EMPRESA TURÍSTICA ..	706
1. La intervención administrativa sobre la empresa turística y el principio de unidad de mercado .....	707
2. Los límites a la unidad de mercado en materia turística .....	712
A) La exigencia de títulos de intervención para el ejercicio de la actividad empresarial en materia turística ...	713
a) La autorización administrativa en materia turística .....	714
b) La declaración responsable en materia turística .....	720
c) La comunicación previa.....	723
d) La habilitación para el ejercicio de profesiones turísticas, en especial la profesión de Guía turístico.....	725

B)	La inscripción en los registros administrativos .....	728
C)	La exigencia de Seguros de Responsabilidad o Garantías equivalentes .....	730
D)	La diversidad normativa en la ordenación sustantiva de la actividad turística .....	732
3.	La eficacia de los títulos habilitantes en todo el territorio nacional y la aplicación de la regla de origen .....	738

## CAPÍTULO XV

<b>PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES. POR CAROLINA DEL CARMEN CASTILLO MARTÍNEZ .....</b>	<b>745</b>
I. UNIDAD DE MERCADO Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES. CONSIDERACIÓN GENERAL .....	746
II. PROTECCIÓN DE LA SALUD Y DE LA SEGURIDAD .....	750
III. DERECHO A LA INFORMACIÓN, FORMACIÓN Y EDUCACIÓN .....	756
IV. LA PROTECCIÓN DE LOS LEGÍTIMOS INTERESES ECONÓMICOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS .....	759
V. LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS. EL DERECHO DE REPRESENTACIÓN, CONSULTA Y PARTICIPACIÓN .....	762
VI. CONSUMIDORES, SISTEMA FINANCIERO Y UNIDAD DE MERCADO .....	764
VII. LA COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA COMO PRINCIPIO DE COOPERACIÓN ESENCIAL EN MATERIA DE CONSUMO .....	771
VIII. TUTELA JUDICIAL Y EXTRAJUDICIAL DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS Y UNIDAD DE MERCADO .....	773
IX. UNIDAD DE MERCADO Y CONTRATACIÓN CON CONSUMIDORES Y USUARIOS .....	777
X. CONSIDERACIÓN FINAL .....	781

## CAPÍTULO XVI

<b>LOS SERVICIOS SOCIALES A LA LUZ DE LA LEY DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO. POR ANTONIO EZQUERRA HUERVA .....</b>	<b>785</b>
I. INTRODUCCIÓN .....	786
II. EL MARCO JURÍDICO DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES PREVIO A LA LEY DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO .....	788

1.	El carácter parcial de la exclusión expresa de los servicios sociales del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.....	788
2.	La transposición de la Directiva de Servicios al Derecho interno español en materia de prestación de servicios sociales.....	793
A)	La transposición general por parte de la legislación estatal y el mantenimiento del sometimiento parcial a autorización administrativa en términos similares —pero no idénticos— a los establecidos en la Directiva de Servicios .....	793
B)	El mantenimiento generalizado del sometimiento a autorización administrativa por parte de las normativas autonómicas .....	803
C)	Acerca de la legitimidad jurídica del sometimiento de los servicios sociales a autorización administrativa previa.....	808
III.	LA INCIDENCIA DE LA LEY DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO EN EL RÉGIMEN DE INTERVENCIÓN EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES.....	815
1.	La sujeción de los servicios sociales a la Ley de garantía de la unidad de mercado.....	815
2.	La legitimidad jurídica de someter la prestación de servicios sociales a medidas de intervención administrativa, en particular a autorización previa.....	818
3.	El principio de eficacia en todo el territorio nacional y su impacto en materia de servicios sociales .....	821
A)	Breve referencia acerca del sentido general del principio de eficacia en todo el territorio nacional .....	821
B)	La eficacia en todo el territorio nacional de los títulos de intervención administrativa exigidos para la prestación de servicios sociales .....	822
C)	La eficacia en todo el territorio nacional de las acreditaciones y homologaciones administrativas para integrarse en los sistemas públicos de servicios sociales..	825
IV.	BIBLIOGRAFÍA CITADA .....	826

## PARTE SEXTA

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN DEFENSA  
DE LA UNIDAD DE MERCADO

## CAPÍTULO XVII

<b>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). POR ANABELÉN CASARES MARCOS.....</b>		<b>831</b>
I.	INTRODUCCIÓN.....	832
II.	EL RECONOCIMIENTO DE NUEVOS «MECANISMOS DE PROTECCIÓN» DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS EN EL ÁMBITO DE LA LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO Y DE LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN.....	839
III.	EN PARTICULAR, EL PROCEDIMIENTO EN DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS POR LAS AUTORIDADES COMPETENTES: ARTÍCULO 26 LGUM	843
1.	Objeto del procedimiento: incompatibilidad de la actividad administrativa con la libertad de establecimiento o de circulación.....	844
A)	La unidad de mercado como principio estructural básico del ordenamiento jurídico español.....	845
a)	La libertad de empresa del artículo 38 de la Constitución.....	849
a')	Núcleo irreductible de la libertad de empresa como derecho subjetivo.....	852
b')	La intervención pública sobre la libertad de empresa.....	858
b)	El principio constitucional de libre circulación.	864
B)	Las competencias del Estado para asegurar la unidad económica y su reflejo sobre la articulación del procedimiento instaurado por el artículo 26 LGUM.....	869

2.	Sujetos del procedimiento: autoridades competentes, Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado y operadores económicos legitimados .....	880
A)	La multiplicación de instancias administrativas o «autoridades competentes» afectadas por el artículo 26 LGUM. ....	880
a)	Dispersión de la titularidad de la potestad reglamentaria .....	881
b)	La heterogénea procedencia de las singulares actuaciones administrativas susceptibles de afectar la unidad de mercado.....	886
B)	La disociación entre la atribución para la tramitación del procedimiento y la titularidad de la competencia para resolver .....	896
C)	Sujetos legitimados para iniciar y tomar parte en el procedimiento.....	901
3.	La sustanciación del procedimiento y la competencia exclusiva del Estado para la determinación del «procedimiento administrativo común» .....	907
IV.	REFLEXIÓN FINAL .....	917

### CAPÍTULO XVIII

<b>OTROS MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LA UNIDAD DE MERCADO.</b> POR NIEVES BUISÁN GARCÍA .....	921
I. FINALIDAD Y UBICACIÓN SISTEMÁTICA DEL ARTÍCULO 28 EN EL ÁMBITO DE LA LEY.....	921
II. EXÉGESIS DEL PRECEPTO.....	925
1. Titulares de la facultad de información.....	926
2. Órgano administrativo gestor.....	928
3. Trámites.....	929
III. EL INFORME DEL APARTADO 5 .....	930

### PARTE SÉPTIMA

#### LA DEFENSA DE LA UNIDAD DE MERCADO EN VÍA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

### CAPÍTULO XIX

<b>EL CONTENCIOSO DE LA UNIDAD DE MERCADO.</b> POR JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR.....	935
--	-----

I.	LOS PRESUPUESTOS .....	935
II.	RASGOS GENERALES DEL SISTEMA.....	937
III.	LOS PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSOS ORDINARIOS.....	939
	1. La iniciación de los procedimientos.....	940
	2. La legitimación.....	944
	3. Los recursos previos.....	945
IV.	EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ESPECIAL.....	948
	1. Caracteres generales.....	948
	2. Cuestiones y trámites previos.....	950
	A) La competencia jurisdiccional.....	950
	B) La legitimación de la CNMC.....	951
	C) La personación de interesados como intervinientes ...	954
	3. La interposición del recurso especial.....	956
	4. Las medidas cautelares.....	959
	A) La solicitud y su alcance.....	959
	B) El carácter automático de la suspensión.....	959
	C) El momento de producción de la suspensión.....	960
	D) Inexigibilidad de caución.....	961
	E) El levantamiento de la suspensión.....	961
	5. Diligencias preliminares del proceso.....	963
	A) Reclamación del expediente administrativo.....	963
	B) Emplazamiento de los interesados.....	966
	C) La acumulación y sus problemas.....	967
	6. Fase de alegaciones y prueba.....	969
	7. Terminación del proceso.....	971
	A) La sentencia y su contenido.....	971
	B) La forma de la sentencia y las sentencias <i>in voce</i> .....	973
	C) La extensión de efectos de la sentencia.....	975
V.	UNA VALORACIÓN DE CONJUNTO.....	978