

# GUÍA PARA EL CIUDADANO

Guía de uso de los mecanismos de protección en defensa de la libertad de establecimiento y de circulación.

Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, artículo 26

## **PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 26: PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN EN DEFENSA DE LA LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO Y CIRCULACIÓN.**

### **¿Quién puede presentar reclamaciones?**

Cuando exista alguna disposición de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho que pueda ser incompatible con la libertad de establecimiento o de circulación, en los términos previstos en esta ley, cualquier persona física o jurídica podrá dirigir una reclamación a la Secretaría para la Unidad de Mercado (art. 26.1 LGUM).

Las organizaciones representativas de los operadores económicos y de los consumidores y usuarios, incluidas las Cámaras Oficiales de Comercio y las asociaciones profesionales y empresariales, también podrán acudir al procedimiento previsto en el artículo 26 de la LGUM en defensa de los intereses colectivos que representan (art. 26.2 LGUM).

Se reconoce la acción popular para el inicio del procedimiento (disposición adicional quinta LGUM).

### **¿Contra qué tipo de actuaciones se puede reclamar?**

Se puede reclamar contra toda disposición de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho que pueda ser incompatible con la libertad de establecimiento o de circulación, 3 en los términos previstos en la LGUM (art. 26.1 LGUM). En concreto, podrá dirigirse la reclamación frente a toda actuación que, agotando o no la vía administrativa, sea susceptible de recurso administrativo ordinario. También podrá dirigirse frente a las disposiciones de carácter general y demás actuaciones que, de conformidad con lo dispuesto por el Capítulo I del Título III de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pueden ser objeto de recurso contencioso-administrativo (art. 26.1 LGUM). No puede por tanto dirigirse directamente contra una ley, aunque sí contra los reglamentos o actos de aplicación y desarrollo de esa ley. Tampoco se puede reclamar contra normas en tramitación (que no hayan entrado en vigor), aunque sí se podrá solicitar informe sobre proyectos normativos en el marco del artículo 28.2.

No podrá interponerse esta reclamación contra actuaciones que sean susceptibles de recurso administrativo especial en materia de contratación o en el caso de que los interesados hayan manifestado su conformidad con una resolución sancionadora (art. 26.1 LGUM).

El simple hecho de que se exijan requisitos de acceso o ejercicio distintos en diferentes Comunidades Autónomas no justifica la reclamación; es necesario que se trate de requisitos innecesarios o desproporcionados o de los enumerados en el artículo 18 LGUM. En este sentido, y en virtud del artículo 12 de la LGUM, las conferencias sectoriales trabajarán para la adopción de acuerdos y la propuesta de modificación, derogación o refundición de la normativa existente.

Cuando existiesen motivos de impugnación distintos de la vulneración de la libertad de establecimiento o de circulación, los interesados que hayan presentado la reclamación regulada en este artículo podrán hacerlos valer, de forma separada, a través de los recursos administrativos o jurisdiccionales que procedan frente a la disposición o actuación de que se trate. El plazo para su interposición se iniciará cuando se produzca la inadmisión o eventual desestimación de la reclamación por la Secretaría para la Unidad de Mercado (art. 26.10 LGUM).

A continuación, se recogen a título de ejemplo una serie de situaciones genéricas en las que se podría reclamar, si bien la Secretaría para la Unidad de Mercado deberá analizar caso a caso su admisión a trámite:

- Contra una actuación de la Administración o disposición de carácter general que sea claramente **innecesaria o desproporcionada** (artículos 5, 9 y 17). Por ejemplo, ante una disposición de una Comunidad Autónoma que exija una autorización para abrir una consultoría. La exigencia de autorización en este caso es desproporcionada en relación con la razón imperiosa de interés general que interesa salvaguardar, que en este caso es la protección de los consumidores. Esta razón puede protegerse con una medida menos restrictiva que una autorización, por ejemplo, una declaración responsable o una comunicación.
- Contra la exigencia, a una empresa de telecomunicaciones, de apertura de un 4º establecimiento físico para ejercer en una Comunidad Autónoma, si ya está establecido como tal en otra Comunidad (artículos y 18.2.a.1º).
- Si un fontanero establecido en una Comunidad Autónoma se traslada para ejercer la misma actividad en otra, y en ésta última se le exige hacer un curso de formación obtenido en ese territorio (artículo 18.2.a.5º).
- Si para instalar un centro comercial se exige un análisis de los costes y beneficios económicos y sociales del proyecto (artículos 5, 9, 17, 18.2.d).
- Si para celebrar una feria se requiere informe favorable de un organismo que incluya representantes del sector, por ejemplo, una Mesa Local de Comercio (artículo 18.2.d).
- Si para operar en una Comunidad se exige comunicación de precios (requisito de ejercicio) a la autoridad competente. Podría valorarse si el requisito es innecesario y/o desproporcionado (artículo 5 LGUM).

### ¿Qué reclamaciones serán inadmitidas a trámite por la Secretaría?

Las reclamaciones que no cumplan los requisitos fijados en el artículo 26.1<sup>1</sup> de la LGUM serán siempre inadmitidas por la Secretaría (art. 26.5 LGUM)

### ¿Cuándo se puede presentar la reclamación?

En el plazo de 1 mes, desde que se publicó la disposición de carácter general o se notificó el acto objeto de la reclamación, o desde la inactividad.

Es decir, se puede reclamar, por ejemplo, en relación con un real decreto, orden ministerial, decreto autonómico, ordenanza municipal, etc., siempre y cuando no se haya cumplido 1 mes desde su publicación. Igualmente se puede reclamar contra la resolución de una administración

---

<sup>1</sup> **Artículo 26.1** Cuando exista alguna disposición de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho que pueda ser incompatible con la libertad de establecimiento o de circulación, en los términos previstos en esta ley, cualquier persona física o jurídica podrá dirigir reclamación a la Secretaría para la Unidad de Mercado en el plazo de un mes, a través de la ventanilla que al efecto se establezca. En el caso de actuaciones constitutivas de vía de hecho, el plazo será de veinte días contados desde aquel en que se iniciaron.

En concreto, podrá dirigirse la reclamación regulada por este artículo frente a toda actuación que, agotando o no la vía administrativa, sea susceptible de recurso administrativo ordinario. También podrá dirigirse frente a las disposiciones de carácter general y demás actuaciones que, de conformidad con lo dispuesto por el capítulo I del título III de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, puede ser objeto de recurso contencioso-administrativo.

No podrá interponerse esta reclamación contra actuaciones que sean susceptibles de recurso administrativo especial en materia de contratación o en el caso de que los interesados hayan manifestado su conformidad con una resolución sancionadora.

por la que se impide que alguien pueda operar, siempre que no haya transcurrido 1 mes desde su notificación.

En el caso de actuaciones constitutivas de vías de hecho, el plazo es de 20 días contados desde aquel en que se iniciaron.

### ¿Si se ha pasado este plazo, qué se puede hacer?

Se puede informar a la Administración según el procedimiento del artículo 28 LGUM, o interponer un recurso administrativo o contencioso-administrativo (según el acto ponga o no fin a la vía administrativa y si todavía hay plazo para ello).

Si se está en plazo para interponer recurso contencioso-administrativo, también se puede acudir a la CNMC para que sea ésta la que lo presente (artículo 27.2 LGUM).

¿En qué plazo se resolverá?

Transcurridos 15 días hábiles desde que la reclamación entró en el Registro del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, la Secretaría para la Unidad de Mercado se dirigirá a la persona física o jurídica, o asociación que haya presentado la reclamación para notificarle la resolución adoptada por la autoridad competente, así como los demás informes emitidos (art. 26. 7 y 8 LGUM) durante el procedimiento (informe de la Secretaría para la Unidad de Mercado -no vinculante-, e informes que puedan emitir otras administraciones).

Si la autoridad competente no ha remitido contestación a la Secretaría para la Unidad de Mercado, se entiende que la reclamación ha sido desestimada por silencio administrativo y que la autoridad competente mantiene su criterio respecto a la actuación objeto de la reclamación (art. 26.7 LGUM). En todo caso, la Secretaría para la Unidad de Mercado informará al reclamante sobre este extremo.

### ¿Qué elementos debe contener la reclamación?

Las solicitudes que se formulen deberán contener:

- Los datos identificativos de la **persona que presenta la reclamación**: Si se actúa como representante, copia del poder que acredite tal condición así como los datos identificativos del **representado**.
- Correo electrónico, a efectos de aviso de notificaciones electrónicas.
- Copia de la disposición o acto contra el que se reclama con referencia expresa a la fecha en que se produjo.
- Identificación de la autoridad competente emisora de la disposición o acto contra el que se reclama.
- El motivo de la reclamación que se presente, haciendo constar expresamente la no presentación anterior de recursos ante otros órganos administrativos o jurisdiccionales que procedan según la disposición, acto o actuación de que se trate.
- Fecha y firma.

### ¿Qué documentación se debe aportar?

- En caso de actuar por medio de representante, documento que acredite suficientemente la representación.
- En su caso, copia de la disposición general o acto contra el que se reclama.

- Con carácter voluntario, cualquier otro documento que el reclamante considere oportuno presentar.

### ¿A quién va dirigida la reclamación?

A la Secretaría para la Unidad de Mercado, que depende de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

### ¿Dónde se puede presentar la reclamación?

En el Registro electrónico del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital que es la ventanilla de la Secretaría para la Unidad de Mercado.

También podrá presentarse en alguno de los sitios previstos en el artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, esto es:

- En los registros electrónicos de otros órganos de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, de las Entidades que integran la Administración Local y del sector público institucional.
- En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.
- En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
- En las oficinas de asistencia en materia de registros (Son las antiguas oficinas de registro presencial y permiten a los interesados presentar sus solicitudes en papel, siendo convertidas a formato electrónico por los empleados de la citada oficina).

Se entenderá que los plazos empiezan a contabilizarse desde la entrada de la reclamación en el Registro electrónico del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

### ¿Cómo se puede presentar la reclamación?

La presentación de reclamaciones se podrá efectuar:

a) Directamente por medios electrónicos, a través del Registro Electrónico del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. En la sede electrónica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital figura el procedimiento de reclamación y el formulario pertinente.

Deben presentar la reclamación de esta forma las personas jurídicas, las entidades sin personalidad jurídica, quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria y quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración (artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

b) De forma presencial, en soporte papel (permitido solamente a las personas físicas). Dirigida a la Secretaría para la Unidad de Mercado, Dirección General de Política Económica, Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa; en la oficina de asistencia al Registro electrónico del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (o en cualquiera de los lugares señalados en el apartado anterior), situada en Paseo de la Castellana 162, 28071 (Madrid). Para facilitar la presentación de la reclamación se ha incluido un formulario normalizado en la página web del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

### **¿Se puede hacer uso del procedimiento de reclamación previsto en el artículo 26 LGUM si se interpone otro recurso administrativo o jurisdiccional?**

No, el procedimiento previsto en el artículo 26 tiene carácter alternativo (artículo 26.3 LGUM). Si se presenta un recurso administrativo o jurisdiccional, no se puede hacer uso del procedimiento de reclamación del artículo 26.

La conclusión del procedimiento del artículo 26 pondrá fin a la vía administrativa (art. 26.11).

### **Finalizado el procedimiento del artículo 26, ¿prevé la LGUM algún procedimiento especial?**

El reclamante, ante una decisión desestimatoria de la autoridad competente, podrá dirigirse a la CNMC, en un plazo de cinco días (artículos 26.9, 27.2 LGUM y capítulo V de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa).

El Informe de valoración que el interesado reciba de la Secretaría para la Unidad de Mercado no tiene la consideración de acto administrativo recurrible.

### **¿Tiene algún coste la presentación de la reclamación?**

No, la presentación de la reclamación no tiene ningún coste asociado.

### **¿Quién tendrá conocimiento de la reclamación?**

La reclamación recibida en la Secretaría para la Unidad de Mercado será remitida a la red de puntos de contacto del sistema de resolución de conflictos, regulada en el artículo 26.4 LGUM (Departamentos ministeriales, Comunidades Autónomas y Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia). Los puntos de contacto podrán a su vez remitir la reclamación a aquellas autoridades que puedan estar interesadas en el caso en cuestión.

La Secretaría para la Unidad de Mercado podrá hacer públicos los informes que elabore en relación con esta reclamación (art.26.6 LGUM). Los puntos de contacto podrán hacer lo mismo. Los informes publicados no contendrán datos personales, mercantiles o comerciales del solicitante.