

ELOÍSA CARBONELL PORRAS

Unidad de mercado y descentralización territorial en el sector agroalimentario español: la incidencia de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre *

1. Introducción

España es un país fuertemente descentralizado lo que condiciona el estudio de cualquier ámbito de acción pública que necesariamente debe partir de los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre las diferentes Administraciones públicas. Aunque el artículo 137 de la Constitución dispone que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, lo cierto es que, en la actualidad, los niveles de descentralización son sustancialmente diferentes.

En desarrollo de las reglas constitucionales, se han constituido diecisiete Comunidades Autónomas y dos Ciudades Autónomas que se rigen por los respectivos Estatutos de Autonomía, si bien sólo las Comunidades Autónomas cuentan con una asamblea legislativa o parlamento y, consecuentemente, poder legislativo. Las leyes del Estado y de las Comuni-

* Este trabajo ha sido realizado en el marco de los Proyectos del Plan de Acción Propia de la Universidad de Jaén núm. 8 UJA2013/08/50 y UJA2014/05/04, ambos en el Grupo de Investigación del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI) SEJ-317, «El Derecho Público y la crisis institucional y económica». También se integra en los Grupos de Excelencia de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, “Derecho y política económica” (GEOPED) y del de la Universidad Complutense de Madrid 931089, «Las transformaciones del Estado y la autonomía local: organización institucional, servicios públicos y democracia participativa», en los que participo como miembro investigador.

dades Autónomas tienen el mismo rango normativo pues sus relaciones se rigen por el principio de competencia. Por otra parte, a nivel local, la Constitución garantiza la existencia de los Municipios, que son las Administraciones locales básicas más próximas al ciudadano, las provincias, que son las divisiones territoriales derivadas de la agrupación de varios municipios y las islas, que son las organizaciones de gobierno en los archipiélagos canarios y balear y que asumen competencias parecidas a las de las provincias en el territorio peninsular¹.

Esta compleja organización administrativa condiciona el reparto de competencias en los diversos ámbitos de acción pública que, si son de carácter económico, pueden comportar riesgos para la unidad del mercado y la efectiva realización de las libertades económicas en el interior del Estado español con carácter general y en el sector agroalimentario. Recientemente, se ha aprobado la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que responde precisamente a la finalidad de asegurar la unidad de mercado y la libertad de circulación que garantiza la Constitución española de 1978 en su artículo 139 que prohíbe la adopción de cualquier medida que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación en todo el territorio español². Por eso el objeto de la ley es reafirmar la unidad de mercado, que se “fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica” (artículo 1).

¹ Prescindiendo ahora de los entes instrumentales estatales y autonómicos, además de las 17 Comunidades Autónomas y las 2 Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, existen unos 8176 municipios, 41 Diputaciones provinciales y forales y 10 islas. Además, según el Informe núm. 959, del Tribunal de Cuentas, *Fiscalización del sector público local, ejercicio 2010*, aprobado por el Pleno en sesión de 20 de diciembre de 2012, también se reconocen 80 comarcas; 1.013 mancomunidades de municipios; 4 áreas metropolitanas; 34 agrupaciones de municipios y 3.686 entidades inframunicipales) así como 3.950 entes instrumentales locales.

² Sobre esta Ley, puede verse la obra colectiva *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado. Comentario a la ley de garantía de la Unidad de Mercado*, dirigida por M^a. J. Alonso Más, La Ley, Madrid 2014; S. Muñoz Machado, *Sobre el restablecimiento legal de la unidad de mercado*, págs. 11-22; M. Rebollo Puig, *La libertad de empresa tras la Ley de garantía de la unidad de mercado*, pág. 23-33, y G. Fernández Farreres, *Unidad de mercado y libertades de empresa y de circulación en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre*, págs. 109-144, todos en “Revista Española de Derecho Administrativo” núm. 163, 2014; M. Carlón Ruiz, *Los mecanismos de protección de la unidad de mercado en el seno de la Ley 20/2013*, “Revista Española de Derecho Administrativo” núm. 165, 2014, págs. 147-182; así como C. Padrós I Reig y J. M^a. Macías Castaño, *Los instrumentos administrativos de garantía de la unidad de mercado*, “Revista de Administración Pública” núm. 194, 2014, págs. 113-151, entre otros.

A tal finalidad, estable unos mecanismos de reacción ante las medidas que obstaculicen esa unidad del mercado que constituyen objeto de este estudio. No obstante, previamente parece imprescindible recordar sintéticamente las diferentes competencias que en materia agroalimentaria corresponde a las distintas Administraciones Públicas.

2. Somero análisis del reparto de competencia entre las distintas Administraciones públicas en materia agroalimentaria

El listado del artículo 149.1 de la Constitución, que especifica las materias y/o las funciones que pertenecen al Estado es el punto del que debe partir el estudio del reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en cualquier sector del ordenamiento jurídico. No existe en dicho precepto mención expresa a la agricultura, la alimentación o el consumo lo que, de entrada, excluye una competencia directa del Estado al respecto, aunque sí incidirá en estas materias en aplicación de otros títulos competenciales.

Por su parte, el art. 148.1.7 de la Constitución española recoge, entre las materias sobre las que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias, la agricultura. Se trata, por tanto de una materia que fue incluida como autonómica en todos los Estatutos de Autonomía desde sus primeras versiones y, por tanto, en principio, no ha sido necesario su ampliación pasado el tiempo³.

El núcleo duro, por tanto, en lo que al reparto de competencias se refiere, es la materia “agricultura”, recae sobre las Comunidades Autónomas sin perjuicio de que sobre él incidan otros títulos competenciales que limitan o delimitan, según los casos, el contenido y los contornos de aquella materia.

³ Inicialmente todas las Comunidades Autónomas podían asumir las competencias en las materias que relacionaba el artículo 148 de la Constitución con independencia de la vía por la cual se habían constituido en Comunidades Autónomas, mientras que sólo algunas (las denominadas históricas o de autonomía plena) podían además incluir en sus Estatutos cualquier otra competencia que la Constitución no hubiera reservado al Estado en el artículo 149. Las demás tendrían que esperar cinco años para ampliar sus competencias y equipararse a estas últimas. Vid. por todos, L. Cosculluela Montaner, *La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas*, “Revista de Administración Pública” núm. 89, 1979, pág. 8 ss, pues destacó que el carácter transitorio del artículo 148, que incluye materias íntimamente “enraizadas” en la región, prescindiendo de las que pudieran incidir en aspectos relacionados con actividades económicas o con derechos fundamentales que exigen un tratamiento común más firme en todo el Estado.

Como ha aclarado el Tribunal Constitucional existen “ciertas materias o actividades estrechamente vinculadas a la agricultura subsumibles bajo enunciados competenciales que el art. 149.1 de la CE confía al Estado” (STC 186/1988, de 17 de octubre). La principal dificultad que plantea la distribución de competencias en esta materia deriva de la determinación del ámbito y contenido de la materia, es decir, de qué aspectos de la intervención administrativa comprende⁴. Buena muestra de ello es el variado contenido de los primeros decretos de traspasos de servicios en materia de agricultura que se aprobaron incluso antes de la creación efectiva de la Comunidad Autónoma y que está relacionado con el concepto expansivo de lo agrario que ha acogido el Tribunal Constitucional. Estas amplias facultades de actuación de las Comunidades Autónomas sobre la agricultura encuentra un claro límite que enumera el propio artículo 148.1.7º de la Constitución, pues la competencia autonómica se supedita a la ordenación general de la economía. En coherencia con este límite, el artículo 149.1.13º del texto fundamental reconoce al Estado la competencia para el establecimiento de las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”⁵.

⁴ Un amplio análisis de los problemas competencias en materia de agricultura puede verse en M. López Benítez, “Agricultura. Régimen general”, en la obra colectiva *El Estado de las Autonomías. Los sectores productivos y la organización territorial del Estado*, coordinada por A. Jiménez-Blanco, Ceura-BCH-Consejo Económico y Social de Madrid, Madrid, 1996, I, pág. 733 ss; “El desarrollo de las competencias autonómicas de Andalucía en materia de agricultura”, en la obra *Veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Desarrollo de las competencias autonómicas*, número monográfico extraordinario de *Administración de Andalucía*, “Revista Andaluza de Administración Pública” núm. 2, 2003, págs. 431 ss; y *Regulación jurídico-administrativo del sector oleícola*, Ed. Analistas Económicos de Andalucía, Málaga, 2006, págs. 134 ss; así como L. A. Pomed Sánchez, *La distribución de competencias sobre agricultura en el marco de la Unión Europea*, “Revista de Administración Pública” núm. 148, 1999, págs. 164 ss y F. López Menudo y c. Horgué Baena, *Reparto de competencias Estado-CCAA: ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, medio ambiente, agricultura y recursos naturales*, en *Base del conocimiento jurídico*, www.iustel.com. También puede verse los trabajos de S. Muñoz Machado, *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura*, “Agricultura y Sociedad” núm. 21, 1981, págs. 285 ss; A. Rodríguez Bereijo, *La doctrina constitucional de las relaciones competenciales en la Política Agraria*, “Cuadernos del Foro Agrario. La Política Agraria en una España autonómica. Aspectos competenciales”, Mundi-Prensa, Madrid-Barcelona-México, 2001, págs. 31-32.

⁵ M. López Benítez, *Regulación...*, cit. pág. 146 ha criticado la relación que el Tribunal Constitucional ha establecido entre el artículo 148.1.7º y la competencia estatal del artículo 149.1.13 CE, pues termina por convertir “lo que originariamente era una competencia exclusiva autonómica en una suerte de competencia compartida en la que corresponde al Estado el dictado de la legislación básica y a las Comunidades Autónomas su desarrollo legislativo. No en balde la prolijidad con la que el Estado se vale del título relativo a las bases y coordinación de la pla-

Como ha recordado el Tribunal Constitucional desde sus primeras decisiones aunque la agricultura se haya asumido en los Estatutos de Autonomía como una competencia exclusiva, debe entenderse que el alcance de esta competencia no incluye las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de sus sectores productivos” (STC 80/1985, de 4 de julio y 95/1986, de 10 de julio). Precizando el alcance de esta función directiva del Estado, el Tribunal Constitucional señala que “dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo tanto las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector” (SSTC 95/1986, de 10 de julio)⁶. Por todo ello, el configurar lo agrario como un sector económico específico ha traído consigo su entendimiento como una materia sobre la que se produce prácticamente una concurrencia competencial en su ordenación, siempre que se justifique la medida estatal por las necesidades globales de la economía para no vaciar de contenido la competencia autonómica (STC 128/1999, de 1 de julio). En consecuencia, la intervención estatal “llegará hasta donde lo exija el principio que instrumenta, límite éste cuya observancia se deduce partiendo de la finalidad perseguida por las medidas en cada caso adoptadas” (STC 186/1988, de 17 de octubre).

Las Entidades locales no tienen con carácter general reconocidas competencias en materia de agricultura aunque si intervienen en materia agroalimentaria en función de otros títulos competenciales. Tradicionalmente los municipios han ostentado competencias en materia de abastos, mercados y control de alimentos y bebidas. Así lo reconocía la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local al referirse,

nificación general de la actividad económica evidencia la fuerte implantación de la que goza en la práctica la mencionada interpretación”.

⁶ Como directrices generales de ordenación del mercado agropecuario nacional cabe mencionar “las que definan la política general de precios y abastecimientos, así como las que dispongan la orientación que debe presidir las medidas de intervención dirigida a lograr la estabilización de dicho mercado” (SSTC 14/1989, de 26 de enero y 145/1989, de 21 de septiembre). Y como medidas singulares necesarias se han considerado legítimas determinadas actuaciones ejecutivas reservadas al Estado si cumplen, a juicio del Tribunal Constitucional, una función auxiliar a los objetivos de política económica a alcanzar. Tal es el caso de la centralización de la gestión de ayudas al sector si ello “resultase imprescindible para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, siendo al tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales o de los créditos que hayan de destinarse al sector (SSTC 95/1986, de 10 de julio y 13/1992, de 6 de febrero).

en el artículo 25.2, a los “abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de los consumidores y usuarios” como una de las materias en las que en todo caso ejercerían competencias lo municipios en los términos que precisarán las Leyes estatales de las Comunidades Autónomas⁷. En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de defensa y protección de los consumidores y usuarios de Andalucía reconoce amplias competencias en la materia tanto a los Municipios como a las Diputaciones Provinciales⁸. No obstante, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la

⁷ La concreción de las competencias de los Municipios corresponde a la Ley estatal o autonómica según los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias si bien en la mayoría de las materias la competencia es de la Comunidad Autónoma correspondiendo por tanto a la Ley autonómica determinar el alcance de las atribuciones de los municipios, con las excepciones más significativas de la seguridad ciudadana y el tráfico y circulación de vehículos a motor que son materias de competencia estatal.

⁸ Corresponde a los Municipios andaluces velar en sus respectivos territorios por la protección de los consumidores y, en particular, las siguientes funciones: “a) La información y educación de los consumidores, estableciendo los cauces adecuados para ello, de acuerdo con las necesidades de cada localidad, pudiéndose contar para tal fin con la colaboración de las organizaciones o asociaciones de consumidores y usuarios; b) El apoyo y fomento de las organizaciones o asociaciones de consumidores en cuanto a las actividades que realicen en su territorio y en beneficio de sus vecinos; c) El fomento, divulgación y, en su caso, gestión del sistema arbitral de consumo, en colaboración con la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma, en los términos previstos en la legislación vigente; d) El ejercicio de acciones civiles en defensa de los consumidores vecinos de su localidad de conformidad con lo que establezca la legislación estatal que reconozca a las Administraciones Públicas en general esta legitimación; e) La realización de estudios de mercado circunscritos a su término municipal; f) La Inspección de Consumo con el alcance máximo y facultades establecidos en esta Ley; g) La adopción de medidas no sancionadoras para garantizar los derechos e intereses de los consumidores en los casos, formas y condiciones señalados en la Ley; h) El ejercicio de la potestad sancionadora respecto a las infracciones localizadas en su territorio según lo establecido en esta Ley; i) Instar la actuación de los órganos competentes de la Administración de la Junta de Andalucía cuando no tengan competencias o recabar los medios necesarios para ejercerlas”. Corresponde a las Diputaciones Provinciales andaluzas: “a) La información y educación de los consumidores, estableciendo los cauces adecuados para ello, de acuerdo con las necesidades generales de la provincia, pudiéndose contar para tal fin con la colaboración de las organizaciones o asociaciones de consumidores y usuarios; b) El apoyo y fomento de las organizaciones o asociaciones de consumidores en cuanto a las actividades que realicen en la provincia y en beneficio de sus vecinos; c) El fomento, divulgación y, en su caso, gestión del sistema arbitral de consumo, en colaboración con la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma en los términos previstos en la legislación vigente; d) El ejercicio de acciones civiles en defensa de los consumidores vecinos de su provincia de conformidad con lo que establezca la legislación estatal que reconozca a las Administraciones Públicas en general esta legitimación; e) La realización de estudios de mercado circunscritos a su provincia; f) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión, para que puedan desarrollar eficazmente todas las funciones y competencias de protección de los consumidores” (artículos 97 y 98 de la Ley).

Administración Local ha introducido cambios significativos en nuestro régimen local modificando sustancialmente la Ley 7/1985⁹. Uno de los aspectos del régimen local que han resultado afectados es el de las competencias municipales y, concretamente, en lo que ahora nos interesa, en la nueva redacción de materias del artículo 25 ya no se hace referencia a la protección de los consumidores y usuarios.

De lo anterior hay que deducir que las leyes autonómicas que regulen estas cuestiones ya no están obligadas a reconocer competencias municipales propias, aunque, a mi juicio, continuando siendo de aplicación las leyes preexistentes que, como la andaluza, reconocen competencias al respecto. Con este alcance puede traerse a colación el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en la Comunidad Andaluza, pues reconoce que las Entidades locales continuarán ejerciendo las competencias que hasta ahora les reconocía el ordenamiento jurídico¹⁰.

3. La garantía de la unidad de mercado en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre

3.1. Planteamiento general

En aplicación de los diversos títulos competencias, las Administraciones Públicas autonómicas y locales pueden adoptar decisiones que

⁹ La reforma, que ha suscitado una amplísima polémica en España, se justifica en la reforma del artículo 135 de la Constitución, la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, o el programa de reformas de las Administraciones Públicas propuestas por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas y el ahorro que se pretende conseguir con esta reforma. De ello me he ocupado con detalle en «La planta local...», y concretamente de las competencias locales en la nueva regulación en E. Carbonell Porrás, *Sobre la reforma local y las competencias municipales propias* en “Revista Vasca de Administración Pública” núm. 99/100, 2014, pág. 765.

¹⁰ El artículo 1 del Decreto-ley se refiere al ejercicio por parte de las Entidades Locales de competencias atribuidas por la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, y dispone que: “Las competencias atribuidas a las entidades locales de Andalucía por las leyes anteriores a la entrada en vigor de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y Sostenibilidad de la Administración local, se ejercerán por las mismas de conformidad a las previsiones contenidas en las normas de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.2 de la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen local, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos siguientes del presente Decreto-ley”.

directa o indirectamente incidan en el mercado interior en general y en el sector agroalimentario en particular. La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, pretende establecer los principios y normas básicas que garanticen la unidad del mercado español y crear un entorno mucho más favorable a la competencia y a la inversión¹¹. Pero, en todo caso, deberá respetarse las competencias de las Comunidades Autónomas y las Entidades locales pues, como ha reiterado el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones, la unidad no equivale a la uniformidad pues, por definición, el Estado de las Autonomías implica diversidad.

Con carácter general esta ley completa la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia¹². Esta Comisión es el organismo público que tienen por objeto garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios, que actúa con independencia de cualquier interés empresarial o comercial, y al margen de cualquier instrucción de entidades públicas o privadas, sin perjuicio de la colaboración con otros órganos y de las facultades de dirección de la política general del Gobierno de la Nación¹³. Además de las funciones generales que le atribuye su ley de creación, la Ley 20/2013 le encomienda relevantes funciones para garantizar la unidad del mercado, en particular en la resolución de los conflictos que puedan surgirse como se comprobará¹⁴.

¹¹ B. Lozano Cutanda, *La Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado: las diez reformas clave*, “Noticias Breves”, diciembre 2013, también en “Revista CESCO de Derecho de Consumo” núm. 9, 2014, págs. 157-166, subraya que la ley introduce toda una serie de medidas de supresión de barreras administrativas y de armonización normativa sorprendentes por lo novedosas, inspiradas en gran medida – aunque resulte paradójico – en los procedimientos que se viene aplicando en la Unión Europea para garantizar el mercado único”.

¹² Sobre esta nueva regulación puede verse la obra colectiva *La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*, dirigida por M. Carlón Ruiz, Cizur Menor, Aranzadi, 2014.

¹³ El Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Al respecto puede verse P. Navarro Rodríguez, *La nueva Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia: naturaleza, régimen jurídico e independencia*, “Revista General de Derecho Administrativo” núm. 34, 2013.

¹⁴ Según el art. 5 de la Ley 3/2013, para garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, y sin perjuicio de las atribuciones de los organismos autonómicos, corresponden a la Comisión las siguientes funciones generales: a) Supervisión y control de todos los mercados y sectores económicos; b) Realizar las funciones de arbitraje, tanto de derecho como de equidad, que le sean sometidas por los operadores económicos en aplicación de la Ley

3.2. Los principios generales y su observancia

El Capítulo II de la Ley está dedicado a los principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación y desarrolla los principios necesarios para garantizar la unidad de mercado, que son los siguientes:

a) El principio de no discriminación (art. 3), que, en línea con el artículo 139 de la Constitución, asegura que todos los operadores económicos tienen los mismos derechos en todo el territorio nacional y respecto de todas las autoridades competentes, y prohíbe cualquier reglamento o acto administrativo que tenga como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico;

b) El principio de cooperación y confianza mutua (art. 4), que recuerda la aplicación del principio de lealtad constitucional y los demás principios que rigen las relaciones interadministrativas en materia de unidad de mercado¹⁵. Por su especial relevancia en los mecanismos de protección en esta materia hay que mencionar al Consejo para la Unidad de Mercado, que es el órgano de cooperación administrativa para el seguimiento en la aplicación de la Ley, y a su Secretaría, que es el órgano técnico de coordinación y cooperación continua con las autoridades competentes para la aplicación de esta Ley¹⁶;

60/2003, de 23 diciembre, de Arbitraje, así como aquellas que le encomienden las leyes; c) Aplicar lo dispuesto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, en materia de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia; d) Aplicar lo dispuesto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, en materia de control de concentraciones económicas; e) Aplicar lo dispuesto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, en materia de ayudas públicas; f) Aplicar en España los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y su Derecho derivado; g) Adoptar medidas y decisiones para aplicar los mecanismos de cooperación y asignación de expedientes con la Comisión Europea y otras comisiones nacionales de competencia de los Estados miembros previstos en la normativa comunitaria y, en particular, en relación con el control de las concentraciones entre empresas; h) Promover y realizar estudios y trabajos de investigación en materia de competencia, así como informes generales sobre sectores económicos; y, i) Realizar cualesquiera otras funciones que le sean atribuidas por Ley o por Real Decreto.

¹⁵ La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común regula con carácter general los principios e instrumentos de relaciones entre las Administraciones públicas, y que concreta la Ley 20/2013 en materia de unidad de mercado. Con esta intención el Capítulo II, dedicado a la garantía de la cooperación entre las Administraciones Públicas, regula el Consejo para la Unidad de Mercado (art. 10), y su Secretaría (art. 11), la cooperación a través de las conferencias sectoriales (art. 12), así como el intercambio de información entre las distintas Administraciones Públicas.

¹⁶ El Consejo para la Unidad de Mercado está presidido por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y cuenta con la presencia del Secretario de Estado de Administraciones

c) El principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes (art. 5). Este principio conecta con las limitaciones en el acceso al ejercicio de actividades económicas a las imperiosas razones de interés general que, en coherencia con la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, conocida como la Directiva de Servicios, establece la legislación española que la implementa., exigiendo en todo caso la debida motivación y proporcionalidad, debiendo elegirse la medida menos restrictiva o distorsionadora de la actividad económica;

d) El principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional (art. 6). Con el mismo se pretende que los operadores económicos que se encuentren establecidos legalmente en algún lugar del territorio español puedan ejercer su actividad en todo el territorio nacional sin tener que realizar trámites adicionales o cumplir nuevos requisitos¹⁷;

e) El principio de simplificación de cargas (art. 7) que pretende acabar con el exceso de regulación y las duplicidades, que ocasiona la concurrencia en un mismo procedimiento de distintas autoridades administrativas;

f) El principio de transparencia (art. 8), que conecta con la regulación general de la transparencia y accesibilidad a la información pública prevista con carácter general en la legislación sobre transparencia¹⁸.

Todas las Administraciones públicas deben velar por la observancia de estos principios en las actuaciones que lleven a cabo, en particular en la aprobación de los reglamentos que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella, en el otorgamiento de las autorizaciones o licencias y la fijación de los requisitos exigibles para ello para la realización

Públicas, el Secretario de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, el Subsecretario de Presidencia, así como con los Consejeros de las Comunidades Autónomas competentes por razón de la materia y representantes de la Administración local (art. 10 de la Ley). La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado dependerá de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa.

¹⁷ Así lo establecen los artículos 19 y 20 de la Ley. Al respecto, puede verse J. Tornos Mas, *La ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. En particular, el principio de eficacia*, “Revista d’estudis autonòmics i federals” núm. 19, 2014, págs. 144-177.

¹⁸ Deberá estarse a lo previsto con carácter general en la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, y a la de la respectiva Comunidad Autónoma, concretamente a la Ley 2/2014, de 24 de junio, de transparencia pública de Andalucía, que entrará en vigor el 30 de junio de 2015.

de actividades económicas, la documentación relativa a los contratos públicos así como cualquier otro acto dictado en aplicación o vinculado con las actividades económicas.

3.3. Nuevos mecanismos de protección de los operadores económicos

3.3.1. Naturaleza jurídica

La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, ha regulado un procedimiento administrativo y un proceso contencioso-administrativo específico en materia de unidad de mercado que no excluye el empleo de los medios de reacción ordinarios o comunes. Se pretende ofrecer soluciones ágiles para combatir los obstáculos y barreras a la unidad de mercado con unos procedimientos alternativos al tradicional sistema de recursos.

Con este alcance, la Exposición de Motivos de la Ley señala: “Estos procedimientos permitirán que, en aquellas situaciones en que el interés general representado por la unidad de mercado pueda verse vulnerado por la actuación pública, el interesado pueda utilizar, si lo tiene por conveniente, el sistema administrativo de recursos, pero pueda también acudir a esta nueva alternativa que se configura. En esta vía se pretende que, en el ámbito de aplicación de esta Ley, se resuelvan los conflictos con la prontitud necesaria para evitar que la protección efectiva de la unidad de mercado y de los derechos de los ciudadanos y las empresas pueda resultar menoscabada, permitiendo al mismo tiempo el acceso a la vía judicial para todas las partes con la misma amplitud que hoy tiene”.

Los mecanismos son dos, una fase previa de carácter administrativo, y otra, de naturaleza judicial. Es importante destacar la naturaleza alternativa y no sustitutiva de estos procedimientos pues nada impide que el operador económico que considera que sus derechos e intereses legítimos han sido vulnerados por la Administración interponga el recurso administrativo que proceda y, en su caso, el recurso contencioso-administrativo de acuerdo con las reglas generales. De hecho deberán emplearse los medios comunes de impugnación si se cuestionan irregularidades distintas de las derivadas de la unidad del mercado¹⁹.

¹⁹ El art. 26. 9 de la Ley 20/2013 dispone: “Cuando existiesen motivos de impugnación distintos de la vulneración de la libertad de establecimiento o de circulación, los operadores que

3.3.2. La reclamación administrativa ante la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado

3.3.2.1. Legitimación e interposición de la reclamación. La legitimación de las organizaciones profesionales agrarias

El operador económico que entienda que se han vulnerado sus derechos o intereses legítimos por alguna disposición de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho que pueda ser incompatible con la libertad de establecimiento o de circulación dirigirá su reclamación al efecto a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, aunque también podrán acudir a este procedimiento las organizaciones representativas de los operadores económicos, incluidas las asociaciones profesionales. Se establece el plazo de un mes para interponer esta reclamación (art. 26).

Recientemente se ha aprobado la Ley estatal 12/2014, de 9 de julio, por la que se regula el procedimiento para la determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias y se crea el Consejo Agrario. A tales fines se tendrán en cuenta las organizaciones profesionales agrarias de carácter general y ámbito nacional constituidas y reconocidas al amparo de la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical²⁰, que tengan entre sus fines estatutarios la

hayan presentado la reclamación regulada en este artículo deberán 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. No obstante, el plazo para su interposición se iniciará cuando se produzca la inadmisión o eventual desestimación de la reclamación por la autoridad competente”. Con este último inciso se salva la concurrencia temporal de ambas vías pues los recursos administrativos y contencioso-administrativos normales se iniciarán después de la reclamación especial y podrán naturalmente alegar la violación de la ley de unidad de mercado no admitida en la vía especial.

²⁰ En relación con estas organizaciones de empresarios, hay que recordar la Ley 19/1977, de 1 de abril, que regula su derecho de asociación sindical y, en su preámbulo, hace referencia a la necesaria defensa de los peculiares intereses de los trabajadores y empresarios por sus propias organizaciones en el ejercicio de las libertades propias de una sociedad democrática. Con tal fin, su artículo 1 alude a la constitución de asociaciones profesionales de trabajadores y empresario “para la defensa de sus intereses respectivos”. Debe notarse que, de acuerdo con la Disposición derogatoria de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 agosto, de libertad sindical se deduce que la Ley 19/1977, de 1 de abril – así como el Real Decreto 873/1977, de 22 de abril, relativo al depósito de estatutos de las organizaciones que se constituyan al amparo de dicha Ley – han resultado derogadas en relación con los sindicatos de trabajadores, aunque permanece “vigente la regulación que contienen dichas normas referidas a las asociaciones profesionales y, en particular, a las asociaciones empresariales cuya libertad de sindicación se reconoce a efectos de lo dis-

defensa de los intereses generales de la agricultura, entendiendo por tal las actividades agrícolas, ganaderas y silvícolas, así como la defensa y promoción de los intereses profesionales, económicos y sociales de los agricultores, ganaderos y silvicultores²¹. Igualmente se consideran organizaciones agrarias las coaliciones de estas mismas y la integración de organizaciones en otra de ámbito nacional, aun conservando cada una de ellas su denominación originaria.

3.3.2.2. Tramitación de la reclamación y resolución

La Secretaría del Consejo de la Unidad de Mercado revisa la reclamación para comprobar que se trata de una actuación que puede ser incompatible con la libertad de establecimiento o circulación, pudiendo inadmitirla cuando no concurren tales requisitos, y la remitirá a la Administración responsable del acto o disposición cuestionada a través del punto de contacto que corresponda, es decir, de los concretos órganos que en cada caso se determinen en materia de unidad de mercado²². Además la reclamación se distribuye entre todos los puntos de contacto para que, en su caso, formulen las aportaciones que consideren.

Transcurridos quince días desde la presentación de la reclamación, el punto de contacto correspondiente a la autoridad competente afectada informará de la resolución adoptada por ésta a la Secretaría del Consejo y a la red de puntos de contacto, indicando las medidas que se hayan adoptado para dar solución a la reclamación. Es la Secretaría del Consejo la que notifica al operador la resolución adoptada, así como los demás informes remitidos, dentro del día hábil siguiente a la recepción de la resolución.

puesto en el artículo 28.1 de la Constitución Española y de los convenios internacionales suscritos por España”.

²¹ Hay que tener presente la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, que son organizaciones, de ámbito estatal o superior al de una Comunidad Autónoma, que constituidas por organizaciones representativas cualquiera que sea la naturaleza jurídica empresarial de sus representados, de la producción, de la transformación y en su caso de la comercialización y distribución agroalimentaria.

²² Según el artículo 26. 4 de la Ley son puntos de contacto a nivel estatal, la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y cada departamento ministerial. También serán puntos de contactos la autoridad que designe cada Comunidad Autónoma o Ciudad con Estatuto de Autonomía. Por otra parte, por autoridad competente se entiende, cuando se trate de disposiciones de carácter general y actuaciones que pongan fin a la vía administrativa, el órgano que la haya adoptado; y, si se tratase de actuaciones que no pongan fin a la vía administrativa, aquella que hubiera conocido del recurso de alzada.

Si no se adoptase resolución alguna en ese plazo se entenderá desestimada por silencio administrativo negativo y que, por tanto, la autoridad competente mantiene su criterio respecto a la actuación objeto de la reclamación. En tal caso, el operador económico o la organización profesional podrá interponer el recurso administrativo o contencioso-administrativo que proceda o dirigirse a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en los términos que seguidamente se analizan.

3.3.3. El recurso contencioso-administrativo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

Se reconoce una legitimación general de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para interponer recurso contencioso-administrativo frente a cualquier disposición de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho que se considere contraria a la libertad de establecimiento o de circulación procedente de cualquier autoridad (art. 27). A tal finalidad, podrá actuar de oficio o a petición de los operadores económicos que podrán dirigirse a la Comisión antes de recurrir a la jurisdicción contencioso-administrativa, suspendiéndose el plazo de interposición del recurso hasta que la Comisión haya valorado si decide o no impugnar²³.

En coherencia con esta legitimación procesal especial, la Ley 20/2013 ha modificado la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para atribuir a la Audiencia Nacional el conocimiento de los recursos que interponga la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia en defensa de la unidad del mercado y para regular un nuevo procedimiento contencioso-administrativo en el Capítulo IV del Título V de la Ley.

²³ El apartado 6 del artículo 27 y la Disposición adicional quinta de la Ley 20/2013 se refieren a la acción popular en materia de unidad de mercado aunque realmente no se trataría de tal acción sino de la formulación de una petición ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para que recurra. Sobre esta legitimación y su coincidencia o no con la que se reconoce a las organizaciones profesionales y de defensa de los consumidores y usuarios, puede verse E. Carbonell Porras, «Los intereses colectivos en la jurisdicción contencioso-administrativa» en la obra colectiva *Intereses colectivos y legitimación activa*, dir. E. Carbonell Porras, y coord. R. Cabrera Mercado, Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra) 2014, págs. 33-104.

**UNITY OF THE MARKET AND TERRITORIAL DECENTRALISATION
IN THE AGRO-FOOD SECTOR IN SPAIN:
THE MEANING OF ACT NO 20/2013 OF 9 DECEMBER 2013**

Summary

The competencies regarding agriculture in Spain have been divided between the state and autonomous communities (*comunidades autonomas*), the largest units of territorial division. The Spanish Constitution of 1978 does not make any direct reference to agriculture as a branch of economy not regulated by the state, but it provides that competencies regarding matters related to agriculture and breeding animals may be taken over by autonomous communities. Despite the apparent absence of an explicit regulation separating the competences of the state and autonomous communities, the opinion presented in the paper is that conflict situations are infrequent and if they do occur, all disputes are settled by the Constitutional Tribunal.

**DELL'UNICITÀ DEL MERCATO E DECENTRAMENTO TERRITORIALE
NEL SETTORE AGROALIMENTARE SPAGNOLO:
L'INCIDENZA DELLA LEGGE N. 20/2013 DEL 9 DICEMBRE 2013**

Riassunto

In Spagna le competenze nell'ambito dell'agricoltura sono state ripartite tra lo Stato e le più grandi unità di divisione territoriale di base – le comunità autonome (*comunidades autonomas*). La Costituzione del 1978 non menziona in modo diretto l'agricoltura come uno dei settori dell'economia esente da regolazione statale, essa si limita soltanto a stabilire che le competenze in materia di agricoltura e allevamento degli animali spettino alla regolazione effettuata da parte delle comunità autonome. A parere dell'autrice, benché manchi una espressa regolazione costituzionale capace di differenziare in modo chiaro e nitido le competenze dello Stato dalle competenze appartenenti alle particolari comunità autonome nel settore agroalimentare, non si giunge troppo spesso a una situazione di conflitto. Nel caso in cui essa si verifici spetta alla Corte Costituzionale giudicare a chi attribuire la competenza di regolare una data materia agroalimentare.