

RESTRICCIONES PÚBLICAS DE LA COMPETENCIA

(Public restraints to Competition)

Working Paper IE Law School

AJ8-223

06-07-2015

Centro de Estudios Europeos/IE

Francisco Marcos*

Professor IE Law School

Francisco.marcos@ie.edu

Resumen/ Abstract:

Uno de los retos de la política de la competencia es hacer frente a las restricciones de la competencia provocadas o favorecidas por normas jurídicas o por decisiones de los poderes públicos. Sus efectos negativos en el funcionamiento del mercado y en el bienestar de los consumidores pueden ser tan relevantes como los de las prácticas anticompetitivas estrictamente privadas realizadas por las empresas.

Este trabajo analiza los instrumentos jurídicos existentes para prevenir y luchar contra las restricciones públicas a la competencia en España. Al margen de las limitaciones que el Derecho de la Unión Europea introduce a estas intervenciones de los poderes públicos, a partir de la Constitución económica este artículo examina los principios que gobiernan la admisibilidad de restricciones públicas a la competencia y los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico español para informar, prevenir o reaccionar frente a ellas.

One of the challenges of competition policy is to address the restrictions of competition caused or favored by the State through legal rules or decisions of public authorities. Its pernicious effects on the functioning of the market and on consumer welfare can equal those arising from private business anti-competitive practices.

This paper analyzes existing legal tools to prevent and combat public restrictions on competition in Spain. Apart from the relevant limitations that European Union law introduces in this matter, this article analyzes the principles governing the admissibility of public restraints to competition that can be extracted from Spanish constitutional rules and the mechanisms available under Spanish law regarding information, prevention or reaction to public restraints to competition.

Palabras clave/ Keywords: defensa de la competencia, regulación, restricciones públicas, normas públicas anticompetitivas, actos administrativos anticompetitivos, España, análisis de impacto normativo / *Competition, Antitrust, Regulation, Public restraints, anti-competitive rules, anti-competitive administrative actions, Spain, regulatory impact assesment.*

Códigos JEL: K21, K30, K42, L43, L44, L50

**Professor of Law, IE Law School, francisco.marcos@ie.edu. Este trabajo está destinado a su publicación en un próximo número de *Papeles de Economía Española* (Regulación y Competencia en España, coord.. J Ganuza).*

La publicación de la Serie Jean Monnet Working Papers IE-Law School
está patrocinada por el Centro de Excelencia de Estudios Europeos-IE.
Copyright © 2015 by Francisco Marcos, Professor at IE Law School.
Este working paper se distribuye con fines divulgativos y de discusión.
Prohibida su reproducción sin permiso del autor, a quien debe contactar en caso de solicitar copias.
Editado por el IE Law School e impreso por IE Publishing, Madrid, España.

*The publishing of Serie Jean Monnet Working Papers IE-Law School
is sponsored by the Center of Excellence of European Studies.
Copyright © 2015 by Francisco Marcos, Professor at IE Law School.
This working paper is distributed for purposes of comment and discussion only.
It may not be reproduced without permission of the copyright holder.
Edited by IE Law School and printed at IE Publishing, Madrid, Spain.*

Introducción

La protección de la libre competencia en los mercados exige prestar atención a las restricciones a la competencia introducidas por los poderes públicos. Las distorsiones de la competencia promovidas o facilitadas por los poderes públicos perjudican el bienestar del consumidor de manera análoga a las prácticas anticompetitivas de las empresas, con lo que es preciso que el derecho de defensa de la competencia proporcione un tratamiento adecuado y efectivo frente a las mismas.¹ Cuando una fijación de precios o un reparto de mercado resultan de una norma jurídica o de una actuación administrativa que lo promueve, provoca se encarga de asegurar su cumplimiento, la intervención y participación pública en la conducta distorsiona la efectividad de las prohibiciones de conductas anticompetitivas contenidas en la legislación de defensa de la competencia, confundiendo sobre su vigor y aplicación al caso concreto. Este artículo proporciona una visión integral del régimen jurídico de las restricciones públicas de la competencia, distinguiendo las legítimas y admisibles de las que no lo son, analizando los instrumentos previstos en el Derecho español para hacer frente a las restricciones públicas de la competencia consideradas inadmisibles.

1. Restricciones públicas de la competencia admisibles.

El reconocimiento del sistema de economía de mercado como uno de los pilares de la Constitución económica tiene implicaciones jurídicas relevantes en diversos planos (artículo 38 de la Constitución española).² En la dimensión privada supone la afirmación de la libertad de empresa y la libre competencia como motores de la actividad económica en nuestro país. En la dimensión pública introduce un mandato dirigido a los poderes públicos, encargados de preservar y garantizar el funcionamiento de los mercados.³ Naturalmente, lo anterior no proscribire las intervenciones públicas que, en el desempeño de las funciones que la Administración y el resto de los poderes públicos tienen atribuidas, e inspiradas en la consecución de diversos valores constitucionales, puedan condicionar e incluso limitar el funcionamiento del mercado.

¹ Véanse MURIS (2004) y OHLHAUSEN (2006).

² Constitución española de 6 de diciembre de 1978 ([BOE nº 311 de 29/12/1978](#)). Véase BASSOLS (2003).

³ FJº 4 de la STC 88/1986, de 1 de julio (“*El reconocimiento de la economía de mercado por la Constitución, como marco obligado de la libertad de empresa, y el compromiso de proteger el ejercicio de ésta -art. 38, inciso segundo- por parte de los poderes públicos suponen la necesidad de una actuación específicamente encaminada a defender tales objetivos constitucionales. Y una de las actuaciones que pueden resultar necesarias es la consistente en evitar aquellas prácticas que puedan afectar o dañar seriamente a un elemento tan decisivo en la economía de mercado como es la concurrencia entre Empresas, apareciendo así la defensa de la competencia como una necesaria defensa, y no como una restricción, de la libertad de Empresa y de la economía de mercado, que se verían amenazadas por el juego incontrolado de las tendencias naturales de éste*”).

En efecto, la salvaguarda de la libre competencia es sólo uno de los múltiples intereses generales que los poderes públicos deben atender, pero no es necesariamente el más importante. No obstante, la Constitución económica establece los parámetros con arreglo a los cuales las limitaciones públicas de la libertad de empresa y de la libre competencia pueden ser plausibles. Adicionalmente, y al margen del orden constitucional, el Derecho de la Unión Europea (UE) introduce otras condiciones que pueden impedir las normas o actuaciones públicas que limiten la competencia y afecten al comercio entre los Estados miembros.⁴

En este artículo se examinan las condiciones en que, en el plano jurídico doméstico, las restricciones públicas a la competencia son posibles y aceptables. La Constitución económica establece las condiciones formales y materiales que han de cumplirse para que tales restricciones sean admisibles. Además, como complemento del orden constitucional, el legislador ha establecido diferentes mecanismos que condicionan la introducción de restricciones públicas a la competencia en el mercado y también otras herramientas para luchar contra las que sean consideradas ilegítimas, construyéndose de este modo, un régimen jurídico completo y coherente.

Aunque la libertad de empresa y la libre competencia constituyen pilares del modelo económico que la Constitución española reconoce e instauro, no se trata de principios o mandatos absolutos, que no admitan excepción. Por definición, y como ocurre en otros Estados, la ordenación constitucional excluye por completo la libertad de empresa y el juego de la competencia en el mercado en el desempeño de determinados servicios ligados al ejercicio de potestades públicas de carácter soberano (v. gr., orden público, defensa nacional). Igualmente, reconoce y da carta de naturaleza a determinados derechos cuya ordenación y garantía requiere intervenciones públicas que limiten o condicionen las iniciativas empresariales privadas y la libre competencia en ciertos mercados. Así, por ejemplo, muchas limitaciones de la competencia en el mercado educativo y en el mercado sanitario hunden sus raíces en el texto constitucional, que proporciona sólidos fundamentos para que existan restricciones públicas a la competencia en esos mercados⁵.

Adicionalmente, los poderes públicos reciben el encargo constitucional de la garantía de determinados servicios de interés general,⁶ lo que puede limitar el posible juego de los mercados y de la competencia en su provisión. La incidencia y relevancia de los servicios públicos se percibe con claridad en el ámbito municipal, donde la legislación de régimen local reserva en exclusiva a las entidades locales ciertos servicios (*“abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de*

⁴ Aquéllas restricciones públicas de la competencia que afecten al comercio entre los Estados miembros podrían ser consideradas contrarias al Derecho de la UE (al infringir los Estados miembros el deber de no poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión) y, por tanto, proscritas, véanse CASTILLO DE LA TORRE (2005) y BAQUERO CRUZ (2002).

⁵ Por poner dos ejemplos: en materia de universidades privadas, véanse diversos preceptos (arts. 4, 6.5, 12, 27 y 72) de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades ([BOE nº 307 de 24/12/2001](#)) sobre su régimen de acceso al mercado y funcionamiento; y en materia de sanidad privada, véanse Título IV de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad ([BOE nº102, de 29/4/1986](#)) y artículo 6 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud ([BOE nº 128, de 29/5/2003](#)).

⁶ Véanse artículos 27.5 (centros docentes públicos); 43 (servicios sanitarios públicos), 50 (servicios sociales públicos) y, en general, artículo 128 (intervención del Estado en actividad económica y reserva al sector público de servicios esenciales).

residuos; suministro de gas y calefacción; mataderos, mercados y lonjas centrales; transporte público de viajeros; servicios mortuorios)⁷.

Sin embargo, al margen de los excepcionales supuestos en los que la Constitución excluye la iniciativa privada y el mercado para la provisión de determinados servicios, con carácter general establece unas condiciones formales y materiales que deben respetarse en todo caso por las intervenciones públicas (adopten la forma de norma jurídica o de acto administrativo) que incidan sobre la competencia en el mercado. Desde esta perspectiva, y a los efectos del análisis que aquí se realiza se entenderán por restricciones públicas de la competencia cualesquiera barreras, distorsiones, falseamientos o restricciones de la competencia que se introduzcan en una norma, decisión o actuación públicas, incluyendo aquéllos supuestos en los que las normas, decisiones o actuaciones públicas imponen o exigen a los operadores económicos privados desarrollar una conducta anticompetitiva de las prohibidas por el artículo 1 o por el artículo 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC)⁸.

Con el propósito de minimizar y cualificar el número de restricciones públicas a la competencia, y en coherencia con el sistema de economía de mercado que reconoce un amplio margen a la iniciativa y actividades privadas, formalmente cualquier restricción a la competencia y a la libertad de empresa debe introducirse en normas de rango legal (art. 53.1 de la Constitución), lo que presumiblemente las limitaría y cualificaría a aquéllos casos en los que el interés general, representado en la soberanía popular, las apoya.

Sin embargo, incluso cuando se incorporen en un texto legislativo, no cualquier restricción a la competencia es constitucionalmente admisible. El legislador puede limitar el juego del mercado, pero no eliminar por completo el mercado. Además las restricciones legales a la competencia y a la libertad de empresa deben ser adecuadas, necesarias y proporcionales para alcanzar los objetivos que persiguen. En caso contrario, corren el riesgo de resultar inconstitucionales⁹.

Finalmente, la legislación de liberalización del régimen de servicios (la *Ley Paraguas*¹⁰ y la *Ley Omnibus*¹¹) y la legislación de unidad de mercado¹² han supuesto un reforzamiento de la limitación de las intervenciones públicas que condicionen o restrinjan el acceso y ejercicio de actividades

⁷ Artículo 86.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL, [BOE nº 80, de 3/4/1985](#)). Sobre la aplicación de la legislación de defensa de la competencia en este ámbito véanse MALARET (2014) y ORTEGA (2014).

⁸ [BOE nº 159 de 04/07/2007](#).

⁹ En general, sobre este punto, ampliamente, CIDONCHA (2006) y ALFARO & PAZ-ARES (2003).

¹⁰ *Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio* ([BOE nº 283, de 24/11/2009](#)).

¹¹ *Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio* ([BOE nº 308, de 23/12/2009](#)).

¹² *Ley 22/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado* (LGUM), [BOE nº 295, de 10/12/2013](#).

industriales, comerciales o de servicios, especialmente en el ámbito autonómico y local, que deben cumplir las exigencias de legalidad, oportunidad, adecuación, necesidad y proporcionalidad.¹³

Al margen de lo anterior, el tratamiento de las restricciones públicas a la competencia en Derecho español contempla herramientas destinadas a informar y alertar con carácter previo a la adopción de normas que puedan restringir la competencia (*infra* §2). Adicionalmente, cuando las restricciones a la competencia no respetan los parámetros constitucionales, se proporcionan distintas herramientas destinadas a actuar sobre ellas, salvaguardando la libertad de empresa y la libre competencia (*infra* §3). Finalmente, en coherencia con el orden constitucional vigente y con las características y limitaciones propias de los mecanismos anteriores, pueden existir ciertas conductas públicas que de manera anómala favorezcan o promuevan las conductas anticompetitivas de las empresas frente a las que el Derecho de defensa de la competencia no pueda reaccionar, debiendo utilizarse instrumentos previstos en otras normas disciplinarias y penales (*infra* §4).

2. Mecanismos informativos y preventivos sobre restricciones públicas a la competencia (*ex ante*)

El mencionado régimen constitucional sobre las intervenciones públicas que pueden restringir la competencia en el mercado (que han de figurar en norma de rango legal y ser adecuadas, necesarias y proporcionales para alcanzar los objetivos de interés general que persigan) se complementa con ciertas herramientas auxiliares destinadas a hacer transparentes, alertando sobre la introducción de restricciones públicas de la competencia.

A diferencia de las restricciones públicas a la competencia materializadas en decisiones o actuaciones puntuales de la Administración pública, que por definición limitan los posibles efectos anticompetitivos al ámbito concreto y puntual sobre el que se proyectan los actos administrativos, las normas y regulaciones anticompetitivas propagan sus efectos anticompetitivos de manera más amplia y duradera, lo que hace aconsejable la previsión de instrumentos destinados a hacer transparente y conocida por el órgano encargado de adoptar la norma (ora el Parlamento ora el Gobierno o la administración pública en cuestión) los previsibles costes para la competencia en el mercado derivados de la adopción de la norma, así como también naturalmente los eventuales beneficios que de ella se pueden derivar.

En efecto, con el propósito de asegurar una regulación de calidad que respete la libertad individual y no introduzca trabas injustificadas a las actividades económicas, las propuestas normativas deben precedidas de un análisis de impacto normativo (AIN), que justifique oportunidad y necesidad de la regulación para el interés general, las alternativas disponibles, sus costes y sus beneficios.¹⁴ Los AIN de las propuestas normativas incluyen un examen y una cuantificación *ex ante* de las distorsiones a la

¹³ Véase DE LA QUADRA (2013).

¹⁴ Véase MARCOS (2009).

libre competencia en el mercado, así como una evaluación sobre su admisibilidad con arreglo al marco jurídico antes descrito (*supra* §1).¹⁵ Deben incorporar una evaluación del impacto en la competencia de aquéllas propuestas normativas que incidan en el mercado, con el propósito de hacer visibles *ex ante* los eventuales costes para su adecuada ponderación por el órgano encargado de adoptarla, posibilitando su modificación y modulación de sus previsiones para reducir los posibles efectos anticompetitivos.¹⁶

Igualmente, las diversas autoridades autonómicas de defensa de la competencia desarrollan funciones consultivas destinadas a informar de las posibles restricciones públicas a la competencia.¹⁷ Además, en el caso particular de las intervenciones públicas de las Comunidades Autónomas (CCAA) o de las Entidades locales, la LGUM introduce el principio general de que las disposiciones o actuaciones administrativas deben respetar los principios de transparencia, necesidad, proporcionalidad y simplificación de cargas, con eficacia en todo el territorio nacional (art. 9). Entre los mecanismos que la LGUM crea con tal propósito se encuentra un sistema de cooperación y control previo de los proyectos normativos que puedan tener incidencia en la unidad de mercado (art. 14), así como una evaluación periódica de la normativa que potencialmente pueda afectar a la unidad de mercado en el marco del Consejo para la Unidad de Mercado (CUM) y de las respectivas conferencias sectoriales (art. 15).¹⁸

Adicionalmente, cuando la Administración pública acude al mercado para proveerse de bienes o servicios, la legislación en materia de contratación pública exige que la libre competencia sea uno de los principios que deban tenerse en cuenta en la organización y adjudicación de las licitaciones.¹⁹

¹⁵ Art. 2.1.d) del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo ([BOE nº 173, de 01/01/2010](#)).

¹⁶ Véase LIANOS (2014), Con idéntico propósito la CNC aprobó las *Recomendaciones a las Administraciones Públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia* (junio de 2008) y la *Guía para la elaboración de memorias de competencia* (enero de 2008).

¹⁷ La pionera fue la Agencia de Defensa de la Competencia de la Junta de Andalucía (ADCA), véase art. 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía ([BOE nº 179 de 27/07/2007](#)), que atribuye a la ADCA la función de «*informar los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento de la Junta de Andalucía que incidan en la libre competencia, con el objetivo de proteger los intereses generales, especialmente de las personas consumidoras y usuarias y para favorecer el desarrollo socioeconómico de Andalucía*». En general, véase RODRÍGUEZ MÍGUEZ & PARDO (2011).

¹⁸ Véanse MUÑOZ MACHADO (2014); PADRÓS & MACÍAS (2014) y TORNOS (2014).

¹⁹ Véase art. 1 del RD Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) ([BOE nº 276 de 16/11/2011](#)) y SÁNCHEZ GRAELLS (2015).

3. Mecanismos reactivos contra restricciones públicas de la competencia inadmisibles (*ex post*).

Los instrumentos preventivos e informativos anteriormente examinados pueden no ser eficaces para alertar y evitar las posibles restricciones públicas de la competencia que se introduzcan en normas jurídicas o decisiones administrativas posteriores. En tal caso, cuando las normas jurídicas, decisiones o actuaciones de los poderes públicos provoquen efectos anticompetitivos en el mercado que se consideren injustificadas, el ordenamiento jurídico prevé distintas vías de reacción en función de la naturaleza jurídica y de las características en que esas iniciativas se materializan.

3.1. Leyes que introducen restricciones inadmisibles de la competencia.

Cuando una ley introduce una limitación restricción de la competencia que no respeta el contenido esencial de la libertad de empresa y de la libre competencia, es inadecuada, innecesaria o desproporcionada, incurre en un vicio de inconstitucionalidad, que podrá ser activado a través de las herramientas previstas para depurar ese vicio [art. 161.1.a) y 163 de la Constitución].²⁰

Naturalmente, la otra cara de la moneda es que son admisibles y perfectamente constitucionales las leyes que incorporan restricciones a la competencia (artículo 4.1 de la LDC), en las que el legislador respete el contenido esencial de la libertad de empresa y la libre competencia, estableciendo condiciones que la restrinjan de manera adecuada, necesaria y proporcional para satisfacer o promover otros bienes o valores constitucionales.²¹ La restricción debe resultar del texto de la norma legal de modo que, en la regulación del comportamiento en el mercado, el legislador excluya la aplicación de la LDC.²² Igualmente, las normas reglamentarias que desarrollan esas restricciones y las actuaciones públicas conformes a la escrita previsión legal son también perfectamente válidas y lícitas, en la medida que se limitan a ejecutar o cumplir lo previsto en la norma legal.

²⁰ Véanse arts. 161.1.a) (recurso de inconstitucionalidad) y 163 (cuestión de inconstitucionalidad) de la Constitución. Así, por ejemplo, no se estimó inconstitucional la norma legal catalana sobre ferias comerciales (*Ley 9/1984, de 5 de marzo, reguladora de Ferias Comerciales*) que limitaba a las entidades sin ánimo de lucro (directo o indirecto) en dicha actividad la posibilidad de organizar ferias comerciales oficiales en Cataluña, véase FJ2º de la STC 84/1993, de 8 de marzo de 1993 ([BOE nº TC90 de 15/04/1993](#)), al considerar que dicha exigencia no es arbitraria o irracional, y que persigue el interés público de hacer dicha actividad lo más abierta y lo menos gravosa posible.

²¹ En general, sobre esta disposición, permítase la referencia a MARCOS (2015).

²² Lo que no ocurre por ejemplo, con la mayoría de las restricciones a la competencia en el mercado de los servicios profesionales (precios, publicidad, etc.), que se contengan en normas reglamentarias o en las normas adoptadas por el colegio profesional, sin ningún amparo legal. Así, por ejemplo, sobre la pretensión de los arquitectos de reservarse la realización de los estudios de seguridad y salud de los proyectos de ejecución de edificaciones, véase resolución de la CNC de 29 de noviembre de 2010, [S/0002/07, Consejo Superior de Arquitectos de España](#)).

3.2. Normas reglamentarias y actuaciones administrativas que introducen restricciones ilícitas a la competencia.

Cuando sin fundamento legal válido, una norma reglamentaria o una actuación administrativa introducen una limitación o restricción de la competencia entre los agentes del mercado está aquejada de un vicio que puede determinar la nulidad. La LDC preceptúa que las prohibiciones de conductas anticompetitivas se aplican “a las situaciones de restricción de competencia que se deriven del ejercicio de otras potestades administrativas o sean causadas por la actuación de los poderes públicos o las empresas públicas sin dicho amparo legal” (art. 4.2 de la LDC). Los operadores privados que a raíz de esas normas reglamentarias o actuaciones administrativas incurran en una práctica anticompetitiva pueden ser sancionados. La falta de amparo legal de la restricción a la competencia determina la ilicitud de la conducta en cuestión, que constituye una infracción que puede ser perseguida por las autoridades de la competencia.

Naturalmente, al margen de la eficacia de la regla anterior para el caso concreto (i.e., los efectos frente a los operadores afectados), otra cosa es lo que pueda ocurrir con las normas reglamentarias o actos administrativos que provoquen o induzcan la conducta prohibida, que podrán anulados a través de los cauces ordinarios previstos en materia administrativa para los reglamentos y actos administrativos que contravengan la LDC.²³

Adicionalmente, al margen de las causas y de los procedimientos que con carácter general puedan conducir a la declaración de nulidad de esas normas y actos conforme a la legislación administrativa,²⁴ el legislador contempla cauces reforzados y específicos destinados particularmente a combatirlos cuando provoquen efectos anticompetitivos. Así, en primer lugar, la legislación de defensa la competencia encarga a las autoridades de defensa de la competencia la impugnación de esas normas y actuaciones administrativas (*infra* §3.2.1). En segundo lugar, las distorsiones a la competencia en el mercado nacional tienen un régimen específico en la legislación sobre unidad de mercado (*infra* §3.2.2)

²³ De acuerdo con la Constitución (art.103.1), “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”, lo que supone que no podría –sin autorización legal- introducir restricciones a la competencia en el mercado.

²⁴ Véase, por ejemplo, la STS de 31 de enero de 2001 (Sala de lo contencioso-administrativo, Secc. 5ª [ROJ STS 581/2001](#)), que declaró contraria al artículo 38 de la Constitución el artículo 65 de la Ordenanza de Sevilla reguladora del Mercado de Abastos (“No se concederá licencia alguna para la apertura de establecimientos que tengan previsto dedicarse a la venta de artículos alimenticios de los recogidos en los cuatro primeros apartados del artículo 58, si no guardan con los Mercados de Abastos la distancia mínima de 200 metros. Igualmente se encontrarán afectados por esta limitación los Autoservicios, Supermercados y tiendas de Ultramarinos por lo que respecta a las especies recogidas en los apartados anteriormente mencionados. La medición se efectuará desde la puerta del establecimiento al eje central de la calle más próxima, siguiendo esta misma línea hasta la puerta más inmediata de acceso al Mercado”), al estimar que “No hay razones urbanísticas, de orden público, de seguridad, salubridad y sanidad que den cobertura a las medidas adoptadas. Desde otro punto de vista, el económico, no es misión de las Ordenanzas velar por la adecuada distribución geográfica de los establecimientos en los municipios, pues será el mercado quien lleve a cabo esta función” (FD4º).

3.2.1. La impugnación por las autoridades de competencia de normas y actuaciones administrativas de las que resulten restricciones a la competencia.

La Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNMC) y las autoridades autonómicas de defensa de la competencia están legitimadas en sus ámbitos respectivos para *”impugnar ante la jurisdicción competente los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho administrativo y disposiciones generales de rango inferior a la ley de los que se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados”* (arts. 5.4 de la Ley 13/2013 y 13.2 de la LDC).²⁵

La eficacia de este instrumento opera tanto con carácter preventivo como reactivo, pues puede argüirse con su uso tanto frente a la propuesta normativa como frente a la adopción de iniciativas infra-legales anticompetitivas por los poderes públicos. Junto a esa eficacia “silenciosa”, la herramienta ha sido utilizada en al menos cinco ocasiones por las autoridades nacionales de competencia (CNC y CNMC) y una por la autoridad vasca de competencia. La CNC impugnó las concesiones de autobuses interurbanos por la Xunta de Galicia ([LA/01/2010](#))²⁶ y por la Generalidad de Valencia ([LA/01/2010](#))²⁷ por entender que las prórrogas de las concesiones que se establecían se eran contrarias a la libre competencia y al Derecho de la UE. Esas impugnaciones tuvieron un resultado dispar.²⁸

En 2012 la CNMC también impugnó en 2012 la regulación estatal de las nuevas redes de distribución eléctrica no reservadas ([LA/03/2012](#)),²⁹ que favorecía injustificadamente a los distribuidores existentes para extender su poder de mercado a otro conexo.³⁰

²⁵ *Ley 3/2013, de 4 de junio, se creó la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* ([BOE nº 134 de 05706/2013](#)). Véanse GONZÁLEZ-PANIZO (2013) y GUILLÉN (2013). Obviamente, las impugnaciones por las autoridades autonómicas de competencia sólo caben en el ámbito autonómico y local de su territorio.

²⁶ Véase *Resolución de 26 de febrero de 2010 de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia* ([DOG nº 40 de 01/03/2010](#)).

²⁷ Véase *Decreto del Consell 24/2010, de 29 de enero de 2010, por el que se aprueba el Plan de modernización de las concesiones de transporte público regular de viajeros por carretera de la Comunidad Valenciana* ([DOCV nº 6198 de 03/02/2010](#)).

²⁸ El recurso contra el Decreto valenciano fue estimado por la STSJCV de 22 de octubre de 2012 (Sala de lo contencioso-administrativo, Sec. 5ª, [ROJ STSJ CV 5574/2012](#) el TS tuvo ocasión de pronunciarse sobre la misma norma en STS de 1 de Octubre de 2014 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sec. 7ª), [ROJ STS 4561/2014](#)). En cambio, la impugnación de la resolución gallega fue desestimada por la STSJG de 24 de mayo de 2012 (Sala de lo contencioso-administrativo, Sec. 2ª, [ROJ STSJ GAL 5006/2012](#)).

²⁹ DF 4ª del Real Decreto 1623/2011, de 14 de noviembre, por el que se regulan los efectos de la entrada en funcionamiento del enlace entre el sistema eléctrico peninsular y el balear, y se modifican otras disposiciones del sector eléctrico ([BOE nº 194 de 07/12/2011](#)).

³⁰ Ante una solicitud de nueva extensión de la red eléctrica de cara a un nuevo punto de suministro, esta norma obliga a la empresa distribuidora de cada zona a remitir al solicitante un presupuesto tanto por las actividades

Además, en 2014 la CNMC ha impugnado el Decreto 79/2014, de 10 de Julio, por el que se regulan los apartamentos de uso turístico en la Comunidad de Madrid ([LA/05/2014](#)),³¹ que introduce obstáculos a la competencia y perjudica a los consumidores, al encarecer injustificadamente los costes de los servicios de alojamiento turístico e impedir que se contraten por períodos inferiores a cinco días. Igualmente, la CNMC ha impugnado ciertas normas de contratación pública de la Generalidad de Cataluña que introducen distorsiones injustificadas al principio de libre concurrencia en las licitaciones públicas y contraviene la LCSP ([LA/04/2015](#)).³²

Además, en ejercicio de las potestades que tiene legalmente reconocidas,³³ la Autoridad Vasca de Competencia (AVC) ha impugnado la Norma Foral 4/2013, de 17 de julio, de incorporación de cláusulas sociales en los contratos de obras del Sector Público Foral.³⁴ Esta norma exige a los órganos de contratación de las entidades que integran el sector público foral del territorio histórico de Guipúzcoa a introducir en los pliegos administrativos de los contratos de otras de ciertas cláusulas de carácter social, lo que contraviene la legislación en materia de contratación pública y menoscaba (innecesaria, discriminatoria y desproporcionalmente) el principio de concurrencia en la contratación pública.³⁵ No obstante, la impugnación de la AVC ha sido rechazada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (que cuenta con un voto disidente),³⁶ pero ha sido recurrida al Tribunal Supremo.

3.2.2. La impugnación de las normas y actuaciones de las administraciones autonómicas que restrinjan la competencia en el mercado nacional.

que como distribuidor le corresponde realizar en exclusiva como por aquellas otras que el solicitante puede contratar con el distribuidor o con terceros instaladores independientes (i.e. actividades no reservadas). La norma concedía a cada empresa distribuidora una posición de ventaja en su zona geográfica, otorgándole el privilegio de remitir el primer presupuesto sobre los servicios correspondientes a un mercado conexo que opera en libre competencia: el mercado de las instalaciones no baremadas. Aunque no se conoce el fallo de ese recurso, el TS ha resuelto (desestimándolo por pérdida sobrevenida de objeto) el que contra la misma norma y por la misma causa interpuso la Federación Nacional de Empresarios de Instalaciones Eléctricas y Telecomunicaciones de España por STS de 13 de Mayo de 2014 (Sala de lo contencioso-administrativo, Sec. 3ª, [ROJ STS2183/2014](#)).

³¹ [BOCM 180, de 31/07/2014](#).

³² [Instrucción 1/2014, de 9 de enero, de la Oficina de Supervisión y Evaluación de la Contratación Pública \(OSACP\) para el incremento de la transparencia y la optimización de aspectos de los procedimientos de contratación pública de la Generalidad de Cataluña](#).

³³ Véase, además del art. 13.2 de la LDC, el art. 3.4 de la Ley 1/2012, de 2 de febrero ([BOE nº 40 de 16 de febrero de 2012](#)), de la AVC atribuye a ésta la potestad de “*impugnar ante la jurisdicción competente los actos sujetos al derecho administrativo y las disposiciones generales de rango inferior a la ley, de las Administraciones Públicas autonómica, foral y local de la Comunidad Autónoma de Euskadi, cuando de ellos se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados. Se exceptúan de dicha competencia las normas forales fiscales de las Juntas Generales de los territorios históricos*”.

³⁴ [BOPV nº 182, de 24/09/2013](#).

³⁵ Véase [Informe del Consejo Vasco de la Competencia \(CVC\) con relación a la conveniencia de impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa la “Norma foral 4/2013, de 17 de julio, de incorporación de cláusulas sociales en los contratos de obras del sector público foral, de 17 de septiembre de 2013](#).

³⁶ [STSJPV \(Sala de lo contencioso-administrativo\) de 30 de Diciembre de 2014, nº 603/2014](#).

Igualmente, con el propósito de eliminar los obstáculos y las trabas introducidas por las Comunidades Autónomas y por las Entidades locales que dificulten y graven la competencia efectiva de las empresas a nivel nacional, la LGUM proporciona distintos instrumentos destinados a controlar y supervisar las intervenciones públicas que puedan fragmentar artificialmente la unidad del mercado nacional, evitando o minimizando las distorsiones que puedan derivarse de la descentralización de los poderes públicos.

Las reglas introducidas por la LGUM introducen un novedoso régimen para la libertad de empresa, cuyos efectos desbordan los márgenes de la libertad de establecimiento o de circulación (la pretendida “unidad de mercado”), aunque con una eficacia menor en atención al rango legal de la disposición.³⁷

Al margen de lo anterior, desde el punto de vista práctico, los operadores económicos podrán presentar reclamación ante la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado en caso de que estimen que cualquier intervención pública (“*disposición de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho*”) vulnera su libertad de establecimiento o de circulación, en contravención con las disposiciones de la LGUM (art. 26.1).³⁸ Esta reclamación es alternativa a la posible interposición de los recursos administrativos o jurisdiccionales ordinarios que procedieren contra la disposición o acto en cuestión (art. 26.3).³⁹ La interposición de estas reclamaciones da lugar a un procedimiento consultivo en el que se recaban informes sobre la compatibilidad de dicha intervención con la libertad de establecimiento y circulación de la autoridad interviniente, de las autoridades de defensa de la competencia (CNMC o autoridades autonómicas) en el que puede instarse a las autoridades intervinientes a que reconsideren su actuación.⁴⁰

Al margen de las referidas reclamaciones administrativas, la LGUM contempla la posibilidad de que la CNMC, de oficio o a instancia de parte, interponga un recurso contencioso-administrativo contra cualquier intervención que se considere contraria a la libertad de establecimiento o de circulación (art. 27).⁴¹ No existen todavía ningún pronunciamiento judicial sobre las impugnaciones conforme a este

³⁷ Véase REBOLLO (2014): “*La LGUM ha querido dar a las libertades económicas –en esencia, a la de empresa– una resistencia frente a las restricciones legales con independencia de lo que se supone que es la finalidad de esta Ley, es decir, la de garantizar la unidad del mercado nacional. Pretende ofrecer un contenido irreductible de la libertad de empresa que es mucho más que un medio para asegurar la libre circulación de productos y servicios.*”

³⁸ El artículo 28 de la LGUM prevé *mecanismos adicionales de eliminación de obstáculos o barreras detectados por los operadores económicos, los consumidores y los usuarios.*

³⁹ De hecho “*Cuando existiesen motivos de impugnación distintos de la vulneración de la libertad de establecimiento o de circulación, los operadores que 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*” (art. 26.9). El art. 28.6 contempla la posibilidad que el informe de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado pueda solicitarse también en el marco de la impugnación ordinaria prevista en la Ley de la Jurisdicción Contenciosa administrativa.

⁴⁰ La [web](#) del CUM contiene amplia y detallada información sobre los numerosos procedimientos de información y reclamaciones administrativas entabladas hasta la fecha en los distintos sectores económicos.

⁴¹ Sobre este procedimiento, véase SANTAMARÍA PASTOR, J A (2013).

precepto que ya ha realizado la CNMC. Hasta el momento, ha sido utilizado para impugnar varios actos de las CCAA y de entidades locales en materia de transporte⁴², telecomunicaciones⁴³, comercio minorista⁴⁴ y de prevención de riesgos laborales.⁴⁵

4. Reacción frente a otras actuaciones públicas de corte anticompetitivo.

Cuando los poderes públicos actúan directamente como operadores de mercado e infringen la legislación de defensa de la competencia, esta les es directamente aplicable. Las prohibiciones de conductas anticompetitivas se aplican a las empresas públicas o a la Administración pública cuando actúa como un agente u operador de mercado más,⁴⁶ y no existe amparo legal para las mismas.

⁴² La CNMC ha impugnado la resolución de 12 de febrero de 2015 del Servicio Territorial de Transportes de Valencia, que deniega una autorización de transporte de mercancías por carretera (confirmada por resolución de 5 de marzo de 2015 de la Dirección General de Transportes y Logística de la Generalitat Valenciana) al no disponer del número mínimo de vehículos (tres) requerido para la obtención de una autorización de transporte por el artículo 19.1.b) de la *Orden FOM/734/2007, de 20 de marzo, por la que se desarrolla el Reglamento de la LOTT en materia de autorizaciones de transporte de mercancías por carretera (BOE nº 75, de 28/03/2007)*. La resolución impugnada se fundamenta en esta disposición que, según la CNMC no cumple los requisitos de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM, introduciendo un obstáculo injustificado para el acceso y ejercicio de esta actividad ([UM/015/15](#)).

⁴³ A pesar de que el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife ha mostrado su predisposición a realizar determinados cambios en la normativa municipal, la CNMC ha impugnado la Ordenanza de Paisaje Urbano de Santa Cruz de Tenerife, que establece limitaciones al despliegue de elementos de redes de comunicaciones electrónicas, por considerar que dichos preceptos podrían resultar contrarios a los principios de necesidad y proporcionalidad previstos en los artículos 5 y 17 de la LGUM ([UM/002/15](#)).

De igual modo, por análogas razones se ha impugnado el Título X del Libro II de las Ordenanzas Municipales del Ayuntamiento de Hernani de 30 de septiembre de 2014 sobre la solicitud, tramitación y control de la ejecución de las licencias urbanísticas ([UM/004/15](#)).

⁴⁴ La CNMC ha impugnado las resoluciones de la Conselleria d'Economia, Indústria, Turisme i Ocupació de la Generalitat Valenciana de 15 de octubre y 28 de noviembre de 2014 que denegaban al Centro Comercial Gran Turia la autorización para aplicar el mismo horario de apertura que el resto de grandes superficies comerciales ubicadas en la ciudad de Valencia ([UM/074/14](#)).

⁴⁵ La CNMC ha acordado interponer recurso contencioso-administrativo contra el artículo 4 del Decreto 72/2014, de 23 de julio, del Principado de Asturias, por el que se regula la utilización de unidades móviles por los servicios de prevención de riesgos laborales ([BOPA nº 176, de 30/07/2014](#)), que establece requisitos para la utilización de unidades móviles por los servicios de prevención de riesgos laborales (horquillas de distancia para su funcionamiento, limitaciones de los lugares en los que pueden prestar su actividad, exclusión de su utilización en la atención a profesionales que desarrollen determinadas actividades y limitaciones cuantitativas referidas a un porcentaje de los trabajadores a los que el servicio de prevención ajeno dé cobertura en la CCAA) considerados innecesarios, desproporcionados y limitativos del ejercicio de la actividad de prevención de riesgos laborales a través de unidad móvil ([UM/065/14](#)).

⁴⁶ El posible ejercicio de actividades económicas por las Administraciones públicas tiene reconocimiento constitucional y las autoridades de competencia no pueden fiscalizarlo (aunque naturalmente deba siempre

Sin embargo, la legislación de defensa de la competencia no es aplicable cuando los poderes públicos ejerzan potestades públicas (v. gr., cuando otorga autorizaciones o licencias administrativas) a pesar de su posible incidencia económica.⁴⁷ De acuerdo con el Derecho de la UE, sólo excepcionalmente cabría excluir o modular su aplicación si se trata de servicios de interés general (art. 106 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea-TFUE).⁴⁸ Como es sabido, establece también una prohibición general de las ayudas públicas que falseen la competencia, encargando a la Comisión Europea de vigilar la aplicación de la prohibición y la posible autorización de ayudas en determinados casos (arts. 107 y 108 del TFUE).⁴⁹

Como se ha analizado anteriormente, si las conductas anticompetitivas resultan de normas o actuaciones administrativas sin amparo legal, existen mecanismos que permiten atacar el origen de la restricción en la norma o acto administrativo en cuestión, declarándose su nulidad (*supra* §3.2). No obstante, cuando de manera irregular o anómala las autoridades o funcionarios públicos facilitan o promueven una conducta anticompetitiva de las empresas los instrumentos descritos no serán eficaces. En verdad, se trata de conductas que la Administración no realiza como operador de mercado, sino como autoridad (aunque con desviación de poder), a las que no cabe aplicar las prohibiciones previstas en la LDC.⁵⁰

A pesar de lo anterior, la CNC⁵¹ y alguna autoridad autonómica⁵² han extendido la aplicación de la LDC a las administraciones públicas que favorecían, promovían o amparaban un cártel o una práctica anti-competitiva. Aunque se trata de una cuestión controvertida desde un punto de vista jurídico,⁵³ no cabe duda que el Ordenamiento jurídico dispone de mecanismos para sancionar y prevenir ese tipo de actuaciones por las autoridades y funcionarios públicos, sea a través de normas disciplinarias u otros regímenes de responsabilidad (v. gr., extendiendo a los cargos o funcionarios intervinientes las posibles sanciones previstas en la LDC)⁵⁴ o incluso, en los casos más graves, mediante sanciones

hallarse inspirado en el interés general) pero el ejercicio posterior de dichas actividades debe respetar las prescripciones de la LDC, véase FD8º de la STS de 14 de junio de 2014, *Funerarias de Baleares*, [ROJ STS 3139/2013](#).

⁴⁷ Así, por ejemplo, cuando la Agencia Española del Medicamento y Productos Sanitarios (AEMPS) autoriza la comercialización de medicamentos y productos sanitarios, véase RCNC de 9 de octubre de 2008 ([Biovet. S/0023/07](#)).

⁴⁸ [DOUE nº 83 de 30/03/2010](#).

⁴⁹ Véase ARPÍO SANTACRUZ (2000).

⁵⁰ Véase MARCOS (2012).

⁵¹ Véanse resoluciones de la CNC de 6 de octubre de 2011 ([Productores de uva y vino de Jerez, S/0167/09](#)) y de 27 de septiembre de 2013 ([Puerto valencia, S/0314/10](#)).

⁵² Véase resolución del Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia de la Autoridad Catalana de Competencia de 25 de noviembre de 2014 ([Servicios Funerarios del Llobregat, 40/2011](#)).

⁵³ Confróntense, de un lado, VICIANO (2014) y, de otro, COSTAS (2013), PADRÓS (/2013) y YANES (2014). La Audiencia Nacional ha anulado la condena a la Junta de Andalucía en la RCNC *supra* nota 51 (véase Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo contencioso-administrativo, Sec. 6ª, de 16 de julio de 2013, [ROJ SAN3472/2013](#)), y está recurrida la condena a la Consejería de Infraestructuras y Transporte de la Generalidad Valenciana en el otro asunto indicado.

⁵⁴ Véase ARRANZ & MOSCOSO (2012)

penales.

La relevancia de una solución adecuada a este problema no es baladí porque la presencia de la Administración como facilitadora o promotora de una conducta anticompetitiva puede enturbiar el enjuiciamiento y sanción de la conducta de los operadores privados que han infringido la LDC, que fácilmente alegarán su buena fe y que la presencia pública les confundía sobre la legalidad de la conducta (confianza legítima).⁵⁵

Conclusiones

El sistema de economía de mercado que la Constitución española reconoce es compatible con intervenciones públicas que limiten la competencia. El legislador puede introducir restricciones a la libertad de empresa y a la libre competencia de los operadores para salvaguardar y promover otros valores e intereses públicos que constitucionalmente son relevantes. De manera análoga a lo que ocurre en otros países, nuestro Derecho establece ciertas condiciones para que esas restricciones sean admisibles. El régimen jurídico se construye a partir de consideraciones de carácter formal y material. Entre las formales, todo depende del instrumento a través del que se introduce la restricción. Sólo las normas legales (o aquéllos reglamentos que las desarrollen) pueden introducir restricciones admisibles y legítimas de la competencia, que deben –en todo caso- respetar el Derecho de la UE. Entre las consideraciones materiales, las restricciones incorporadas en normas de rango legal deben respetar el contenido esencial de la libertad de empresa, ser adecuadas y necesarias para la consecución del interés general y ser proporcionales. Esas reglas y principios generales se complementan con diversos instrumentos destinados a alertar e informar preventivamente *ex ante* sobre las restricciones públicas que se contengan en las normas jurídicas, así como otros mecanismos reactivos que operan *ex post* y persiguen la eliminación de las restricciones inadmisibles de la competencia.

⁵⁵ Aunque sea discutible que las autoridades referidas puedan otorgar confianza en la legalidad de la conducta conforme a la LDC, véase COSTAS (2011).

Bibliografía

- ALFARO, J & PAZ-ARES, C (2003) «Ensayo sobre la Libertad de Empresa», en *Estudios Jurídicos en homenaje al prof. Díez-Picazo*, tomo IV, 5972-6040.
- ARPÍO SANTACRUZ, J L (2000) *Las ayudas públicas ante el derecho europeo de la competencia*.
- ARRANZ, Y & MOSCOSO, L (2012) «Desarrollo reciente de la aplicación de las normas de defensa de la competencia a las administraciones públicas», [Actualidad Jurídica UM 32: 85-89](#).
- BAQUERO CRUZ, J (2002) *Entre competencia y libre circulación. El Derecho constitucional económico de la Comunidad Europea*.
- BASSOLS COMA, M (2003) «La Constitución como marco de la legislación económica», *Economía Industrial* 349-350: 17-28.
- CASTILLO DE LA TORRE, F (2005) «Reglamentaciones públicas anticompetitivas», en BENEYTO, J M^a & MAÍLLO J. (Coords.), *Tratado de Derecho de la Competencia*, Vol. II, 1301-1391.
- CIDONCHA, A (2006) *La libertad de Empresa*.
- COSTAS, J (2013) «La sujeción de la actividad de la administración al Derecho de la competencia», en TOBÍO A (coord) *Libro homenaje al prof Gómez Segade*, 369-381.
- COSTAS, J (2011) «La confianza legítima en la actuación de las administraciones públicas como límite al derecho de defensa de la competencia», en GUILLÉN J (dir.) *Derecho de la competencia y regulación en la actividad de las administraciones públicas*, 105-135
- DE LA QUADRA SALCEDO, T (2013) «Ley, derechos fundamentales y libertades económicas: la intervención local en servicios y actividades», *Rev. Administración Pública* 192: 53-97.
- GONZÁLEZ-PANIZO, A (2013) «Legitimación activa de la CNC para el ejercicio de acciones jurisdiccionales: consideraciones generales, motivos de impugnación y supuestos de intervención judicial», en GUILLÉN, J (dir.), *Cuestiones actuales del procedimiento sancionador en derecho de la competencia*, 401-417.
- GUILLÉN, J (2013) «La promoción de la competencia como refuerzo al ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las autoridades de competencia: en especial, la impugnación de la actividad administrativa contraria al Derecho de la competencia», en GUILLÉN, *Cuestiones actuales del procedimiento sancionador en derecho de la competencia*, 2013, 369-399.
- LIANOS, I (2014) «Towards a bureaucracy theory of the interaction between competition law and state action», en CHENG, TK, LIANOS, I & SOKOL, DD (eds.), *Competition and the State*, 32-58.
- MALARET, E (2003) «Servicio público, actividad económica y competencia: ¿Presenta especificidades la esfera local?», [Rev. Estudios de la Administración Local 291: 567-608](#).
- MARCOS, F (2015) «Comentario al artículo 4», en MASSAGUER, J; FOLGUERA, J, GUTIÉRREZ, A & SALA, J (dirs.) *Comentario a la Ley de Defensa de la Competencia*, 4^a ed.
- MARCOS, F (2012) «El ámbito de aplicación subjetivo de la LDC y la condena de la Junta Andalucía en el cartel de las uvas y vinos de Jerez: Comentario a la RNCN de 6 de octubre de 2011, S/0167/09 Productores de Uva y Vinos de Jerez», *Rev. Derecho de la Competencia y la Distribución* 11: 253-276.
- MARCOS, F (2009) «Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo» *Rev. Administración Pública* 179: 333-365.
- MUÑOZ MACHADO, S (2014) «Sobre el restablecimiento legal de la unidad de mercado», *Rev. Española Derecho Administrativo* 163: 11-22.
- MURIS, T J (2004) «State Intervention/State Action-A U.S. Perspective», en Hawk, B. (ed.), *2003 Fordham Corporate Law Institute*, 517-538.
- OHLHAUSEN M K (2006) «Identifying, Challenging and Assigning Political Responsibility for State regulation restricting competition», *Competition Policy International* 2/2: 151-156
- ORTEGA, J (2014) «La aplicación de las normas de competencia a los gobiernos y administraciones locales y sus excepciones al amparo de la legislación de régimen local», [Rev. Economía ICE 876](#):

[57-74.](#)

PADRÓS, C (2013) «La presencia de la Administración pública en cárteles privados: la regulación administrativa-colusoria» *Rev. General Derecho Administrativo* 32: 1-26.

PADRÓS, C & MACÍAS, JM^a (2014) «Los instrumentos administrativos de garantía de la unidad de mercado» *Rev. Administración Pública* 194:113-151.

REBOLLO, M (2014) «La libertad de empresa tras la Ley de garantía de la unidad de mercado», *Rev. Española Derecho Administrativo* 163: 23-33.

RODRÍGUEZ MÍGUEZ, J A & PARDO, AJ (2011) «Poder regulador y mercado: Las memorias e informes de competencia», [Revista de la Asesoría Jurídica de la Xunta de Galicia 6: 259-292](#)

SÁNCHEZ GRAELLS, A (2015) *Public Procurement and the EU Competition Rules*, 2^a Ed.

SANTAMARÍA PASTOR, J A (2013) «El contencioso de la unidad de mercado», [Revista Andaluza de Administración Pública 87: 51-93.](#)

Tornos Mas, J (2014) «La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. En particular, el principio de eficacia», [REAF 19: 144-177.](#)

VICIANO, J (2014) «Intervención pública en la economía y libre competencia», en GARCÍA, J A (dir), *Tratado de Derecho de la Competencia y la Publicidad*, 603-720

YANES, P (2014) «La facilitación pública del cártel», en VELASCO, L et al (coord), *Acuerdos horizontales, mercados electrónicos y otras cuestiones actuales de competencia y distribución*, 29-59.