

ANUARIO DE LA COMPETENCIA 2018



fundación



ANUARIO DE LA COMPETENCIA
2018

FUNDACIÓN ICO

ANUARIO DE LA COMPETENCIA 2018

Dirección

Lluís CASES

*Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Barcelona
Socio Garrigues, Abogados y Asesores Tributarios*

Colaboran en el Anuario de la Competencia 2018

María ÁLVAREZ SAN JOSÉ

*Subdirectora Adjunta, Subdirección de
Cárteles y Clemencia - CNMC
Cuerpo Superior de Administradores Civiles
del Estado
Doctora en Derecho
maria.alvarez@cnmc.es*

Marisa ÁLVAREZ SUÁREZ

*Subdirectora General de Unidad de Mercado,
Mejora de la regulación y Competencia
Ministerio de Economía y Empresa
marialuisa.alvarez@mineco.es*

Joaquín ARTES

*Profesor Titular de Economía Aplicada
Universidad Complutense de Madrid
jartes@ucm.es*

Carmen M. CERDÁ MARTÍNEZ-PUJALTE

*Doctora en Derecho
Subdirectora de Vigilancia
CNMC
carmenmaria.cerda@cnmc.es*

Juan M. CONTRERAS DELGADO DE COS

*Administrador Civil del Estado
Subdirector de ayudas públicas e informes de
proyectos normativos
CNMC
juanmanuel.contreras@cnmc.es*

Beatriz DE PAZ GÚTIEZ

*Jefa de Departamento en la Asesoría Jurídica
CNMC
beatriz.depaz@cnmc.es*

Juan Manuel FERNÁNDEZ LÓPEZ

*Abogado
Magistrado excedente
juanmanuel.fernandez@telefonica.net*

Javier GARCÍA-VERDUGO

*Asesor Económico del Presidente
CNMC
Profesor Titular de Economía Aplicada
javier.garciaverdugo@cnmc.es*

Joaquín LÓPEZ VALLÉS

*Técnico Comercial y Economista del Estado
Director del Departamento de Promoción de
la Competencia
CNMC
joaquin.lopez@cnmc.es*

Ane Miren MARTÍN

*Asesoría Económica
CNMC
anemiren.martin@cnmc.es*

Francisco MARCOS

*Profesor de IE Law School (Madrid)
francisco.marcos@ie.edu*

Marta MARTÍNEZ GUERRA

*Vocal Asesora de la Subdirección General de
Entidades de Crédito, Servicios Bancarios y
de Pago
Ministerio de Economía y Empresa
mmartinezg@tesoro.mineco.es*

Carlos MERINO TRONCOSO

*Asesoría Económica
CNMC
carlos.merino@cnmc.es*

Gerard PÉREZ OLMO

*Socio de GOLD Abogados
gpolmo@goldabogados.com*

Amadeo PETITBÓ

*Catedrático de Economía Aplicada
apetitbo@frdelpino.es*

Eduardo PRIETO KESSLER
Ex Director de Competencia (2013-2018)
CNMC
eduardo.prieto@cnmc.es

María Ángeles PARAJA
Jefa Asesoría Jurídica
CNMC
ma.rparaja@cnmc.es

Xavier PUIG I SOLER
Técnico de la Dirección General de la
Autoritat Catalana de la Competencia
xpuigs@gencat.cat

Marc REALP I CAMPALANS
Director General de la Autoritat Catalana de
Competencia
marc.realp@gencat.cat

Manuel RECIO MENÉNDEZ
Universidad de Almería
mrecio@ual.es

María Victoria ROMÁN GONZÁLEZ
Universidad de Almería
mvroman@ual.es

Laura ROMERO VALERO
Técnico en la Subdirección de Estudios e
Informes
Departamento de Promoción de la
Competencia
CNMC
laura.romero@cnmc.es

Eduardo SORIANO IZQUIERDO
Subdirector Adjunto en la Subdirección de
Servicios
Dirección de Competencia
CNMC
eduardo.soriano@cnmc.es

Cristina VALLEJO GIL
Jefa de Servicio en la Subdirección de
Estudios e Informes
Departamento de Promoción de la
Competencia
CNMC
cristina.vallejo@cnmc.es

SUMARIO

	<u>Pág.</u>
Presentación Fundación ICO	9
La lucha anticartel en España (2009-2018) <i>The anti-cartel action in Spain (2009-2018)</i> Eduardo PRIETO KESSLER	11
La Directiva (UE) 2019/1 "ECN+": necesidad y oportunidad de reforma de la legislación española en materia de competencia <i>The Directive (EU) 2019/1 "ECN+": need and opportunity to amend the Spanish antitrust regulations</i> Gerard PÉREZ OLMO	41
Defensa de la competencia e informes económicos <i>Competition law and economic reports</i> Joaquín ARTES y Amadeo PETITBÓ	61
Los principios de la Ley de unidad de mercado como fuente de competencia y regulación eficiente de las actividades económicas <i>The Market Unit Law principles as a source of competition and efficient regulation of economic activities</i> Marisa ÁLVAREZ and Marta MARTÍNEZ GUERRA	79
Diez años desde la transposición de la directiva de servicios (2009-2019): la contribución de la CNMC a la mejora de la regulación en España <i>Ten years since the services directive transposition (2009-2019): the CNMC contribution to the improvement of the Spanish regulation</i> Juan M. CONTRERAS DELGADO DE COS y Joaquín LÓPEZ VALLÉS	103
Análisis de los costes percibidos por las empresas sobre la regulación en Europa <i>Analysis of the companies perceived costs regarding the European regulation</i> María Victoria ROMÁN GONZÁLEZ y Manuel RECIO MENÉNDEZ	123
Propuestas de cambio regulatorio ante el conflicto taxi/VTC a partir de la óptica de competencia <i>Proposals for regulatory changes regarding the taxi/VTC conflict from an antitrust perspective</i> Xavier PUIG I SOLER y Marc REALP CAMPALANS	143

<p>Reacción de las autoridades de competencia españolas frente a restricciones injustificadas de la libre competencia <i>Reaction of the Spanish antitrust authorities to unjustified restrictions to free competition</i> Francisco MARCOS</p>	161
<p>Probabilidad de detección de cárteles en España: una estimación <i>Cartel detection probability in Spain: an estimate</i> Javier GARCÍA-VERDUGO, Carlos MERINO TRONCOSO y Ane Miren MARTÍN</p>	183
<p>5 años en revisión: la infracción única y continuada en el derecho española de la competencia <i>5 years under review: the single and continuous infringement in Spanish competition law</i> Carmen M. CERDÁ MARTÍNEZ-PUJALTE.....</p>	201
<p>Préstamos sindicados y derivados financieros de cobertura de riesgo de tipo de interés <i>Syndicated loans and financial derivatives hedging interest rate risks</i> Juan Manuel FERNÁNDEZ LÓPEZ</p>	225
<p>Los directivos como beneficiarios del programa de clemencia: retos y oportunidades <i>Managers as beneficiaries of the leniency programme: challenges and opportunities</i> María ÁLVAREZ SAN JOSÉ</p>	253
<p>La imagen de marca de las empresas verticalmente integradas en los sectores energéticos: efectos en la competencia y en el consumidor <i>The brand image of vertically integrated companies in energy sectors: effects on competition and on the consumer</i> María Ángeles RODRIGUEZ PARAJA y Beatriz DE PAZ GÚTIEZ</p>	273
<p>Las restricciones verticales, especial referencia a la distribución selectiva: un enfoque económico, jurídico y práctico <i>Vertical restrictions, special reference to selective distribution: an economic, legal and practical approach</i> Eduardo SORIANO IZQUIERDO</p>	293
<p>La Regulación de las Viviendas de Uso Turístico: principales restricciones y actuaciones de la CNMC <i>The Regulation of Touristic Dwellings: main restrictions and actions of the CNMC</i> Laura ROMERO VALERO y Cristina VALLEJO GIL</p>	313

PRESENTACIÓN

El Anuario de la Competencia se inició en el año 1996 y ha venido publicándose de manera ininterrumpida desde entonces. Cumple esencialmente dos objetivos: promover el debate y la reflexión sobre la Competencia tanto desde una vertiente económica como jurídica, y servir como fuente de información periódica y actualizada para todas aquellas personas que, por distintos motivos, se acercan a la libre competencia.

Para la consecución de estos objetivos, el Anuario recoge aportaciones de destacados especialistas que analizan cuestiones importantes, que han sido relevantes cada año, comentarios de casos concretos dictados y crónicas acerca de su evolución en distintos países, en especial en el ámbito europeo. Asimismo, presenta datos relativos a la actividad de los distintos órganos administrativos y judiciales y da cuenta de las novedades normativas aparecidas.

En el año 2019, la Fundación ICO, en su deseo de fomentar una mayor cultura de la Competencia, decidió crear un repositorio y una web donde estuvieran digitalizados, todos los artículos publicados hasta ese momento en acceso libre y gratuito. En paralelo, se desarrolló un thesaurus especializado, en castellano e inglés, y una herramienta que permite realizar búsquedas cruzadas. La web incluye además una sección de enlaces de interés a plataformas y páginas relacionadas con organismos de numerosos países, en los cinco continentes.

El Anuario correspondiente a 2018, fue el primero que no se editó ya impreso, suponiendo un avance importante en la transformación digital de esta obra que se publica desde hace más de veinte años. Esperamos que en este nuevo formato siga siendo un punto de referencia fundamental para los profesionales de esta disciplina.

Agradecemos a todas aquellas personas que de una manera u otra han colaborado todos estos años en las sucesivas ediciones, a los autores y en especial a su director, Lluís Cases, su dedicación y el haber contribuido a crear una obra de referencia.

Fundación ICO

REACCIÓN DE LAS AUTORIDADES DE COMPETENCIA ESPAÑOLAS FRENTE A RESTRICCIONES INJUSTIFICADAS DE LA LIBRE COMPETENCIA

Reaction of the Spanish antitrust authorities to unjustified restrictions to free competition

Francisco MARCOS¹

Profesor de IE Law School (Madrid)

Resumen

Este trabajo examina la reacción de las autoridades de competencia españolas frente a las barreras y restricciones públicas injustificadas a la libre competencia. Esta actuación complementa las actuaciones preventivas que realizan en ejercicio de la función de promoción y abogacía de la competencia que tienen encomendada. La actuación reactiva se verifica una vez la regulación o actuación administrativa se ha materializado y es de carácter impugnatorio. Este mecanismo de intervención ex post se ha visto reforzado en diciembre de 2013 con el reconocimiento a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia de potestades adicionales de impugnación de actuaciones y normas en la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.

Abstract

This paper examines the reaction of the Spanish competition authorities in the face of unjustified public barriers and restrains to competition. These reactive actions complement the preventive measures that competition authorities exercise fulfilling their competition promotion and advocacy function. The reaction is verified once the regulation or administrative action has occurred through their challenge in court. This mechanism of intervention ex post has been reinforced in December 2013 with the recognition to the National Markets and Competition Commission of additional powers to challenge restrictive public measures in accordance to the Market Unit Guarantee Law.

Palabras Clave: Evaluación del impacto competitivo de las normas | Regulación | Principio de unidad de mercado | Barreras a la entrada | Legitimación activa |

Keywords: Competition assessment in regulatory impact Analysis | Regulation | Single Market principle | Barriers to entry | The right to take legal action |

¹ Francisco.marcos@ie.edu. Salvo error u omisión involuntaria la información que se proporciona en este artículo está actualizada a 30 de abril de 2019.

I. INTRODUCCIÓN

La protección de la libre competencia en el marco de un sistema de economía de mercado requiere la prohibición de las conductas anticompetitivas de los operadores económicos (privadas)², pero también supone un mandato a los poderes públicos para que sus intervenciones no introduzcan barreras o restricciones injustificadas a las actividades económicas.

Junto a la aplicación de las prohibiciones de conductas anticompetitivas, las autoridades administrativas de competencia reciben el encargo de promocionar y defender la competencia frente a aquellas iniciativas públicas que puedan limitarla injustificadamente³. Es una manifestación del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y del reconocimiento de la libertad de empresa y de la libre competencia en un sistema de economía de mercado. Estas herramientas se destinan principalmente a los poderes públicos que ostenten potestades de regulación y control de las actividades de carácter empresarial: persiguen asegurar y desplegar la plena eficacia de la libertad de empresa y de la libre competencia —evitando o eliminando con las restricciones que se deriven de intervenciones públicas injustificadas—, y contribuyen a difundir la conciencia social sobre los beneficios de la competencia⁴.

Las intervenciones públicas anticompetitivas se articulan a través de disposiciones o de actuaciones administrativas y se consideran barreras o restricciones injustificadas de la actividad económica cuando, sin fundamentación o amparo en la Constitución o en una norma de rango legal, introduzcan limitaciones inadecuadas, innecesarias, desproporcionadas o discriminatorias a la libre competencia. En efecto, la Constitución reconoce el sistema de economía de mercado y el principio de libre competencia (art. 38), de manera que las restricciones a dicho principio son posibles cuando sean necesarias, adecuadas y proporcionales para la protección de otros intereses o bienes jurídicos legítimos, constitucional o legalmente reconocidos⁵.

Cualquier la intervención pública en las actividades económicas debe ser respetuosa con las exigencias establecidas Derecho de la UE, que proscribe las normas y actuaciones públicas que falseen la competencia en el mercado interior y pongan en

² A los efectos del análisis que aquí se realiza las prohibiciones de conductas anticompetitivas se *contienen* en los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, [DO C326 de 26 de octubre de 2012](#)) y en los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC, [BOE159 de 4 de julio de 2007](#)). Los mismos objetivos inspiran a la normativa en materia de control de concentraciones para evitar las fusiones y adquisiciones de empresas que puedan conducir a una disminución de la competencia en el mercado: artículos 7-10 de la LDC y Reglamento (CE) 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas ([DOUE 24 de 29 de Enero de 2004](#)).

³ Incluyendo los supuestos en los que la intervención pública artificialmente distorsiona la competencia, favoreciendo a unos operadores frente a otros o facilita la comisión de infracciones por las empresas, supuestos en los que difícilmente podrán aplicarse las prohibiciones de prácticas anticompetitivas, véase ABBOTT & SINGHAM (2011:3). Véase también MARCOS (2018).

⁴ SOLER & FERNÁNDEZ (2007:101-102 y 106) definen la actividad de promoción como *"aqueel conjunto de actividades orientadas al fomento de un entorno competitivo para las actividades económicas por medio de mecanismos no coactivos; especialmente a través de sus relaciones con las entidades gubernamentales y del incremento de la conciencia social sobre los beneficios de la competencia"*. Esta definición se extrae de ICN (2002:i). En efecto, el desarrollo de las funciones de promoción y abogacía de la competencia redundará en la existencia de un marco concurrencial libre y sin restricciones injustificadas que favorezca un entorno más competitivo en el que es menos probable que se infrinjan las prohibiciones de prácticas anticompetitivas. Esta afirmación parte de la base de que en una situación de partida en el que existan distorsiones públicas injustificadas de la libre competencia será más fácil que florezcan las prácticas anticompetitivas que infrinjan la legislación de defensa de la competencia [CLARK (2005:78)]. En cualquier caso, la función promocional puede ser la mejor manera de afrontar los problemas de competencia, EVENETT (2006:507-508) y KOVACIC (2012: 1024): *"The prosecution of cases may be an inferior means to address problems most effectively, and a well-equipped agency can apply a flexible set of policy instruments that includes law enforcement, advocacy, research, and the publication of studies."*

⁵ Véanse CIDONCHA (2006: 278) y ALFARO & PAZ ARES (2003: 6015-6020).

peligro los objetivos de la UE⁶. Además, para evitar que se distorsione la competencia en el mercado interior, proscribire las ayudas públicas (artículo 107 del TFUE).

De otro lado, las restricciones públicas de la competencia estarán justificadas si tienen fundamento constitucional o legal, sin que en tales casos que las autoridades de defensa de la competencia puedan hacer nada frente a ellas⁷. En ausencia de una fundamentación constitucional o legal, cuando la intervención pública restrictiva exceda del ámbito autorizado, o cuando no respete las exigencias de los principios de buena regulación y actuación/control administrativo⁸, está previsto que las autoridades de competencia puedan reaccionar, impugnándola en los tribunales.

La promoción y abogacía de la competencia se manifiesta preventivamente (ex ante) en los informes preparatorios sobre las normas y actuaciones administrativas que potencialmente puedan introducir restricciones a la competencia y, más tarde, una vez puestas en práctica, mediante mecanismos impugnatorios específicos (ex post)⁹.

La manifestación preventiva de la función promocional es de carácter positivo, y se produce con carácter previo a la adopción de nuevas normas¹⁰ o en el análisis de la regulación y las condiciones de competencia en una industria o en el proceso de revisión de la normativa vigente de ciertas actividades económicas¹¹. Desde esa perspectiva la

⁶ Véanse artículos. 3.3, 4.3 y Protocolo 27 del Tratado de la UE ([DOUE C326 de 26 de Octubre de 2012](#)). Véase MARCOS (2017:332-339).

⁷ Permitase la referencia a MARCOS (2015:48-49). Todo lo más, restará a las autoridades de competencia informar públicamente sobre las consecuencias negativas para el bienestar del consumidor de las restricciones legítimamente adoptadas. Sobre el valor y posible utilización políticos de esta información, véase COOPER, PAUTLER & ZYWICKI (2005:1102-1104).

⁸ Véase artículos 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de Octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ([BOE236 de 2 de Octubre de 2015](#)) y 4.1. de la Ley 2/2011, de 4 de Marzo, de Economía Sostenible ([BOE55 de 6 de Marzo de 2011](#)).

⁹ Véanse MARCOS (2019) y RODRÍGUEZ MIGUEZ (2010).

¹⁰ En efecto, se encarga a la CNMC (artículo 5.2.a) de la Ley 3/2013), y a las distintas autoridades autonómicas en sus respectivos ámbitos territoriales, la función de informar sobre el impacto en la competencia de las iniciativas legislativas en sus respectivos ámbitos de competencia. En general, véanse PONCE (2018), BERENGUER (2015) y RODRÍGUEZ MÍGUEZ & PARDO (2011:270-290). Véanse CNC *Recomendaciones a las Administraciones Públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia* (junio 2008) y su *Guía para ayudar a los poderes públicos a cumplir mejor su deber de proteger la libre empresa y el adecuado funcionamiento de los mercados* (enero 2009). En el plano autonómico véanse artículo 3.i) de la Ley andaluza 6/2007 de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía ([BOJA131 de 4 de Julio de 2007](#)); artículo 5.b) del Decreto 15/2009, de 5 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las funciones de la Comunidad de Castilla y León en materia de defensa de la competencia ([BOCyL28 de 11 de Febrero de 2009](#)); artículos 7.1.a) de Ley gallega 1/2011, de 28 de febrero, reguladora del Consejo Gallego de la Competencia ([DOG46 de 8 de marzo de 2011](#)) y artículo 26.2.f) del Decreto gallego 118/2016, de 4 de agosto, por el que se crea el Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia y se aprueban sus estatutos ([DOG160 de 25 de agosto de 2016](#)); artículo 3.5 *in fine* de la Ley vasca 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia ([BOPV29 de 9 de febrero de 2012](#) y [BOE40 de 15 de febrero de 2012](#)).

¹¹ Así ocurre tanto con la Comisión Europea, de acuerdo con el artículo 17 del Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002 ([DOUEL1 de 4 de Enero de 2004](#)), como con las autoridades españolas de competencia (tanto estatal —CNMC— como autonómicas).

Según los art. 5.1.h) y 20.9 de la Ley 3/2013, de 4 de junio por la que se crea la CNMC ([BOE134 de 5 de junio de 2013](#)). Véase ÁLVAREZ SUÁREZ (2016). Véanse los artículos 3.e) y 20.2.a) de la Ley andaluza 6/2007; artículo 3.h) e i) del Decreto aragonés de 29/2006, de 24 de enero, por el que se crean y regulan los órganos de defensa de la competencia en Aragón ([BOA17 de 10 de Febrero de 2006](#)); artículo 5.d), h), i) y j) del Decreto castellano-leonés 15/2009; los artículos 2.4, 8.1.c) primera de la Ley 1/2009, de 12 de febrero, de la Autoridad Catalana de la Competencia (DOGC 5321 de 18 de febrero de 2009 y BOE74 de 27 de marzo de 2009); artículo 3.2 del Decreto extremeño 218/2005, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Jurado de Defensa de la Competencia de Extremadura ([DOE115 de 4 de Octubre de 2015](#)); artículo 8 de la Ley gallega 1/2011 y artículo 26.2.d) del Decreto gallego 118/2016; artículo 3.3 de la Ley vasca 1/2012; artículo 2.c) del Decreto del Consell 50/2012, de 23 de marzo, por el que se crea la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunidad Valenciana y se aprueba su reglamento ([DOGV6741 de 26 de Marzo de 2012](#)).

Esos informes pueden contener propuestas de reforma o modificación de la regulación o intervenciones públicas existentes. Adicionalmente, de manera complementaria a los informes y estudios sectoriales, en el caso de las autoridades españolas de defensa de la competencia, su normativa rectora suele encargarles una función consultiva ante las solicitudes que se les planteen. Véase Artículo 5.2 de la Ley 3/2013. A nivel autonómico, véanse artículo 3.i) del Decreto aragonés de 29/2006; artículo 5.k) del Decreto castellano-leonés 15/2009; artículo 4.2.e) de la Ley extremeña 2/2005, de 24 de junio, de creación del Jurado de Defensa de la Competencia de Extremadura ([DOE78 de 7 de Julio de](#)

promoción consiste en una activa labor de persuasión frente a los poderes públicos sobre los beneficios de la libre competencia y los costes de las normas y reglas anticompetitivas, suministrando argumentos y datos concretos que contrarresten los esfuerzos de las empresas u otros colectivos que persiguen la erección de obstáculos anticompetitivos por los poderes públicos¹². La fuerza y eficacia de esta manifestación de la labor promocional, que tiene el efecto añadido de difundir la libre competencia, es de carácter disperso y silencioso, más difícil de medir y de cuantificar en la práctica, pero con un beneficio considerable para el interés general¹³.

La manifestación reactiva de la función promocional es de carácter negativo y reactivo, en aquéllos supuestos en los que se adoptan disposiciones o realizan actuaciones públicas restrictivas de la competencia sin justificación mediante la interposición de recurso contencioso-administrativo en los tribunales contra esa norma reglamentaria o actuación administrativas (infra §2). Esta vertiente de la promoción de la competencia es más visible y fácil de medir, redundando también en el interés general pues sus efectos trascienden a la patología específica frente a la que se reacciona en cada caso concreto.

II. REACCIÓN FRENTE A LAS RESTRICCIONES ILÍCITAS A LA LIBRE COMPETENCIA

Las prohibiciones de conductas anticompetitivas están destinadas a los agentes económicos en el mercado, y no a los poderes públicos que actúen en ejercicio de potestades administrativas. Las autoridades de defensa de la competencia no tienen facultad para anular o prescindir de los reglamentos y actos administrativos que introduzcan restricciones a la competencia, (artículo 39.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas)¹⁴.

La efectividad del mandato constitucional contra las restricciones ilícitas de la libre competencia erigidas por normas o actos administrativos permitirá lógicamente a los interesados impugnar las normas o actuaciones públicas que las consagren¹⁵, pero la legislación contempla adicionalmente desde 2007 otros mecanismos reactivos específicos en manos de las autoridades administrativas de defensa de la competencia.

En efecto, se reconoce expresamente la legitimación de las autoridades de competencia para impugnar ante la jurisdicción competente los actos administrativos y las disposiciones reglamentarias de las que se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados sin fundamento legal [artículos 5.4 de la Ley 3/2013 por la que se crea la CNMC y 13.2 de la LDC]¹⁶. Las autoridades estatales y

[2005](#)); artículos 7 y 9 de la Ley gallega 1/2011 y artículo 26.2.b) y e) del Decreto Gallego 118/2016; artículo 3.5 de la Ley vasca 1/2012 y artículo 2.c) del Decreto valenciano 50/2012.

¹² Subrayan la importancia de estos informes y de otras actividades de abogacía de la competencia, SOKOL (2012), GAL & FAIBISH (2007:78-83), OHLHAUSEN (2006). Más escépticos RODRÍGUEZ & MENON (2010: 160-164).

¹³ Véase IRINA (2013). En referencia a la FTC, KOSLOV (2012:5) habla de su "*tremendous impact on legal and policy development in recent years*"; pero COOPER, PAUTLER & ZYWICKI (2005:1105) hablan de la dificultad de trazar ningún tipo de relación de causalidad de los efectos derivados de estos estudios.

¹⁴ [BOE236 de 2 de octubre de 2015](#).

¹⁵ Véase un reciente ejemplo en la STS de 25 Marzo de 2019 (STS 876/2019, *ANGED v. Junta de Andalucía*, MP J M^a Riego ECLI: [ES:TS:2019:876](#)) que anula una limitación (territorial y temporal) de horarios comerciales en una zona de gran afluencia turística (el municipio de Cádiz) sin una motivación suficiente ("*las razones en las que se funda tal limitación temporal o territorial, de acuerdo con los intereses comerciales, turísticos y en beneficio del consumidor*"), contraviniendo las exigencias del artículo 5.4 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales ([BOE307 de 30 de Diciembre de 2014](#)), tras la reforma de dicho precepto por el Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia ([BOE163 de 5 de Julio de 2014](#)).

¹⁶ El reconocimiento de cierta legitimación a las autoridades de competencia para intervenir en procedimientos judiciales en los que se ventilen intervenciones públicas o administrativas de corte anticompetitivo, se encuentra entre las

autonómicas han utilizado esta herramienta en algo más de una veintena de ocasiones (infra §2.1), y mayormente han triunfado en sus pretensiones, pero seguramente su principal utilidad y eficacia no deben medirse en función del número de recursos y/o de sentencias estimatorias, pues su principal virtualidad ha sido silenciosa como una “amenaza” en el proceso de regulación o adopción de las normas¹⁷.

Adicionalmente, en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (en adelante LGUM)¹⁸, se introducen distintas herramientas para eliminar las medidas e intervenciones públicas que limiten la libertad de circulación y de establecimiento de empresas en todo el territorio español¹⁹. Entre ellas con una virtualidad y eficacia análogas a las que confiere el artículo 5.4 de la Ley 3/2013 se reconoce a la CNMC legitimación para impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa aquellas actuaciones contrarias a la unidad de mercado (art. 27 de la LGUM). Este mecanismo se ha utilizado por la CNMC en algo más de medio centenar de ocasiones (infra §2.2).

II.1. Impugnaciones conforme a la legislación de defensa de la competencia.

Tanto las autoridades estatales de defensa de la competencia (CNC y CNMC) como las autoridades autonómicas han hecho uso de esta facultad. La impugnación ha sido utilizada en dieciséis ocasiones por las autoridades nacionales de competencia (CNC y CNMC), siete por la Autoridad Vasca de Competencia (AVC), dos por la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (ADCA) y dos por la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO).

II.1.1. Impugnaciones de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC).

La CNC impugnó las concesiones de autobuses interurbanos por la Xunta de Galicia (LA/01/2010)²⁰ y por la Generalitat de Valencia (LA/01/2010)²¹ por entender que las prórrogas de las concesiones que se establecían eran contrarias a la libre competencia y al Derecho de la UE. Ambas impugnaciones fueron estimadas por los tribunales²².

En 2012 impugnó la regulación estatal de las nuevas redes de distribución eléctricas no reservadas (LA/03/2012)²³, que favorecía injustificadamente a los

recomendaciones que realizan GAL & FAIBISH (2007: 83 y 84) (aunque concibiéndolo en términos más modestos que nuestra LDC, como «amicus curiae»).

¹⁷ El art. 21bis de la ley italiana 287/1990, normas para la tutela de la competencia y del mercado ([Gazzetta Ufficiale 240 de 13 de Octubre](#)), introducido en 2011, mejora el modelo español, y hace transparente la amenaza (de manera análoga a la LGUM), véanse CINTIOLI (2012), D'ANNA, A. & CAROVANO, G. (2016) y SANDULLI (2013).

¹⁸ [BOE295 de 9 de Diciembre de 2013](#). Estos informes se pueden consultar en <http://www.mineco.gob.es/porta/site/mineco/gum>

¹⁹ Véase PADRÓS & MACÍAS (2014: 118): «La mayoría de las veces, la regulación administrativa será cuestionada no tanto por ser autonómica, sino por su fundamentación de acuerdo con los principios de necesidad y proporcionalidad».

²⁰ Resolución de 26 de febrero de 2010 de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia ([DOG40 de 1 de Marzo de 2010](#)).

²¹ 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 ([DOGV6198 de 3 de Febrero de 2010](#)).

²² El recurso contra el Decreto valenciano fue estimado por la STSJCV de 22 de octubre de 2012 (el TS tuvo ocasión de pronunciarse sobre la misma norma mediante STS de 1 de Octubre de 2014, Sec. 7ª (MP Díaz Delgado, STS4561/2014 ECLI: [ES:TS:2014:4561](#)). La STSJCV fue confirmada por STS de 14 de marzo de 2016 (MP I Perelló, STS1068/2016 ECLI: [ES:TS:2016:1068](#)). En cambio, aunque la impugnación de la resolución gallega fue desestimada por la STSJG de 24 de mayo de 2012, este pronunciamiento fue casado por la STS (Sec.3ª) de 14 de marzo de 2016 (MP E Espín, STS 1067/2016 ECLI: [ES:TS:2016:1067](#)).

²³ DF 4.ª del RD 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 ([BOE294 de 7 de Diciembre de 2011](#)) y artículo 25 del RD 1048/2013, de 27 de diciembre, por el por el que se

distribuidores existentes para extender su poder de mercado a otro conexo²⁴. El Tribunal Supremo estimó el recurso al entender que “la norma reglamentaria impugnada no es inocua respecto del Derecho de la Competencia, porque distorsiona las condiciones del mercado relevante afectado de prestación de servicios de instalaciones de extensión de red, en cuanto obstaculiza las oportunidades de acceso de los instaladores autorizados a este mercado, contribuyendo a la compartición y segmentación de dicho mercado, en España. Comporta una desventaja competitiva para los instaladores independientes (no pertenecientes a los grupos preeminentes integrados verticalmente) que operan en el mercado, que no tienen las mismas oportunidades de hacer llegar sus ofertas económicas sobre el coste de los trabajos a los potenciales clientes, puesto que la solicitud debe presentarse a la empresa distribuidora de zona, y que, por lo tanto, no pueden replicar de forma efectiva las ofertas económicas que realiza el distribuidor”²⁵.

II.1.2. Impugnaciones de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC).

La CNMC ha empleado este instrumento en trece ocasiones.

Así, en 2014 la CNMC impugnó con éxito 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). La normativa autonómica madrileña introducía obstáculos a la competencia y perjudica a los consumidores, al encarecer injustificadamente los costes de los servicios de alojamiento turístico e impedir que se contratasen por períodos inferiores a cinco días²⁶.

Igualmente, la CNMC ha impugnado ciertas normas de en materia de contratación pública aprobadas por la Generalidad de Cataluña que introducen distorsiones injustificadas al principio de libre competencia en las licitaciones públicas y contravienen la LCSP (LA/04/2014)²⁷. Aunque inicialmente el Tribunal Superior de Justicia de

establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica ([BOE312 de 30 de Diciembre de 2013](#)).

²⁴ Ante una solicitud de nueva extensión de la red eléctrica 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 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.

²⁵ STS (Sala 3ª, sección 3ª) de 12 de Junio de 2017 (MP JM Bandrés, STS 2295/2017 ECLI [ES:TS:2017:2295](#)). El fallo de la sentencia se publicó en el [BOE 185 de 4 de Agosto de 2017](#).

²⁶ Decreto 79/2014, de 10 de julio, de la Comunidad Autónoma de Madrid, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid ([BOCM180 de 31 de Julio de 2014](#)). La STSJM de 31 de mayo de 2016 (MP MªD Guillo, STSJM6899/2016 ECLI: [ES:TSJM:2016:6899](#)) declara la nulidad de la obligación de estancia mínima de cinco noches exigida por el art. 17.3 del mencionado Decreto por constituir un obstáculo a la competencia efectiva en el mercado, que impide el libre acceso al mercado de nuevos competidores y clientes, concluyendo que “*tal inciso y limitación temporal resulta contrario a la normativa comunitaria y estatal señalada y constituye una restricción injustificada y un obstáculo al mantenimiento de la competencia efectiva en el mercado entre los operadores turísticos en materia de alojamiento*” (FJº 7). En la misma fecha se dictó sentencia en la impugnación interpuesta por la Asociación Madrid Aloja con idéntico fallo y contenido (MP Mª D Guillo, STSJM4219/2016 ECLI: [ES:TSJM:2016:4219](#)), que ha sido confirmada mediante STS de 10 de Diciembre de 2018 (MP E Calvo, STS4084/2018 ECLI: [ES:TS:2018:4084](#)), que ha extendido la declaración de nulidad a la exigencia de visado por el colegio profesional competente (artículo 17.1) y a la inscripción en el Registro de Empresas Turísticas de la Dirección General competente en materia de turismo (artículo 17.5).

²⁷ 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.

Cataluña estimó inadmisibile el recurso²⁸, el Tribunal Supremo ha anulado los pronunciamientos del TSJ, instándole a resolver el recurso²⁹. Con posterioridad, la Generalitat de Cataluña ha modificado la instrucción para acomodarla a las recomendaciones de la CNC³⁰.

En 2015 la CNMC impugnó la normativa local reguladora del servicio del taxi de los Ayuntamientos de Córdoba (LA/02/2015)³¹ y de Málaga (LA/01/2015)³², que establecían un numerus clausus de licencias e introducían requisitos innecesarios e injustificados para el ejercicio de esta actividad (incluidos precios obligatorios)³³. También impugnó la normativa reguladora de las viviendas vacacionales en Canarias³⁴, que ha sido estimado tanto por el TSJ de Canarias como por el Tribunal Supremo³⁵.

Después la CNMC impugnó en 2017 tanto la normativa reguladora de las viviendas turísticas en Galicia (LA/01/2017)³⁶ y Castilla y León (LA/02/2017)³⁷, siendo estimados parcialmente el recurso de Castilla y León³⁸ y desestimado el recurso ante el TSJ de Galicia³⁹.

En 2018 la CNMC ha impugnado el RD 1076/2017, de 27 de diciembre, por el que se establecen normas complementarias al reglamento de la LOTT en relación con la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor-VTCs (LA/01/2018)⁴⁰. Esta disposición restringe la competencia al prohibir el comercio con las licencias VTC durante dos años y al obligar a los titulares a comunicar a un registro administrativo los datos de cada viaje que realizan antes de su realización. Estas medidas desincentivan la entrada de nuevas empresas en el mercado e imponen barreras a la movilidad geográfica de las compañías VTC. También impugnó la moratoria comercial en la isla de Mallorca⁴¹ al introducir un obstáculo injustificado en el

²⁸ Autos de 10 de diciembre de 2014 y 29 de enero de 2015, dictados por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el recurso número 262/2014.

²⁹ Véase STS de 14 de Diciembre de 2015 (MP JM^a Del Riego STS 5350/2015 ECLI: [ES:TS:2015:5350](#)).

³⁰ NP CNMC, [La Generalitat de Cataluña modifica tras la solicitud de la CNMC su instrucción interna de contratación pública](#), 27 de Octubre 2016.

³¹ Ordenanza Municipal 3496/2015 reguladora del servicio del Taxi de Córdoba, de 12 de Mayo de 2015 ([Boletín de la Diputación de Córdoba 98 de 25 de Mayo de 2015](#)).

³² Ordenanza Municipal reguladora del servicio del Taxi de Málaga, de 20 de Mayo de 2015 (Edictos 6238/2015 y 6852/2015, [Boletín Oficial de la Provincia de Málaga 109 de 9 de Junio de 2015](#) y [115 de 17 de Junio de 2015](#)).

³³ De forma conservadora, la pérdida anual para el bienestar consumidor de estas restricciones ascendía, respectivamente, a €2.475.293 (Córdoba) y a €4.359.464 (Málaga), véase SILOS (2015C y 2016F).

³⁴ Véase Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias ([BOCAN101 de 28 de Mayo de 2015](#)). Véase también SILOS (2016A).

³⁵ La STSJCan de 21 de Marzo de 2017 (MP LH Moya STSJICAN1481/2017 ECLI: [ES:TSJICAN:2017:1481](#)) estima en su mayor parte las pretensiones y argumentos de la CNMC porque varios preceptos de la norma canaria infringen la libertad de empresa y la libre prestación de servicios (exclusión de zonas turísticas o de aquellas de uso mixto, obligaciones de registro y de alquiler en su totalidad de las viviendas). El TS se ha pronunciado en STS de 15 de Enero de 2019 (MP A Arozamena, STS 256/2019 ECLI: [ES:TS:2019:256](#)) confirmando la sentencia anterior. Asimismo, la STS de 12 de Diciembre de 2018 (MP JM Bandrés STS 4384/2018, ECLI: [ES:TS:2018:4384](#)) confirmando otra STSJCan de 25 de Mayo de 2017 (MP J Guilarte STSJICAN2330/2017, ECLI: [ES:TSJICAN:2017:2330](#)) dictada en otro recurso interpuesto contra la misma norma.

³⁶ Véase Decreto 12/2017, de 26 de enero, por el que se establece la ordenación de apartamentos turísticos, viviendas turísticas y viviendas de uso turístico en la Comunidad Autónoma de Galicia ([BOG19 de 10 de Febrero de 2017](#)).

³⁷ Véase Decreto 3/2017, de 16 de febrero, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento en la modalidad de vivienda de uso turístico en la Comunidad de Castilla y León ([BOCYL33 de 17 de Febrero de 2017](#)).

³⁸ Véase STSJ Castilla y León de 2 de Febrero de 2018 (MP E Lucas, STSJCL64/2018 ECLI: [ES:TSJCL:2018:64](#)). La CNMC ha interpuesto recurso de casación contra esta sentencia, que ha sido admitido a trámite por ATS de 15 de Octubre de 2018 (MP JM^a del Riego, ATS10908/2018 ECLI: [ES:TS:2018:10908A](#)).

³⁹ Véase STSJ Galicia de 14 de Febrero de 2018 (MP B López, STSJ GAL 661/2018, ECLI: [ES:TSJGAL:2018:661](#)). La CNMC ha interpuesto recurso de casación contra esta sentencia, que ha sido admitido a trámite por ATS de 15 de Octubre de 2018 (MP JM^a del Riego, ATS10906/2018 ECLI: [ES:TS:2018:10906A](#)).

⁴⁰ [BOE317 de 30 de Diciembre de 2017](#).

⁴¹ Véase Acuerdo del Pleno del Consejo Insular de Mallorca, de 11 de Febrero de 2016, de aprobación definitiva de la Norma Territorial Cautelar previa a la formulación del PECMA ([BOIB 28 de 1 de marzo de 2016](#)). Anteriormente, la STSJ de las Islas Baleares de 25 de Julio de 2017 (MP M^a C Frigola, STSJBAL599/2017 ECLI: [ES:TSJBAL:2017:599](#))

mercado de la distribución comercial insular, suspendiendo cautelarmente la implantación de nuevos establecimientos comerciales hasta que se apruebe el Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales⁴². La CNMC también ha impugnado en Julio de 2018 el Reglamento del Área Metropolitana de Barcelona sobre las VTC, aprobado el 26 de Junio de 2018⁴³.

Finalmente, en agosto de 2018 la CNMC impugnó las nuevas normas urbanísticas de Madrid⁴⁴, Bilbao⁴⁵ y San Sebastián⁴⁶, al estimar que introducen restricciones innecesarias o desproporcionadas a la actividad de alquiler de apartamentos o viviendas turísticas, perjudicando a los consumidores⁴⁷.

II.1.3. Impugnaciones de Autoridades Autonómicas de Competencia.

La Autoridad Vasca de Competencia (AVC) ha sido, desde su creación, la autoridad autonómica más activa en el empleo del mecanismo impugnatorio contra normas que contenían presuntas restricciones a la competencia en el País Vasco.

Así, en ejercicio de las potestades que tiene legalmente reconocidas⁴⁸, en 2013 la AVC impugnó la Norma Foral 4/2013, de 17 de julio, de incorporación de cláusulas sociales en los contratos de obras del Sector Público Foral. Esta norma exige a los órganos de contratación de las entidades que integran el sector público foral del territorio histórico de Guipúzcoa a introducir ciertas cláusulas de carácter social en los pliegos administrativos de los contratos públicos, lo que contravendría la Ley 9/2017 (Ley de Contratos del Sector Público)⁴⁹ y menoscabaría (de forma innecesaria, discriminatoria y no proporcional) el principio de concurrencia en la contratación

estimó en lo sustancial el recurso de la Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) contra la suspensión cautelar del otorgamiento de licencias de grandes establecimientos comerciales.

⁴² Según VEGA (2018) el daño al bienestar de los consumidores por la medida se estima en €23,8 millones anuales. En su Informe de 22 de Marzo de 2018 ([IPN/CNMC/003/18 Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales de Mallorca](#)), la Sala de Competencia de la CNMC valora negativamente las restricciones previstas a la instalación y ampliación de equipamientos comerciales y, en particular, las dificultades de apertura de grandes establecimientos comerciales.

⁴³ Reglamento metropolitano de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente dentro del ámbito del Área Metropolitana de Barcelona (expediente 2171/17) ([DOGC 7659 de 9 de Julio de 2018](#) y [Boletín Oficial de la Diputación de Barcelona de 9 de Julio de 2018](#)). Suspendido cautelarmente por autos del TSJ de Cataluña (Sala de lo contencioso-administrativo, Sec. 3) de 19 y 26 de Julio de 2018, que suspenden la eficacia del artículo 7 y de la Disposición Adicional primera (el último disponible en <https://e00-elmundo.uecdn.es/documentos/2018/07/27/taxis.pdf>), y también por Auto de 26 de Septiembre de 2018 (ATSJCAT 430/2018 ECLI: [ES:TSJCAT:2018:430A](#)). Véase NÉMETH KECSKEMÉTI, HINOJO & LÓPEZ (2018).

⁴⁴ Véase acuerdo de 23 de enero de 2018 de la Comisión de Seguimiento del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (tema nº 349: Interpretación sobre la adscripción de uso y condiciones de aplicación que se han de requerir a los apartamentos turísticos y a las viviendas de uso turístico) ([Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid 8084 de 1 de febrero de 2018](#)) y el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid de 1 de febrero de 2018, de la ciudad de Madrid ([BOCM30 de 5 de Febrero de 2018](#)).

⁴⁵ Véase modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao en lo relativo a la regulación del uso de alojamiento turístico ([BOVizcaya31 de 13 de Febrero de 2018](#)).

⁴⁶ Véase Ordenanza municipal reguladora del uso de vivienda turística y de alquiler de habitaciones en vivienda habitual para uso turístico, aprobada el 1 de marzo de 2018 por el Pleno del Ayuntamiento de San Sebastián ([BO Guipúzcoa 60 de 26 de Marzo de 2018](#)).

⁴⁷ NP CNMC [La CNMC recurre la normativa urbanística municipal de viviendas turísticas Madrid Madrid, Bilbao y San Sebastián](#), 7 de Agosto de 2018. Véanse ROMERO & LOPEZ (2018A y 2018B), KUCHKOVSKY & LÓPEZ (2018).

⁴⁸ Véase (además del art. 13.2 de la LDC) el art. 3.4 de la Ley 1/2012, de 2 de febrero, que atribuye a la AVC 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".

⁴⁹ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 ([BOE272 de 9 de Noviembre de 2017](#)).

pública⁵⁰. No obstante, la impugnación de la AVC ha sido rechazada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco⁵¹.

La AVC ha impugnado también en 2015, aunque también sin éxito, cuatro concesiones del transporte interurbano de viajeros en Guipúzcoa (Debabarrena y Urola Costa⁵², Urola Erdía⁵³, Goierrialdea⁵⁴ y Debagoiena⁵⁵). En sus recursos la AVC cuestionaba diversos aspectos relativos a la configuración de los lotes, la prórroga de las concesiones y, sobre todo, los criterios de adjudicación y de preponderancia empleados por la Diputación Foral de Guipúzcoa, pero todos ellos han sido desestimados⁵⁶. A pesar del fracaso de las impugnaciones, y como una manifestación de la coordinación y complementariedad de la función promocional como la aplicación de las prohibiciones de conductas anticompetitivas, la AVC sancionó un cártel de transporte de viajeros por autobús en Guipúzcoa⁵⁷.

Además, en abril de 2017 la AVC ha impugnado las limitaciones introducidas por el Ayuntamiento de Bilbao en el Plan Especial de Rehabilitación (PER) del Casco Viejo⁵⁸ y en el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) del Ensanche⁵⁹, en los que se prevén prohibiciones de establecimiento y expansión y se requieren distancias mínimas para determinado tipo de establecimientos (principalmente de hostelería)⁶⁰. Se conocen ya ambas sentencias, que estiman parcialmente el recurso de la AVC⁶¹.

⁵⁰ AVC, [Informe en 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.

⁵¹ STSJPV de 30 de Diciembre de 2014 (MP L J Murgoitio, STSJPV3937/2014, ECLI: [ES:TSJPV:2014:3937](#)), la sentencia tiene un voto disidente de J A González. Ha sido confirmada por STS de 2 de Julio de 2016 (MP PM^a Lucas, STS2639/2016, ECLI: [ES:TS:2016:2639](#)).

⁵² Orden Foral 168-T/2015 de 11 de febrero de 2015, que adjudicó el contrato de concesión del servicio público de transporte regular de viajeros en Debabarrena y Urola Kosta (LUR M-02) a Eusko Trenbideak S.A.U.

⁵³ Orden Foral 177-T/2015 de 17 de Febrero de 2015, por la que se adjudica el contrato de concesión del servicio público de transporte regular de viajeros interurbano por carretera de la comarca de Urola Edia (LUR M-06 Clave 8-MO-54/2014) a la empresa Autobuses La Guipuzcoana, S.L.

⁵⁴ Orden Foral 167-T/2015 de 9 de Febrero de 2015, por la que se adjudica el contrato de concesión zonal del servicio público de transporte regular de viajeros interurbano por carretera de la comarca de Goierrialdea (LUR Z-04 Clave 13-2014) a la empresa Goierrialdea, S.L.

⁵⁵ Orden Foral 19-T/2015 de 27 de Febrero de 2015, por la que se adjudica el contrato de concesión del servicio público de transporte regular de viajeros interurbano por carretera de la comarca de Debagoiena y conexiones con capitales vascas (LUR DG-07 Clave 6-MO-52/1014) a la empresa Transportes Pesa, S.A.

⁵⁶ Respectivamente, STSJPV de 6 de Julio de 2016 (MP JA Fernández, STSJPV2285/2016 ECLI: [ES:TSJPV:2016:2285](#)); de 2 de Diciembre de 2016 (MP LJ Murgoitio, STSJPV4205/2016 ECLI: [ES:TSJPV:2016:4205](#)); de 14 de Diciembre de 2016 (MP JA Fernández, STSJPV4211/2016 ECLI: [ES:TSJPV:2016:4211](#)) y de 2 de Marzo de 2017 (MP LJ Murgoitio, STSJPV1191/2017 ECLI: [ES:TSJPV:2017:1191](#)).

La verdad es que esta última sentencia no desestima el recurso, sino que lo inadmite por falta de legitimación de la AVC declarando que (FJ 2º) *“Carecerá en suma dicha institución de una legitimación abstracta para la defensa de la legalidad en materia contractual administrativa, ni, lo que es más y debe subrayarse, tampoco cuenta con una potestad de tutela o supervisión general en dicha materia que le sitúe en posición de supremacía sobre tales Administraciones en orden a fiscalizar su total actividad en materia de concesiones de transporte público”*. La AVC ha recurrido este último fallo en casación ante el TS.

⁵⁷ Véase Resolución del Consejo de la AVC de 27 de diciembre de 2017 ([130-SAN-2016 Transporte de Viajeros de Gipuzkoa](#), sin ponente). La falta de motivación de las multas impuestas ha dado lugar a que el TSJPV haya anulado las impuestas a siete de las sancionadas, encargando a la AVC que las vuelva a calcular, véanse SSTSJPV de 21 de febrero de 2019 (MP LJ Murgoitio, nº50/2019, *Arteondo Autobusoak*; nº 49/2019, *Autobuses Garayar*); de 22 de Febrero de 2019 (MP LJ Murgoitio, nº 51/2019, *AUIF*); de 28 de Febrero de 2018 (MP P Platas, nº58/2019, *AVITRANS*); 6 de marzo de 2019 (MP JA Fernández, nº64/2019, *Transportes Pesa*) y de 7 de marzo de 2019 (MP P Platas, nº68/2019, *Gurebus*).

⁵⁸ Modificación del PER del casco viejo de Bilbao, consistente en establecer un nuevo régimen de algunos usos urbanísticos, entre ellos el de hostelería, mediante el establecimiento de una nueva zonificación y la introducción de los oportunos cambios en su regulación aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Bilbao el 30 de junio de 2016.

⁵⁹ Modificación de la Ordenanza nº 7 para la zona del Ensanche del PGOU de Bilbao, consistente en establecer un nuevo régimen para algunos usos urbanísticos, entre ellos el de hostelería, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Bilbao de 24 de noviembre de 2016 (BOB de 30 de noviembre de 2017). Véase SILOS (2017B).

⁶⁰ AVC, [Informe de alegaciones a la modificación del PER del casco viejo de Bilbao](#), 23 de mayo de 2016.

⁶¹ Véanse STSJPV (Sala 2ª) de 29 de enero de 2018, firme (MP A Ruiz STSJPV2/2018 ECLI: [ES:TSJPV:2018:2](#)) y SSTSJPV de 29 de enero de 2019 (MP AI Rodrigo, STSJPV320/2019 ECLI: [ES:TSJPV:2019:320](#)).

Finalmente, aunque la AVC había detectado numerosas barreras injustificadas de entrada al mercado (innecesarias y desproporcionadas) en la nueva regulación municipal donostiarra de las viviendas turísticas⁶², finalmente no interpuso recurso en su contra⁶³. Una situación parecida se había suscitado poco antes al hilo de la aprobación de la reforma del PGOU de Bilbao para regular las viviendas turísticas. Tras elaborar un informe que detectaba las barreras injustificadas de entrada contenidas en la nueva normativa, la AVC desistía de la impugnación afirmando que la “hipotética impugnación de la modificación pormenorizada del PGOU de Bilbao en lo relativo a la regulación del uso de alojamiento turístico podría resultar discriminatoria respecto de las demás actividades económicas, dado que esta LEA/AVC considera que es el PGOU vigente desde 1995 el que establece barreras de entrada no necesarias ni proporcionales a la realización de actividades económicas en edificaciones de uso principal residencial”⁶⁴.

El resto de autoridades autonómicas han hecho un uso mucho más exiguo de la herramienta impugnatoria, desplegando —sin embargo— muchas de ellas una relevante actividad promocional de carácter preventivo, mas con una utilización más reducida del instrumento impugnatorio, aunque frecuentemente haya sido esgrimido como una potestad en su poder para persuadir frente a la introducción de normas o actuaciones que restrinjan la competencia por los poderes autonómicos y locales. Las autoridades andaluza (ADCA)⁶⁵ y catalana (ACCO) son las que más recursos han empleado en estas tareas y también las únicas junto con la AVC han hecho uso de la potestad impugnatoria.

La ADCA ha utilizado este mecanismo en dos ocasiones, la primera para impugnar la Ordenanza Municipal Reguladora del Servicio de Taxi de Coín (Málaga)⁶⁶, visto que el Ayuntamiento de Coín ignoró las observaciones previas que la ADCA había formulado a la propuesta de Ordenanza⁶⁷. Recientemente la ADCA ha impugnado también la Ordenanza del taxi de Marbella⁶⁸.

El recurso contra la regulación municipal del taxi en Coín ha sido estimado parcialmente, anulándose varias de las exigencias contenidas en la normativa municipal (exigencia de titularidad de licencias por personas físicas; exigencia de titulación, certificado de profesionalidad y certificado municipal de aptitud; obligación de que el titular de la licencia posea el permiso de conducir y obligación de prestación por el titular de la licencia de taxi) al entender que suponían restricciones injustificadas y desproporcionadas de la competencia, contrarias a la libertad de empresa, más allá de

⁶² Véanse Ordenanza reguladora del uso urbanístico de vivienda turística y alquiler de habitaciones en vivienda habitual para uso turístico de 1 de Marzo de 2018 ([BOG60 de 26 de marzo de 2018](#)) e *Informe sobre la Ordenanza reguladora del uso urbanístico de vivienda turística y alquiler de habitaciones en vivienda habitual para uso turístico del Ayuntamiento de San Sebastián*, 6 de Febrero de 2018 ([AVC 250-PROM-2017](#))

⁶³ Véase “Competencia da marcha atrás y descarta impugnar la norma de pisos turísticos” [Diario Vasco 2 de marzo de 2018](#).

⁶⁴ Véase *Informe sobre la modificación pormenorizada del PGOU de Bilbao en lo relativo a la regulación del uso de alojamiento turístico*, 18 de diciembre de 2017 ([AVC251-PROM-2017](#)). Véase “Autoridad Vasca de la Competencia asesorará al Ayuntamiento de Bilbao en la regulación de las viviendas de uso turístico” [Europapress 22 de diciembre de 2017](#).

⁶⁵ Véase, por ejemplo, ADCA, Respuesta a los escritos de alegaciones sobre la regulación de las áreas de pernocta de auto-caravanas contenida en el proyecto de Decreto de Ordenación de los campamentos de turismo y de la modificación del Decreto 202/2002, de 29 de enero, de Turismo en el medio rural y turismo activo, presentados por la AAPP (C36-2017) 19 de Diciembre de 2017; RCDCA de 15 de Diciembre de 2016 ([S/16/2016 Ayuntamiento de Nijar](#)) y RCDCA de 15 de Marzo de 2012 ([S/08/2012, Colegio de aparejadores y Arquitectos técnicos de Sevilla](#)).

⁶⁶ [BOP Málaga de 27 de Septiembre de 2016, 13-25](#).

⁶⁷ Véase ADCA, *Alegaciones sobre el texto provisional de la Ordenanza Municipal Reguladora del Servicio del Taxi en el municipio de Coín*, 8 de julio de 2016 ([101/16](#)).

⁶⁸ *Ordenanza municipal de los Servicios de Transporte Público de Viajeros/as en Automóviles de Turismo en el Municipio de Marbella* ([BOP Málaga de 7 de Diciembre de 2018, 90-112](#)).

lo previsto en la legislación vigente (Ley 2/2003, de 12 de mayo y LOTT)⁶⁹. Este fallo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sigue el pronunciamiento previo del mismo tribunal había declarado la nulidad de varias disposiciones del Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Viajeros y Viajeras en Automóviles de Turismo⁷⁰, sobre cuyo proyecto la ADCA también había formulado observaciones⁷¹, aunque sin interponer recurso en su contra.

Finalmente, la ACCO estrenó esta facultad en octubre de 2018 para impugnar el Reglamento de Ordenación de transporte urbano de viajeros con conductor de vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente dentro del ámbito del Área Metropolitana de Barcelona (AMB)⁷², que había sido aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Barcelona el 26 de junio de 2018⁷³, y que había informado negativamente con anterioridad⁷⁴. Esta norma ya había sido impugnada por la CNMC con arreglo al artículo 5.4 de la Ley 3/2013⁷⁵.

En febrero de 2019 la ACCO ha impugnado también la licitación por la AMB de servicio de autobús en la zona del Bajo Llobregat (aprobado por el Consejo Metropolitano del AMB de 27 de noviembre de 2018, expediente 901648/2017)⁷⁶. Al parecer de la ACCO, los pliegos que rigen la licitación del servicio público de transporte colectivo de viajeros entre Sant Boi de Llobregat, Barcelona y otros municipios del Bajo Llobregat y el Barcelonés contienen graves restricciones a la competencia.

II.2. Impugnaciones conforme a la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM).

La LGUM afirma los principios de eficiencia, necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes (artículos 5 y 17) y el principio de no discriminación (artículo 3) en relación con la libertad de acceso, ejercicio y de expansión de actividades económicas⁷⁷. Además, establece un sistema coordinado de información y control preventivo por las administraciones públicas afectadas y mecanismos de reacción para eliminar las restricciones injustificadas. Entre ellos se legitima a la CNMC para impugnar judicialmente las restricciones que se mantengan (artículo 27 LGUM)⁷⁸.

⁶⁹ STSJ de Andalucía de 13 de Octubre de 2017 (MP S Macho, STSJAND15605/2017, ECLI: [ES:TSJAND:2017:15605](#)). La sentencia también estima la impugnación de disposiciones de la Ordenanza que, como el Decreto 35/2012, eran exorbitantes por ser competencia del Estado: sobre la exigencia de que los vehículos taxi lleven las placas con la mención SP y sobre el precinto y verificación de los taxímetros.

⁷⁰ Decreto 35/2012, de 21 de febrero ([BOJA49 de 12 de Marzo de 2012](#)). Véase STSJ de 30 de Diciembre de 2015 (MP M^a S. Gamo, STSJAND 13561/2015, ECLI: [ES:TSJAND:2015:13561](#)).

⁷¹ ADCA, *Informe sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de transporte público de viajeros y viajeras en automóviles de turismo*, de 21 de Septiembre de 2011 ([N41/11](#)).

⁷² NP: [La ACCO lleva a los tribunales el Reglamento que limita la actividad de los VTC dentro del Área Metropolitana de Barcelona](#), 25 de Octubre de 2018.

⁷³ DOGC7659 de 9 de Julio de 2018

⁷⁴ ACCO, Informe 32/2017 de 21 de marzo de 2018 ([Regulación Metropolitana VTC](#)).

⁷⁵ Véase *supra* n42 y texto correspondiente.

⁷⁶ NP: [La ACCO impugna la licitación del AMB de un contrato de servicio de autobús por valor de más de 300 millones de euros \(sin IVA\)](#).

⁷⁷ Véase MAUDES & SILOS (2017). La LGCUM también enumera ciertas actuaciones proscritas en todo caso porque limitan injustificadamente la libertad de establecimiento y de circulación (artículo 18.2).

⁷⁸ Véase CARLÓN (2014:631-652). La declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos de la LGUM por las SSTC 79/2017, de 22 de junio de 2017 ([BOTC171 de 19 de julio de 2017](#)), 110/2017, de 5 de Octubre ([BOTC256 de 24 de octubre de 2017](#)), 111/2017 ([BOTC256 de 24 de Octubre de 2017](#)) y 119/2017 ([BOTC278 de 16 de Noviembre de 2017](#)) ha afectado a alguna actuación de la CNMC en aplicación de esta norma. Así, por ejemplo, el 20 de Septiembre de 2017 el Pleno de la CNMC desistió del recurso interpuesto en aplicación del artículo 6 LGUM contra una actuación de la Generalitat Valenciana denegatoria de la inscripción en el Registro de Entidades colaboradoras de una entidad ambiental de control autorizada en Cataluña ([UM/172/16](#)).

Las impugnaciones de la CNMC pueden comprender normas o actos de las Administraciones públicas y puede realizarse tanto de oficio como a instancia de los operadores económicos interesados⁷⁹. Esta potestad de la CNMC es análoga a la examinada anteriormente en aplicación del artículo 5.4 de la Ley 3/2013, aunque presenta algunas variaciones en su articulación práctica⁸⁰. Para empezar, la competencia para su interposición corresponde al Pleno de la CNMC. Luego, en el marco de los recursos previstos en el artículo 27 de la LGUM, si la CNMC solicita la suspensión de la norma, esta deviene automática⁸¹. Por último, el Tribunal donde se interponen los recursos y competente para su resolución es la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional⁸².

A mi entender, no existe un planteamiento riguroso y ordenado de la CNMC para utilizar una u otra vía⁸³. El objeto de uno y otro recurso pueden coincidir (v.gr., dos reformas diferentes del ROTT se impugnaron por cada una de las dos vías⁸⁴), sin que exista un criterio claro de la preferencia por uno u otro, fuera del posible recurso a instancia de parte prevista en la LGUM (pero que la CNMC puede decidir no seguir). Aparentemente, estas decisiones se han visto afectadas en algunos casos por las componendas políticas del Consejo de la CNMC y por la composición de sus Salas en cada momento. Un análisis detallado de la casuística de los recursos interpuestos (y también de los no interpuestos) podría ser muy revelador de las verdaderas razones que han inspirado los recursos (o su falta de interposición)⁸⁵, pero trasciende a la finalidad de este trabajo.

Además, igual que ocurría con la herramienta impugnatoria analizada supra §2.1, la eficacia del sistema previsto en la LGUM no debe medirse por el número de impugnaciones, ni por el éxito en las mismas. En efecto, su eficacia promocional y disuasoria puede ser mayor e, incluso, es menos silenciosa en este caso (pues la vía de recurso se alcanza tras diferentes informes públicos y con la posible participación de los interesados), pero también es difícil de medir o cuantificar.

Aunque la información disponible es de difícil acceso, a la fecha de este escrito, parece que la CNMC ha hecho uso de esta vía para impugnar más de una cuarentena de normas y decisiones estatales, autonómicas y municipales que vulneraban los principios de la LGUM (42 casos a 30 de abril de 2019)⁸⁶. Los recursos interpuestos por la CNMC

⁷⁹ Sin que la existencia de intereses de terceros afectados, haga que la CNMC deje de actuar "en defensa de la legalidad, y el hecho de que por ello puedan verse beneficiados los intereses de determinados operadores económicos, no supone un tratamiento procesal privilegiado de estos últimos ni tampoco un menoscabo del tratamiento procesal de sujetos con intereses contrapuestos o de las Administraciones autoras de las disposiciones y actos que resulten impugnados, por considerar la CNMC que los mismos contravienen la libertad de establecimiento o de circulación en los términos previstos en la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado" (FJ4.a) in fine de la STC 110/2017, de 5 de octubre).

⁸⁰ Véase GÓMEZ-PABLOS & CORDERO (2017).

⁸¹ Artículo 127quater.2 de Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ([BOE167 de 14 de Julio de 2017](#)), añadido por la Disposición Final Primera 3 de la LGUM.

⁸² Artículo 11.1.h) de la Ley 29/1988, añadido por la Disposición Final Primera 3 de la LGUM.

⁸³ Un intento, bastante artificial a mi entender, en GÓMEZ-PABLOS & CORDERO (2017: 270-272 y 284-285).

⁸⁴ Véase LA/01/2018 *supra* n31 y UM/85/15 *infra* n111.

⁸⁵ Véase UM/073/17 PEUAT, sobre el *Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos (PEUAT) aprobado por el Ayuntamiento de Barcelona, con el fin declarado de regular la implantación de viviendas de uso turístico y otros establecimientos similares*, aprobado el 27 de Enero de 2017 ([BOPB 6 de marzo de 2017](#)), finalmente no impugnado por CNMC (aunque figura en el orden del día de sucesivas reuniones). Cfr. ACCO, Informe Ref. nº. [33/2017-PEUAT Barcelona](#), Nota sobre la aprobación definitiva del Plan especial urbanístico de alojamientos turísticos (PEUAT) de Barcelona, de 13 de Julio de 2017.

⁸⁶ La información que aquí se expone se ha obtenido a partir de www.cnmcompetencia.es. La "organización" y "clasificación" de la información en dicho lugar se limita a enumerar y acumular (sic) la información e incidencias que *acrecen* a cada expediente de manera cronológica, resultando imposible saber el estado, las decisiones o actuaciones realizadas en cada caso.

se refieren a intervenciones públicas de tipo y naturaleza que impiden o limitan el acceso o el ejercicio de actividades económicas en distintos sectores.

Así, se ha utilizado para impugnar la normativa en materia de centros y planes de formación, que introducían una discriminación injustificada en los operadores beneficiarios subvenciones en planes de formación autonómica en Andalucía⁸⁷, Aragón⁸⁸, Cantabria⁸⁹, Castilla La Mancha⁹⁰, Extremadura⁹¹ y Madrid⁹². Han sido estimados ya los recursos contra la normativa madrileña⁹³ y castellano-manchega⁹⁴, que mayormente aceptan las pretensiones de la CNMC; en el caso de Extremadura el gobierno extremeño se allanó a las pretensiones de la CNMC⁹⁵. La misma suerte parece haber seguido el recurso contra el Decreto extremeño 133/2016, de 2 de agosto, por el que se regula la acreditación y/o inscripción de centros y entidades de formación y su inclusión en el Registro de centros y entidades de formación profesional para el empleo de la Comunidad Autónoma de Extremadura⁹⁶, reformado para acomodarlo a las pretensiones de la CNMC⁹⁷.

⁸⁷ Ha impugnado el artículo 6 de la Resolución de 29 de agosto de 2016, de la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo de la Junta de Andalucía, por la que se convocan subvenciones públicas, en la modalidad de formación de oferta dirigida a personas trabajadoras desempleadas para el año 2016 ([BOJA169 de 2 de Septiembre de 2016](#)).

⁸⁸ Ha impugnado (UM/063/16) algunas normas de la regulación aragonesa contenida en Orden de 7 de agosto de 2015, de la Consejería de Economía, Industria y Empleo por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la ejecución de planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados del Plan de Formación para el Empleo de Aragón correspondiente al año 2015 ([BOA162 de 21 de Agosto de 2015](#)).

⁸⁹ Ha impugnado (UM/018/16) el artículo 3 de la Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de Cantabria HAC/35/2015, de 28 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se aprueba la convocatoria para el ejercicio 2015-2017, de las subvenciones en materia de formación de oferta mediante la ejecución de planes formativos dirigidos prioritariamente a las personas trabajadoras ocupadas (en la redacción dada por la Orden HAC/43/2015, de 19 de noviembre, [BOC226 de 25 de Noviembre de 2015](#)).

⁹⁰ Véase Orden de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo de Castilla La Mancha 2015/14496, de 25 de Noviembre de 2015, por la que se modifica la Orden de la Consejería de Empleo y Economía de 15 de Noviembre de 2012, por la que se regula el desarrollo de la formación profesional para el empleo en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas a dichos programas y se aprueba la convocatoria pública de concesión de subvenciones para la realización de planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores/as ocupados/as (modalidad I) para la anualidad 2015 ([DOCLM232 de 26 de Noviembre de 2015](#)) (UM/019/16).

⁹¹ Diversas disposiciones del Decreto 97/2016, de 5 de julio por el que se regula la Formación Profesional para el Empleo dirigida prioritariamente a personas trabajadoras desempleadas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y se establecen las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a su financiación ([DOE132 de 11 de Julio de 2016](#)) limitaban la ejecución de las acciones formativas a "entidades de formación acreditadas y/o inscritas en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo de la Comunidad Autónoma de Extremadura". La CNMC interpuso recurso contra ellas (UM/136/16 *Centros Formación Empleo-Extremadura III*).

⁹² Véase Orden de 30 de diciembre de 2016, de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid, por la que se convocan subvenciones para la financiación de acciones de formación para jóvenes inscritos en el Fichero Nacional de Garantía Juvenil, conducentes a la obtención de certificados de profesionalidad, del sistema de Formación Profesional para el Empleo para el año 2017 ([BOCM22 de 26 de Enero 2017](#)) ([UM/063/17 Centros de formación empleo-Madrid II](#)).

⁹³ SAN de 28 de Diciembre de 2018 (MP R Castillo SAN 5311/2018, ECLI: [ES:AN:2018:5311](#)).

⁹⁴ SAN de 22 de Diciembre de 2017 (MP F De la Peña, SAN 5438/2017 ECLI: [ES:AN:2017:5438](#)).

⁹⁵ Interpuesto y admitido a trámite el recurso, el gobierno extremeño admitió las pretensiones de la CNMC y reformo la norma para que "puedan impartir formación profesional para el empleo y, en su caso, acceder a las subvenciones destinadas a su financiación los centros y entidades de formación acreditados y/o inscritos en el correspondiente registro, sea autonómico o estatal" [Decreto 43/2017, de 12 de abril, por el que se modifica el Decreto 97/2016, de 5 de julio, por el que se regula la Formación Profesional para el Empleo dirigida prioritariamente a personas trabajadoras desempleadas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura y se establecen las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a su financiación ([DOE74 de 19 de abril de 2017](#)), archivándose las actuaciones por Auto de la AN de 5 de mayo de 2017 (MP S Soldevilla, AAN389/2017 ECLI: [ES:AN:2017:389A](#))

⁹⁶ [DOE153 de 9 de agosto de 2016](#). Véase UM/124/16: *Centros de Formación Empleo-Extremadura*.

⁹⁷ Véase Decreto 40/2017, de 4 de abril, por el que se modifica el Decreto 133/2016, de 2 de agosto, por el que regula la acreditación y/o inscripción de centros y entidades de formación y su inclusión en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo de la Comunidad Autónoma de Extremadura ([DOE69 de 10 de abril de 2017](#)).

Se han atacado por esta vía diversas restricciones y barreras injustificadas impuestas por ayuntamientos al desarrollo de actividades de telecomunicaciones⁹⁸, instalación de gasolineras⁹⁹, la apertura de establecimientos de hostelería¹⁰⁰ o el servicio público del control de estacionamiento de vehículos¹⁰¹.

Otro tanto ha ocurrido con las limitaciones injustificadas impuestas por las comunidades autónomas a las actividades de comercio minorista¹⁰², juego¹⁰³, enseñanza universitaria¹⁰⁴, prevención de riesgos laborales¹⁰⁵ y viviendas vacacionales¹⁰⁶.

⁹⁸ La CNMC ha impugnado la Ordenanza de Paisaje Urbano de Santa Cruz de Tenerife ([BOPSC145 anexo de 5 de noviembre de 2014](#)) 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 arts. 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); la modificación de la Ordenanza reguladora de instalaciones radioeléctricas de Vitoria-Gasteiz ([BOTA28 de 6 de marzo de 2015](#)), en particular, su artículo 9, que establece los límites de emisión radioeléctrica invadiendo la competencia del Gobierno (UM/023/15) y la *revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Jaén mediante Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía de 3 de febrero de 2016* ([BOJA37 de 24 de febrero de 2016](#)), por la que se dispone la publicación de la normativa urbanística de revisión del PGOU de Jaén que limita el despliegue de las infraestructuras de redes de comunicaciones electrónicas imponiendo restricciones innecesarias y desproporcionadas al derecho de ocupación de los operadores sin contemplar posibles alternativas (UM/050/15). Han sido estimado el recurso contra las Ordenanzas de Hernani por SAN de 26 de junio de 2018 (MP J Guerrero, SAN2989/2018 [ECLI: ES:AN:2018:2989](#)) y contra la de Tenerife por SAN de 2 de Noviembre de 2018 (MP Soldevilla, SAN 4430/2018 [ECLI: ES:AN:2018:4430](#)).

⁹⁹ Contra varias resoluciones del Ayuntamiento de Marratxí (Mallorca) por las que se denegaba la autorización para la instalación de una gasolinera en un centro comercial (UM/070/15). Véase SILOS (2016A:27): *"la restricción a la competencia analizada en este Informe podría traducirse en una pérdida en el bienestar de los consumidores de entre €525.119 y €1.050.947 al año"*.

¹⁰⁰ Contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Bilbao de 24 de febrero de 2016, por la que se suspende cautelarmente y por un periodo máximo de un año el otorgamiento de licencias para la implantación de nuevos establecimientos de hostelería en todo el ámbito de la Ordenanza nº 7 para la zona del Ensanche (UM/057/16).

¹⁰¹ Contra la resolución del Ayuntamiento de Calatayud de 29 de noviembre de 2017, que desestima el recurso interpuesto contra la exigencia de acreditar una experiencia mínima en regulación y control de estacionamiento en vía pública en tres poblaciones y con un mínimo de 1.000 plazas en cada población (punto 2.5.7.4.b) de los pliegos de cláusulas administrativas particulares relativas a la concesión del servicio público del control de estacionamiento de vehículo) (UM/149/17: *Aparcamientos Urbanos Servicios y Sistemas, S.A.*). Igualmente contra la exigencia en la licitación pública de aparcamientos en Getxo de que las empresas acreditaran su experiencia en gestión de estacionamiento en superficie en cuatro municipios distintos, con una población superior a los 15.000 habitantes, y con un mínimo de 1.000 plazas reguladas en cada una de las poblaciones (UM/030/18).

¹⁰² Contra 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), estimado por SAN de 14 de Mayo de 2018 (MP B M^a San Millán, SAN2026/2018 [ECLI: ES:AN:2018:2026](#)). También contra la resolución de 24 de abril de 2015 dictada por la Conselleria d'Economia i Competitivitat del Govern Balear sobre denegación de autorización autonómica de instalación de centro comercial salvo que el solicitante hubiera realizado previamente la actuación urbanística para que los terrenos tuvieran la condición de solar (UM/035/15). Esta última ha sido desestimada mediante SAN de 28 de febrero de 2017, que considera esa exigencia adecuada, necesaria, proporcional y no discriminatoria (MP F De la Peña SAN 761/2017 [ECLI: ES:AN:2017:761](#)).

¹⁰³ La CNMC ha impugnado los artículos 4.1, 9.2.b) y 9.3 del Decreto del Consell de la Comunidad Valenciana 55/2015, de 30 de abril de 2015, por el que se aprueba el Reglamento de Salones Recreativos y Salones de Juego ([DOGV7519 de 6 de mayo de 2015](#)), por contravenir el principio de necesidad de la LGUM al prohibir la instalación de nuevos salones de juego a menos de un radio de 800 metros de otros salones (UM/043/15). Este recurso ha sido estimado por SAN de 8 de Marzo de 2018 (MP F De la Peña, SAN 964/2018 [ECLI: ES:AN:2018:964](#)) También ha recurrido la *Resolución de 25 de febrero de 2016 de la Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de Cantabria, por la que se denegó la inscripción de un operador como empresa fabricante en el Registro de Juego de Cantabria, confirmada por Resolución posterior de 29 de abril de 2016* (UM/045/16 Juego Finanzas II).

¹⁰⁴ Contra diversas normas del Acuerdo de 27 de octubre de 2015 del Gobierno de Aragón, por el que se establecen los objetivos, criterios y requisitos que guiarán la programación de las enseñanzas universitarias oficiales en la Comunidad de Aragón para el período 2016-19 (Orden de 30 de octubre de 2015, de la Consejera de Innovación, Investigación y Universidad, [BOA228 de 15 de noviembre de 2015](#)) (UM/001/16). Véanse SILOS (2016D) y LOSTAO (2018).

¹⁰⁵ 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 ([BOPA176 de 30 de Julio de 2014](#)), 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 comunidad autónoma) considerados innecesarios, desproporcionados y limitativos del ejercicio de la actividad de

Por otro lado, varias impugnaciones atacan las reservas de actividad a ciertos profesionales de los informes técnicos de viviendas por falta de justificación introducidas por normas autonómicas¹⁰⁷, municipales¹⁰⁸ o por decisiones municipales¹⁰⁹ (también por el establecimiento de una reserva de actividad a los geólogos)¹¹⁰.

Las barreras y restricciones injustificadas a las actividades de transporte han dado lugar a diversas impugnaciones, tanto en materia de transporte de mercancías como de viajeros. En materia de transporte de mercancías por carretera la CNMC ha impugnado las exigencias de un número mínimo de vehículos y otras condiciones injustificadas para

prevención de riesgos laborales a través de unidad móvil ([UM/065/14](#)). La SAN de 31 de marzo de 2016 (MP S Soldevilla SAN1147/2016 ECLI: [ES:AN:2016:1147](#)) desestimó la impugnación afirmando que si “*el Principado de Asturias ha adoptado una normativa para la que carece de habilitación suficiente y por ello invade competencias del Estado, no nos cabe duda de que, ante dicha disputa, los mecanismos y principios de la LGUM no son de aplicables al presente caso*” (FJ 3º). La STS de 6 de Julio de 2018 (MP A Arozamena STS2574/2018 ECLI: [ES:TS:2018:2574](#)) confirma la SAN por pérdida sobrevenida de objeto el recurso ya que el Principado reformó dicha norma y eliminó algunos de los requisitos a través del Decreto 34/2016, de 16 de junio ([BOPA145 de 23 de junio de 2016](#)) -adoptado para adaptarse a lo requerido por la CNMC-, aunque mantuvo alguno de los requisitos cuestionados por la CNMC.

Por otro lado, la CNMC también ha impugnado varias normas de la Junta de Castilla y León que exigían que los servicios de prevención laboral ajenos que desarrollen su actividad en dicha comunidad autónoma dispongan como mínimo de una Unidad Básica Sanitaria en ese territorio (UM/021/2015). En este caso, aunque la SAN de 31 de marzo de 2016 (MP S Soldevilla, SAN1148/2016 ECLI: [ES:AN:2016:1148](#)) desestimó el recurso al estimar la inaplicación de la LGUM, la STS de 18 de marzo de 2019 (MP JMº Riego STS919/2019 ECLI: [ES:TS:2019:919](#)) ha casado esta sentencia anulando la normativa castellanoleonésa impugnada.

¹⁰⁶ Véase Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias ([BOCAN101 de 28 de Mayo de 2015](#)). Véase también SILOS (2016A). La STSJCan de 21 de marzo de 2017 (MP L H Moya STSJICAN1481/2017 ECLI: [ES:TSJICAN:2017:1481](#)) estima en su mayor parte las pretensiones y argumentos de la CNMC porque varios preceptos de la norma canaria infringen la libertad de empresa y la libre prestación de servicios (exclusión de zonas turísticas o de aquellas de uso mixto, obligaciones de registro y de alquiler en su totalidad de las viviendas). El TS se ha pronunciado en STS de 15 de enero de 2019 (MP A Arozamena, STS 256/2019 ECLI: [ES:TS:2019:256](#)) confirmando la sentencia anterior. Asimismo, la STS de 12 de diciembre de 2018 (MP J M Bandrés STS 4384/2018, ECLI: [ES:TS:2018:4384](#)) confirmando otra STSJCan de 25 de mayo de 2017 (MP J Guilarte STSJICAN2330/2017, ECLI: [ES:TSJICAN:2017:2330](#)) dictada en otro recurso interpuesto contra la misma norma.

¹⁰⁷ Frente al Decreto del Consell 53/2018, de 27 de abril por el que se regula la realización del informe de evaluación del edificio de uso residencial de vivienda y su Registro autonómico en el ámbito de la Comunidad Valenciana ([DOGV8288 de 7 de mayo de 2018](#)) que establece que solo arquitectos, aparejadores y arquitectos técnicos pueden redactar los informes de evaluación de edificios (IEEs) (UM/029/18 *Decreto sobre los informes de evaluación de edificios de la comunidad valenciana*). Frente a un requerimiento de subsanación del Gobierno Vasco (UM/159/16 *ITES Vizcaya*), declarado inadmisibles por SAN de 8 de Junio de 2018 (MP F De la Peña, SAN 2420/2018, ECLI: [ES:AN:2018:2420](#)). Frente a varias resoluciones denegatorias de solicitudes de subvenciones del Instituto Gallego de Vivienda por no estar firmadas por un técnico competente (UM/033/17 *Informe de evaluación de edificios Galicia*), estimado por SAN de 10 de Septiembre de 2018 (MP A I Resa, SAN3388/2018, ECLI: [ES:AN:2018:3388](#)).

También frente al Decreto Catalán 67/2015, de 5 de mayo, para el fomento del deber de conservación, mantenimiento y rehabilitación de los edificios de viviendas mediante las inspecciones técnicas y el libro del edificio ([DOGC6866 de 7 de junio de 2015](#)) (UM/033/15), que fue estimado por SAN de 28 de noviembre de 2018 (MP BMº Santillán, SAN 4766/2018 ECLI: [ES:AN:2018:4766](#)). Véase SILOS (2015B:20) el coste de la reserva de actividad “*podría traducirse en el año 2015 en una pérdida de bienestar para los consumidores de la ITE en Cataluña de entre €2.309.449 y €2.453.790*”.

¹⁰⁸ Contra la normativa municipal en los ayuntamientos alicantinos de Mutxamell (UM/067/16), Santa Pola (UM/007/16) y Orba (UM/024/16). Sobre el recurso a la normativa municipal de Santa Pola véase SILOS (2016E: 21) que “*estima que la pérdida en el bienestar de los consumidores ocasionada por la reserva de actividad asciende en la actualidad a €5.307,5 y €2.078.710,4 euros en Santa Pola y Comunidad Valenciana respectivamente*”; véase también *Informe del Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunidad Valenciana de 22 de junio de 2017* (MP Mº J Vaño, [PROM2/2016 Ingenieros Industriales Santa Pola](#)).

¹⁰⁹ Contra dos resoluciones del Ayuntamiento de Bilbao de 8 de agosto y 5 de octubre de 2016 por las que se denegaron la admisión de inspecciones técnicas de edificios (ITEs) suscritas por ingenieros industriales (UM/147/16); véase SILOS (2017A:19): “*la pérdida en el bienestar de los consumidores ocasionada por la reserva de actividad asciende en la actualidad a €103.079,7 y €2.922.190,5 en Bilbao y País Vasco respectivamente*”. Este recurso ha sido estimado por la SAN de 31 de octubre de 2018 (MP R Castillo, SAN4173/2018 ECLI: [ES:AN:2018:4173](#)) También se impugnaron cinco resoluciones del Ayuntamiento de Villena denegatorias de la licencia de segunda ocupación por la falta de competencia para la emisión del preceptivo informe técnico de un ingeniero técnico industrial (*Licencias segunda ocupación-Villena II* [UM/002/17](#)). El Auto de 30 de mayo de 2018 (MP R Castillo, AAN802/2018 ECLI: [ES:AN:2018:802A](#)) declaró la caducidad del recurso y la terminación del procedimiento para la CNMC.

¹¹⁰ El Ayuntamiento de Gijón exigía en un contrato que los estudios geológicos para la construcción de un campo de fútbol femenino fueran realizados por titulados en Geología ([UM/148/17 Contratación Pública- Estudio Geotécnico](#)).

la obtención de autorizaciones¹¹¹, pero el área en la que ha habido una mayor litigiosidad y ésta ha tenido una mayor repercusión pública, es en materia de taxis y vehículos de alquiler con conductor (VTCs). Así, se ha utilizado este mecanismo para impugnar la modificación en 2015 de la regulación estatal de los VTC¹¹², que limita la entrada y la capacidad de competir en el mercado del transporte urbano de pasajeros¹¹³. La CNMC también ha impugnado la exigencia por la Comunidad de Madrid de que los conductores VTC que efectúen la contratación previa del servicio en las oficinas o locales del prestador de servicio y lleven a bordo una hoja de ruta válida¹¹⁴. Igualmente ha impugnado denegación por la Comunidad de Madrid de la autorización para el ejercicio de la actividad de transporte interurbano al propietario de un vehículo de nueve plazas. Con carácter general el número máximo de plazas permitido por la normativa madrileña es de cinco¹¹⁵, sin que para la CNMC este límite esté justificado por ninguna razón de interés general, resultando innecesario y desproporcionado¹¹⁶. Finalmente, en mayo de 2018 ha impugnado la nueva regulación de los servicios del taxi en Valladolid¹¹⁷.

Sólo uno de estos recursos se ha resuelto. Así, el Tribunal Supremo estimó parcialmente el recurso de la CNMC contra la reforma del ROTT en su sentencia de 4 de junio de 2018, derogando la exigencia de una flota mínima de siete vehículos para las empresas dedicadas a la actividad de transporte urbano mediante VTC. La victoria de la CNMC es pírrica, porque con argumentos poco sólidos y rigurosos el Tribunal Supremo mantuvo la proporcionalidad de 1/30 en el número de licencias VTC/taxis, la regla de habitualidad (80% servicios en ámbito territorial de la comunidad autónoma del

¹¹¹ Contra las resoluciones del Servicio Territorial de Transportes de Valencia de 14 de noviembre de 2014 (UM/011/15) y de 12 de febrero de 2015 (UM/015/15), que deniegan autorización de transporte de mercancías por carretera al no disponer del número mínimo de vehículos (tres) requerido para la obtención de una autorización de transporte por el art. 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. El Auto de la AN de 9 de septiembre de 2016 declaró *“la nulidad de todas las actuaciones practicadas por no haberse tramitado de conformidad con el procedimiento para la garantía de unidad de mercado regulado en el artículo 127bis de la LJCA”* y el incumplimiento de *“las normas de reparto de asunto entre las distintas Secciones de la Audiencia Nacional”*. Véase SILOS (2015A) que explica porque las exigencias de un número mínimo de vehículos (3) y otros condicionantes constituyen restricciones injustificadas de la competencia y contrarias al bienestar general.

¹¹² Véanse RD 1057/2015, de 20 de noviembre de 2015, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres y Orden FOM/2799/2015, de 18 de diciembre, por la que se modifica la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la LOTT, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre.

¹¹³ Véanse SILOS (2018 y 2016C) cifra el sobrecoste —en una estimación conservadora y con datos de 2013— en €324,3 millones. Esta impugnación de la CNMC (UM/085/15 y acumulados) ha suscitado una controversia preliminar sobre la competencia para resolverla corresponde a la Audiencia Nacional o al Tribunal Supremo. El Auto del TS (Pleno) de 8 de mayo de 2017 (MP D Córdoba ATS4395/2017 ECLI: [ES:TS:2017:4395A](#)) resuelve esta cuestión de competencia, dando prevalencia a su competencia objetiva por razón del órgano del que procede el acto impugnado frente a la competencia por razón de la materia y el procedimiento de impugnación y la legitimación de la CNMC previstas en la LGUM (FJ°3), confirmando el fallo del Auto de la AN de 4 de julio de 2016 (MP R Castillo) y el voto concurrente de S Soldevilla (extendiéndose también el enjuiciamiento del TS al contenido de la Orden ministerial impugnada que guarden relación directa con las razones esgrimidas para cuestionar el Real Decreto).

¹¹⁴ Véase resolución de 8 de mayo de 2015 de la Dirección General de Transportes de la Comunidad de Madrid, relativa a alquiler de vehículos con conductor (VTC) que exige que los conductores que presten un servicio de VTC efectúen la contratación previa del servicio en las oficinas o locales del prestador de servicio y lleven a bordo una hoja de ruta válida (UM/051/15).

¹¹⁵ Véanse artículo 22 del Decreto 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo ([BOCM184 de 4 de agosto de 2005](#)) y Orden de 14 de diciembre de 2012 de la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, se fijan los criterios para autorizar la expedición de licencias de autotaxi a las que se le puedan adscribir vehículos de hasta nueve plazas incluido el conductor ([BOCM302 de 19 de diciembre de 2012](#)).

¹¹⁶ Véase NP CNMC: *La CNMC interpone recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional contra la Comunidad de Madrid por denegar una autorización a un taxi de más de cinco plazas*, 16 de Junio de 2017 ([UM/146/16 Autotaxi Daganzo II](#)).

¹¹⁷ Ordenanza reguladora del Área Territorial de Prestación Conjunta de Valladolid y su entorno (ATPCVA) para los Servicios de Transporte Público de viajeros en Autotaxi ([BOPV16 de 23 de Enero de 2018](#)).

domicilio) y los requisitos y exigencias materiales para los vehículos (longitud, número de plazas, potencia y antigüedad)¹¹⁸. En cualquier caso, la virtualidad de este fallo fue reducida porque antes de que se dictara el Gobierno aprobó el Decreto-Ley 3/2018, de 20 de abril, por el que se modifica la LOTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor¹¹⁹ y, más tarde por el Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre. La regulación introducida por esta última norma de rango legal modifica el marco normativo de las VTC, limitando la posibilidad de prestar servicios urbanos y delegando la regulación de sus actividades a la normativa autonómica y municipal¹²⁰.

Finalmente, la LGUM también ha sido la base jurídica empleada para la impugnación del Decreto de la Generalidad de Cataluña 314/2016, de 8 de noviembre, por el que se determinan las condiciones específicas de contratación y comercialización de servicios de taxi y el régimen jurídico de la actividad de mediación¹²¹. Esta regula la entrada al mercado de mediación de los servicios de taxi obligando a los operadores a constituirse bajo en forma jurídica societaria, requiriéndose disponer de un local físico abierto al público, un sistema telemático de atención al cliente, la vinculación a un número mínimo de licencias, la disposición de una póliza de seguro de responsabilidad civil y la llevanza de un registro de los servicios realizados, estableciéndose requisitos adicionales en materia de facturación que limitan la competencia en precios en la contratación de servicios de taxi¹²².

De todos modos, la verdadera eficacia de todas estas herramientas impugnatorias debería ser preventiva, disuadiendo a los poderes públicos de favorecer o promover la realización de prácticas anticompetitivas por los operadores en el mercado. Y es que, a la postre, el resultado positivo de las eventuales impugnaciones de actos o normas reglamentarias que provoquen distorsiones de la competencia puede ser poco útil y efectivo si no se acompaña de algún mecanismo disuasorio que discipline y controle a los cargos y funcionarios públicos que sean responsables en última instancia del acto administrativo o de la norma adoptada¹²³.

III. BIBLIOGRAFÍA

- ABBOTT, A.F. & SINGHAM S. (2011): «Enhancing welfare by attacking anticompetitive market distortions» [Concurrences 4-2011](#).
- ALFARO, J. & PAZ-ARES, J.C. (2003): «Ensayo sobre la Libertad de Empresa» [en Estudios Jurídicos en homenaje al prof. Díez-Picazo, tomo IV, 2003, 5972-6040](#) [también publicado en MONEREO, J.L.; MOLINA, C. y MORENO, M^a N. (dirs) *Comentario a la Constitución socio-económica de España, 2002, 357-437*].

¹¹⁸ STS de 4 de junio de 2018 (MP E Espin STS1913/2018 ECLI: [ES:TS:2018:1913](#)) fallo publicado en [BOE174 de 19 de Julio de 2018](#).

¹¹⁹ [BOE97 de 21 de Abril de 2018](#).

¹²⁰ La ACCO ha emitido un informe de valoración, desde una óptica de competencia, del Real Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el cual se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor ([OB 40/2018 - RDL 13/2018](#)), en el que se subrayan sólida y rigurosamente los perniciosos efectos de las nuevas normas para la competencia y el interés público. Por su parte, la Sala de Competencia de la CNMC y los órganos resolutorios de las autoridades de defensa de la competencia autonómicas emitieron el 30 de Octubre de 2018 una —cuando menos— curiosa declaración conjunta ([Declaración del grupo de trabajo de Consejos de las Autoridades de Competencia sobre la nueva regulación en materia de arrendamiento de vehículos con conductor](#)) en la que se recuerda a las autoridades autonómicas y locales que todas las medidas que adopten sobre el servicio VTC deben respetar los principios de buena regulación (necesidad, proporcionalidad y no discriminación).

¹²¹ [DOGC 7244 de 10 de Noviembre de 2016](#).

¹²² Véase SILOS (2017B).

¹²³ Véase FD 9º y 12º de la RCNC de 6 de octubre de 2017, *Productores de Uva y Vinos de Jerez*, Exp. S/0167/09 y MARCOS (2012: 274 y 276).

- ÁLVAREZ SUÁREZ, M. (2016): «La evolución de la promoción de la competencia en España» [Boletín Económico de ICE nº 3082: 27-39](#).
- BERENGUER, L. (2015): «La promoción de la competencia, otra ausencia en la propuesta de Código Mercantil» en [Estudios sobre el futuro Código Mercantil: libro homenaje al profesor Rafael Illescas, 2015, 1029-1042](#).
- CARLÓN, M. (2014): «Las competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia como garante de la Unidad de Mercado» en CARLÓN, M. (dir) *La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Estudio adaptado a las Leyes 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado; 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, y 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones y al Real Decreto-Ley 8/ 2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia*, Civitas, 617-655.
- CIDONCHA, A. (2006): *La libertad de empresa*, Civitas.
- CINTIOLI, F. (2012): «Osservazioni sul ricorso giurisdizionale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ex art 21bis della legge n. 287/1990 e sulla legittimazioni a ricorrere delle autorità indipendenti» en *Il nuovo diritto amministrativo* 2/2012, 3-14.
- CLARK, J. (2005): «Competition Advocacy: Challenges for Developing Countries» [OECD Journal of Competition Law & Policy](#) 6/4: 69-80.
- COOPER, J.C., PAUTLER, P.A. & ZYWICKI, T. (2005): «Theory and Practice of Competition Advocacy at the FTC» [Antitrust Law Journal](#) 72/3: 1091-1112.
- D'ANNA, A. & CAROVANO, G. (2016): «Article 21bis of Law nº 287/1990: An analysis of recent administrative case law» [Italian Antitrust Review](#) 2 (2016) 81-103.
- EVENETT, S.J. (2006): «Competition advocacy: time for a rethink», *Northwest Journal of International Law of Business* 26: 495-514.
- GAL, M. & FAIBISH, I. (2007): «Six Principles for Limiting Government-facilitated restraints to Competition» *Common Market Law Review* 44: 69-100.
- GÓMEZ-PABLOS, G. & CORDERO, A. «Experiencias recientes en legitimación activa para la eliminación de barreras a la competencia efectiva en los mercados» *Anuario de la Competencia* 2016, 263-286.
- ICN (2002): [Advocacy and Competition policy Report](#), Advocacy Working Group, ICN Conference Nápoles.
- IRINA, K. (2013): «Competition Advocacy: Soft Power in Competitive Policy» [Procedia Economics & Finance](#) 6: 280-287 (International Economic Conference of Sibiu 2013 Post Crisis Economy: Challenges & Opportunities, IECS 2013).
- KOSLOV, T. I. (2012): «Competition Advocacy at the Federal Trade Commission: Recent Developments Build on Past Successes» [CPI Antitrust Chronicle](#), Aug. 2012.
- KOVACIC, W. E. (2012): «The Institutions of Antitrust Law: How Structure Shapes Substance» [Michigan Law Review](#) 110:1119-1144.
- KUCHKOVSKY, T. & (2018): *Informe económico sobre la Ordenanza Municipal Reguladora del uso de vivienda turística y de alquiler de habitaciones en vivienda habitual para uso turístico del Ayuntamiento de San Sebastián*, 21 de Noviembre de 2018 ([LA/06/2018](#)).

- LOSTAO, F. «Restricciones a la competencia universitaria en la comunidad de Aragón» en CANEDO, M^a P. (Dir.) *La Competencia como motor de desarrollo económico*, 577-205.
- MARCOS, F. (2019): «Promoción de la competencia por las autoridades de competencia españolas: prevención y reacción frente a restricciones injustificadas de la libre competencia» *ADI* 39, en prensa.
- MARCOS, F. (2018): «¿Puede sancionarse a las Administraciones Públicas cuando no actúan como operador económico si restringen la competencia o promueven conductas anticompetitivas?» [Indret 1-2018](#).
- MARCOS, F. (2017): «Comentario al artículo 4» en GUTIERREZ, A., SALA, J., FOLGUERA, J. & MASSAGUER, J. (dirs) *Comentario a la Ley de Defensa de la Competencia*, 5^a ed., Civitas-Thomson, 319-433.
- MARCOS, F. (2015): «Las restricciones públicas de la competencia» [Papeles de Economía Española 145: 48-56](#).
- 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» *Revista del Derecho de la Competencia y Distribución* 11: 253-276.
- MAUDES, A. & SILOS, M. (2017): «El proyecto europeo y la regulación económica eficiente como esencias de la ley de garantía de unidad de mercado» [Boletín Económico del ICE 3089/julio: 13-26](#).
- NÉMETH KECSKEMÉTI, G., HINOJO, P. & LOPEZ, J. (2018) *Informe Económico sobre las restricciones a la competencia incluidas en el Reglamento de Ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente en el ámbito del área metropolitana de Barcelona*, 11 de Octubre de 2018 ([LA/08/2018](#)).
- OHLHAUSEN, M. K. (2006): «Identifying, Challenging and Assigning Political Responsibility for State regulation restricting competition» [Competition Policy International 2/2: 151-166](#).
- PONCE, J. (2018): «Better regulation y competencia: las Leyes 39 y 40 de 2015, su desarrollo reglamentario y el papel de los órganos de defensa de la competencia» *Anuario de la Competencia 2017*, 85-129.
- RODRÍGUEZ, A. E. & MENON, A. (2010): *The Limits of Competition Policy: The Shortcomings of Antitrust in Developing and Reforming Economies*, Wolters Kluwer.
- RODRÍGUEZ MÍGUEZ, J.A. (2010): "Promoción versus Defensa de la Competencia en España: Una versión de Conjunto" [Dereito 19/2 \(2010\) 51-98](#).
- ROMERO, L. & LÓPEZ, J. (2018A) *Informe Económico sobre los acuerdos del Ayuntamiento de Madrid en materia de alojamientos turísticos: Licencia Urbanística para viviendas de uso turístico profesional y moratorias*, 28 de Septiembre de 2018 ([LA/04/2018](#)).
- ROMERO, L. & LÓPEZ, J. (2018B) *Informe Económico sobre la modificación pormenorizada del PGOU de Bilbao en lo relativo a la regulación del uso del alojamiento turístico*, 14 de Noviembre de 2018 ([LA/05/2018](#)).
- RODRÍGUEZ MÍGUEZ, J. A. & PARDO, A.J. (2011): «Poder regulador y mercado: Las memorias e informes de competencia» [Revista de la Asesoría Jurídica Xunta de Galicia 6: 259-292](#).

- SANDULLI, M.A. (2013): «La legittimazione dell'AGCM a ricorrere avverso i provvedimenti della p.A. ex art. 21-bis l. 287/1990 e la violazione delle norme sugli aiuti di Stato» en PACE, L.F. (dir) [*Dizionario Sistematico del Diritto della Concorrenza*](#), Jovene, 785-795.
- SILOS, M. (2018): «Análisis económico de la economía *gig* con una aplicación al sector taxi en España» [*Papeles de Economía Española* 157: 174-198](#).
- SILOS, M. (2017A) *Informe Económico sobre la reserva de actividad de Arquitectos y Arquitectos técnicos en la ITE en Bilbao*, 5 de Abril de 2017 ([UM/147/16](#)).
- SILOS, M. (2017B) *Informe económico sobre el acuerdo del Ayuntamiento de Bilbao, de 24 de noviembre de 2016, mediante el que se aprueba una modificación de la ordenanza nº 7 para la zona del ensanche del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao*, 18 Abril 2017 ([LA-CA/01/17 Plan Urbanístico Bilbao](#)).
- SILOS, M. (2017C) *Informe Económico sobre el Decreto 314/2016, relativo a la actividad de mediación en los servicios de Taxi en Cataluña*, 15 Junio 2017 ([UM/010/17](#)).
- SILOS, M. (2016A) *Informe económico sobre la denegación de autorización para la instalación de una estación de servicio en un centro comercial en el Ayuntamiento de Marratxí*, 29 Marzo 2016 ([UM/070/15](#)).
- SILOS, M. (2016B) *Informe Económico sobre el Decreto 113/2015, de 22 de Mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las Viviendas Vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias*, 17 de Mayo de 2016 ([LA/03/15](#)).
- SILOS, M. (2016C) *Informe económico sobre las restricciones a la competencia incluidas en el RD 1057/2015 y en la Orden FOM//2799/2015, en materia de Vehículos de alquiler con conductor*, 8 de Junio de 2016 ([UM/085/15](#)).
- SILOS, M. (2016D) *Informe Económico sobre el Acuerdo de 27 de Octubre de 2015 de Gobierno de Aragón sobre los Objetivos, Criterios y Requisitos de las Enseñanzas Universitarias Oficiales en la Comunidad Autónoma de Aragón para el Período 2016-2019*, 14 de Julio de 2016 ([UM/001/16](#)).
- SILOS, M. (2016E) *Informe económico sobre la reserva de actividad de arquitectos y arquitectos técnicos en el Informe de Evaluación de Edificios en Santa Pola*, 27 Septiembre 2016 ([UM/007/16](#)).
- SILOS, M. (2016F) *Informe Económico sobre los límites cuantitativos y las restricciones a la competencia en sector del taxi en la ciudad de Córdoba* ([LA/02/2015](#)).
- SILOS, M. (2015A) *Informe Económico sobre el establecimiento de un número mínimo de vehículos y otros condicionantes en los servicios de transporte pesado de mercancías por carretera*, 5 Junio 2015 ([UM/15/15](#)).
- SILOS, M. (2015B) *Informe Económico sobre la reserva de actividad de arquitectos y arquitectos técnicos en la ITE de Viviendas en Cataluña*, 16 Diciembre 2015 ([UM33/15](#)).
- SILOS, M. (2015C) *Informe Económico sobre los límites cuantitativos y las restricciones a la competencia en el sector del taxi de la ciudad de Málaga*, 22 diciembre 2015 ([LA/01/2015](#)).
- SOLER VERA, A & FERNÁNDEZ PÉREZ, M. (2007): «La Promoción de la Competencia» *Anuario de la Competencia* 2006, 101-128.
- SOKOL, D. D. (2012): «Anticompetitive Government Regulation» en LIANOS, I. y SOKOL, D.D. (eds) *The Global Limits of Competition Law*, Stanford U. Press 2012, 83-98.

VEGA, P. (2018) *Informe sobre la suspensión cautelar de la autorización para la implantación y ampliación de Grandes Establecimientos Comerciales en la Isla de Mallorca*, 31 de Enero de 2018 ([LA/01/2016 Grandes Establecimientos Comerciales. Moratoria Mallorca](#)).