

ANTEPROYECTO DE LEY DE MERCADO ABIERTO

La Unión Europea ha demostrado, entre otras muchas cosas, las grandes ventajas que otorga el libre movimiento de personas, de capitales y de bienes y servicios al desarrollo económico y social de los diferentes países miembros. Esta indudable historia de éxito, que cumple ahora 70 años, evidencia la importancia que ha tenido el mercado común para la creación de riqueza y empleo, pero también para la pacífica convivencia de los pueblos, frente a una larga etapa previa en la que el proteccionismo comercial marcó el devenir de una Europa dividida y enfrentada.

Lo mismo sucede a nivel mundial, donde el crecimiento y la expansión de la globalización, tras la caída del bloque soviético y la gradual apertura de China e India al comercio exterior, han traído consigo una de las etapas de mayor prosperidad de la historia, tal y como evidencia el inédito descenso que ha registrado la tasa de pobreza, hasta situarse por debajo del 10% de la población global.

Aunque España también ha experimentado sustanciales avances en esta materia a lo largo de las últimas décadas, todavía está lejos de los puestos de cabeza que ocupan algunos países de la OCDE, presentando, de hecho, deficiencias relevantes que urge corregir. No en vano, España ocupa el puesto 30 en el ranking «Doing Business» de 2020 que elabora el Banco Mundial, que mide la facilidad para hacer negocios. Las restricciones que presenta la normativa nacional a nivel comercial o en el desempeño de servicios profesionales siguen siendo muy notables en comparación con otros países de nuestro entorno.

Urge, por tanto, mejorar la regulación a este respecto, especialmente en una situación como la actual, marcada por la crisis económica y social que ha provocado el coronavirus. Para ello, entre otros aspectos, resulta imprescindible garantizar la unidad de mercado, tal y como destaca la Comisión Europea en su documento de recomendaciones publicado en febrero de 2020, donde insta a España a «eliminar las restricciones al establecimiento de empresas y a la libre circulación de bienes y servicios en todo el país mediante el refuerzo de los principios de mejora de la legislación y la cooperación entre administraciones». En concreto, la Comisión destaca la necesidad de aplicar de forma íntegra la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, cuyo contenido fue derogado parcialmente por el Tribunal Constitucional (TC). El objetivo de la presente ley es dar cumplimiento a esta recomendación, al tiempo que se garantizan las directrices marcadas por el TC.

El artículo 26.1.17 Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de fomento del desarrollo económico, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional, y su artículo 26.3.1.1 dispone que, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Comunidad de Madrid, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131, y en las materias 11ª a 13ª del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución la competencia exclusiva para la ordenación y planificación de la actividad económica regional.

Con fecha 10 de diciembre de 2013 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado, último hito de un proceso desregulador de las actividades económicas que se inició con la trasposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.

Su finalidad era el restablecimiento de una unidad de mercado que el legislador consideraba fragmentada, incluyendo también medidas directamente dirigidas hacia la reducción regulatoria y de cargas administrativas. La Exposición de Motivos dispone en este sentido que la Ley «*aprovecha para seguir impulsando un marco regulatorio eficiente para las actividades económicas que simplifique la legislación existente, elimine regulaciones innecesarias, establezca procedimientos más ágiles y minimice las cargas administrativas*».

La Ley de Garantía de la Unidad de Mercado gravitaba sobre dos principios que constituían sus ejes centrales. El primero de ellos es el *principio de intervención mínima*, encarnado en la Ley por el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes que supongan límites a la libertad de empresa. El segundo elemento era la regulación del principio de *eficacia en todo el territorio nacional* de los requisitos de acceso al mercado de los operadores, o de los bienes, establecidos por la normativa de cualquier comunidad autónoma, con el que se reconocía efecto en todo el territorio nacional a las actuaciones administrativas de control de acceso a las actividades económicas.

El principio de eficacia se formuló en el artículo 19 de la Ley, conforme al cual cualquier operador que hubiera accedido legalmente a su actividad cumpliendo los requisitos dispuestos en su lugar de origen podría ejercer su actividad en todo el territorio nacional, debiendo las autoridades de destino asumir la plena validez de dichos requisitos aunque difirieran de los propios. Se reconocía así efecto en todo el territorio nacional a las actuaciones administrativas de control de acceso de las actividades económicas en general, en consonancia con el ámbito de aplicación de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado. El artículo 20 recogió una relación detallada de posibles medios de intervención admitiendo expresamente su plena eficacia en todo el territorio nacional (autorizaciones, licencias, habilitaciones, cualificaciones profesionales, declaraciones responsables, comunicaciones, inscripciones en registros, acreditaciones o certificaciones emitidas por organismos de evaluación, entre otros).

El sistema se completaba con la prohibición general a las autoridades de destino de exigir a los operadores ya habilitados el cumplimiento de nuevos requisitos o trámites adicionales para operar en sus territorios (art. 20.1, primer párrafo *in fine*), reforzada por la calificación como contraria a la Ley del eventual establecimiento por parte de las autoridades de destino de requisitos (acreditaciones, calificaciones, certificaciones, seguros, fianzas, especificaciones técnicas ,entre otros), distintos o adicionales a los requeridos en origen al operador, para poder ejercer la actividad en sus territorios (art. 18.2).

El Tribunal Constitucional consideró que el principio de eficacia nacional, tal como había sido configurado por la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, era contrario al orden constitucional de distribución de competencias y, por consiguiente, inconstitucional, tanto por exceder del alcance de la competencia estatal reconocida en el artículo 149.1.13 CE como por vulnerar el principio general de territorialidad de las competencias autonómicas. El Estado sólo podría aplicar el principio de eficacia nacional, reconociendo efectos extraterritoriales a decisiones ejecutivas autonómicas, cuando exista una legislación estatal común o normativa UE armonizada o también cuando, no obstante las posibles diferencias técnicas o metodológicas de las legislaciones autonómicas, éstas fijen un estándar de protección que pueda considerarse equivalente. Sin embargo, nada impide a las Comunidades Autónomas el reconocimiento normativo de la validez de títulos habilitantes obtenidos en otro territorio para operar en el propio.

La Comunidad de Madrid, que, en el ejercicio de las competencias que el Estado autonómico ha conferido a las regiones españolas, ha procedido gradualmente a la

simplificación administrativa y a la eliminación de las barreras burocráticas que dificultan el ejercicio de las actividades económicas mediante normas como la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña o la Ley 2/2012, de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial, considera necesario promover la libertad de circulación de los operadores económicos y la unidad de mercado en los términos referidos.

Esta reducción de cargas a los operadores económicos fomenta la inversión y la creación de empleo y contribuye a la dinamización y reactivación de la economía madrileña. Este loable objetivo, siendo ya de por sí importante, resulta imprescindible en un contexto de crisis económica. Las empresas, hoy más que nunca, necesitan un marco de seguridad jurídica y flexibilidad regulatoria para superar la incertidumbre y adaptarse de forma rápida y sencilla a los drásticos cambios que experimenta la demanda. La presente Ley de Mercado Abierto no solo contribuirá de forma eficaz a reducir trabas y regulaciones innecesarias, sino que potenciará la llegada de inversiones y ayudará a impulsar la actividad económica de la Comunidad de Madrid mediante la libre circulación de bienes y servicios y el reconocimiento automático de licencias para que empresas y profesionales de todo el territorio nacional puedan operar en la región.

En consecuencia, la finalidad pretendida por la presente Ley es que, con carácter general, todo operador económico, establecido legamente en el territorio nacional, pueda desplazarse libremente a la Comunidad de Madrid para ejercer su actividad sin sujetarse a los requisitos de acceso previstos en la normativa autonómica.

La Ley se estructura en tres capítulos, 10 artículos, una disposición adicional, y tres disposiciones finales.

De acuerdo con el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, este proyecto normativo se adecúa a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

Se cumple con los principios de necesidad y eficacia, ya que la situación socioeconómica actual precisa de elementos jurídicos que fomenten una mayor competitividad y productividad.

Se cumplen los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica en cuanto que la razón de interés general en la que se fundamenta la Ley es la de reducir las trabas burocráticas en el acceso a las actividades económicas en la Comunidad de Madrid al permitir que operadores legalmente establecidos en cualquier parte del territorio nacional puedan desplazarse libremente a la Comunidad sin sujetarse a los requisitos de acceso previstos en la normativa autonómica.

Se cumple con el principio de transparencia en cuanto se llevará a cabo la publicación de la norma en el "Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid", en el "Boletín Oficial del Estado" y en la página web de la región, así como su publicación durante su tramitación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, al realizar el trámite de información pública, y en el Boletín Oficial de la Asamblea.

Y, por último, el principio de eficiencia se podrá observar con la aplicación de esta ley, al contribuir a la reactivación de la economía madrileña con la simplificación en la tramitación administrativa.

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1. *Objeto.*

La presente ley tiene por objeto garantizar la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos en el territorio de la Comunidad de Madrid.

Artículo 2. *Ámbito de aplicación.*

Esta ley será de aplicación, en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.

Artículo 3. *Principio de no discriminación.*

1. Todos los operadores económicos, sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento, tendrán los mismos derechos en la Comunidad de Madrid.
2. En el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, ninguna disposición de carácter general, actuación administrativa o norma de calidad que se refiera al acceso o al ejercicio de actividades económicas podrá contener condiciones ni requisitos que tengan como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico.

Artículo 4. *Principio de necesidad y proporcionalidad.*

1. El establecimiento de límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado o la exigencia del cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, requerirá motivar su necesidad en razones de orden público, seguridad pública y protección civil.
2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Artículo 5. *Principio de eficacia.*

Los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes del resto del territorio nacional, relacionados con el libre acceso a la actividad económica, tendrán eficacia en la Comunidad de Madrid, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo III de esta Ley.

CAPÍTULO II Garantías al libre establecimiento y circulación.

Artículo 6. *Acceso a las actividades económicas y su ejercicio.*

El acceso a las actividades económicas y su ejercicio solo podrá limitarse conforme a lo establecido en la presente ley, en la Ley de Garantía de Unidad de Mercado y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales.

Artículo 7. *Actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación.*

Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, además de las reguladas en el artículo 18 de la citada Ley los actos, disposiciones, y medios de intervención que contengan o apliquen:

- a. Requisitos de obtención de una autorización, homologación acreditación, calificación, certificación, cualificación, o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para el ejercicio de una actividad distintos de los establecidos por la autoridad de origen.
- b. Requisitos de cualificación profesional adicionales a los requeridos en el lugar de origen o donde el operador haya accedido a la actividad profesional o profesión, tales como necesidades de homologación, convalidación, acreditación, calificación, cualificación, certificación, o reconocimiento de títulos o certificados que acrediten determinadas cualificaciones profesionales.
- c. Especificaciones técnicas para la circulación legal de un producto o para su utilización para la prestación de un servicio distintas a las establecidas en el lugar de fabricación.

CAPITULO III

Principio de eficacia en el territorio de la Comunidad de Madrid

Artículo 8. *Libre iniciativa económica.*

1. Desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español podrá ejercer su actividad económica en la Comunidad de Madrid, mediante establecimiento físico o sin él, siempre que cumpla los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen, incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisito alguno en dicho lugar.
2. Cualquier producto legalmente producido al amparo de la normativa de un lugar del territorio español podrá circular y ofertarse libremente en la Comunidad de Madrid desde el momento de su puesta en el mercado.
3. Cuando conforme a la normativa de la Comunidad de Madrid se exijan requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías a los operadores económicos, distintos de los exigidos u obtenidos al amparo de la normativa del lugar de origen, la autoridad competente de la Comunidad de Madrid asumirá la plena validez de estos últimos, aunque difieran en su alcance o cuantía. Asimismo, el libre ejercicio operará incluso cuando en la normativa del lugar de origen no se exija requisito, control, cualificación o garantía alguna.

Artículo 9. *Eficacia en la Comunidad de Madrid de las actuaciones administrativas.*

1. Tendrán plena eficacia en la Comunidad de Madrid, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias.

En particular, tendrán plena eficacia en la Comunidad de Madrid sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales:

- a) Las autorizaciones, licencias, habilitaciones y cualificaciones profesionales obtenidas de una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad, para la producción o la puesta en el mercado de un bien, producto o servicio.
- b) Las declaraciones responsables y comunicaciones presentadas ante una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad económica.
- c) Las inscripciones en registros que sean necesarias para el acceso o ejercicio de una actividad económica.
- d) Cualesquiera otros requisitos normativamente establecidos que permitan acceder a una actividad económica o ejercerla.

2. Los organismos de evaluación, acreditación, certificación y otros similares legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional, tendrán plena capacidad para realizar sus funciones en la Comunidad de Madrid.

Los reconocimientos o acreditaciones, calificaciones o certificaciones de una autoridad competente o de un organismo dependiente, reconocido o habilitado por ella, serán plenamente válidos a todos los efectos en la Comunidad de Madrid, sin que pueda exigirse la realización de ningún trámite adicional o el cumplimiento de nuevos requisitos.

3. Lo dispuesto en el apartado anterior se aplicará, en particular, a los siguientes supuestos:

- a) Certificaciones de calidad a efectos de la acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de calidad en los procedimientos de contratación de las autoridades competentes, para el suministro de bienes y servicios en determinadas circunstancias o a determinados sujetos y para la obtención de ventajas económicas, bien sean subvenciones o beneficios fiscales.
- b) Certificaciones o reconocimientos oficiales, a efectos de los derechos o ventajas económicas que obtienen las personas físicas o jurídicas que contratan con un operador oficialmente reconocido.
- c) Certificaciones, reconocimientos y acreditaciones, a efectos de comprobar la concurrencia de un nivel determinado de calidad o de profesionalidad exigido para el acceso o ejercicio de una actividad económica determinada.

Artículo 10. *Excepciones.*

1. El principio de eficacia en la Comunidad de Madrid al que se refiere el artículo 9 no se aplicará en caso de autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física. No obstante, cuando el operador esté legalmente establecido en otro lugar del territorio, las autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente a la instalación o infraestructura.

2. El principio de eficacia en la Comunidad de Madrid tampoco se aplicará a los actos administrativos relacionados con la ocupación de un determinado dominio público o

cuando el número de operadores económicos sea limitado en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas.

3. Tampoco será de aplicación dicho principio cuando concurren razones de orden público, seguridad pública o protección civil, debidamente motivadas en una disposición legal o reglamentaria.

Artículo 11. *Promoción de la unidad de mercado.*

1. El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de sus competencias, promoverá entre las demás Comunidades Autónomas la adopción de una normativa similar a la presente Ley en aras a garantizar una verdadera unidad de mercado.

2. Con la coordinación de la Consejería competente en materia de mercado libre, las consejerías evaluarán, como mínimo cada dos años, la normativa autonómica al objeto de valorar el impacto de la misma en la unidad de mercado.

3. Cuando la normativa de la Comunidad de Madrid exija más requisitos de acceso a la actividad que en otras Comunidades Autónomas, la autoridad madrileña competente deberá revisar los requisitos establecidos en dicha normativa a fin de, en caso de ser posible, suprimirlos.

Disposición final primera. *Adecuación de la normativa autonómica.*

En el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley, con la coordinación de la Consejería competente en la materia de mercado libre, se procederá a la adecuación de la normativa autonómica a lo dispuesto en la presente ley.

Disposición final segunda. *Habilitación normativa.*

El Gobierno podrá aprobar las normas de rango reglamentario que resulten necesarias para el desarrollo de lo previsto en esta ley.

Disposición final tercera. *Entrada en vigor.*

La presente ley entrará en vigor en el plazo de tres meses contados desde el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».