

MEMORIA DEFINITIVA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

ANTEPROYECTO DE LEY DE MERCADO ABIERTO FICHA RESUMEN EJECUTIVO

Consejería/Órgano proponente	Consejería de Economía, Hacienda y Empleo/ Dirección General de Economía.	Fecha	Enero de 2022
Título de la norma	Ley de Mercado Abierto.		
Tipo de Memoria	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	La creación de un mercado abierto para la prestación de bienes y servicios en la Comunidad de Madrid.		



Objetivos que se persiguen	<p>Garantizar la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos en el territorio de la Comunidad de Madrid eliminando obstáculos injustificados.</p>
Principales alternativas consideradas	<p>Mantener la actual situación en el mercado de bienes y servicios como alternativa a la materia regulada. Respecto al instrumento legal, recoger en una disposición legal con otros contenidos económicos la reforma que ahora se pretende.</p>
<h2>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</h2>	
Tipo de norma	<p>Ley.</p>
Estructura de la Norma	<p>Parte expositiva: Exposición de motivos. Parte dispositiva: consta de 3 capítulos que contienen 11 artículos. Parte final: tres disposiciones finales.</p>
Informes	<p>El Consejo de Gobierno ha acordado en sesión de 27 de enero de 2021 que se realicen las consultas, dictámenes e informes legalmente preceptivos. Se han realizado:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Trámite de consulta pública. - Observaciones de los centros directivos de la entonces Consejería de Economía, Empleo y Competitividad. - Informe de coordinación y calidad normativa. - Informe de impacto de género. - Informe de impacto en la infancia, la adolescencia y la familia. - Informe de impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género. - Trámite de publicación para los puntos de contacto de unidad de mercado mediante la Plataforma LGUM. - Informes de las Secretarías Generales Técnicas de todas las Consejerías de la Comunidad de Madrid.



	<p>El anteproyecto se ha sometido a los informes preceptivos del artículo 10 del Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno.</p> <p>Adicionalmente, se han solicitado informes no preceptivos a las distintas Consejerías sobre el impacto que la futura norma puede tener en los procedimientos propios de cada una de las Consejerías.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente. - Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid. <p>No se ha solicitado Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora al no ser preceptivo según lo dispuesto en el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno.</p>
<p>Trámite de consulta pública y puesta en conocimiento del Consejo para el Diálogo Social</p>	<p>Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y, asimismo, en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y con el fin de contar con la oportuna participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de la norma, la misma se puso a disposición de aquéllos en el Portal de Transparencia.</p> <p>Asimismo, se da conocimiento previo al Consejo para el Diálogo Social a través del portal web, al incidir el anteproyecto en materia de economía y contribuir al desarrollo económico y social de la región.</p>
<p>Trámite de audiencia e información públicas</p>	<p>El anteproyecto de ley se ha sometido al trámite de audiencia e información públicas a través de su publicación en el Portal de Transparencia por un plazo de quince días hábiles, habiendo finalizado éste el 29 de noviembre. Del mismo modo, se ha remitido la documentación correspondiente al “espacio de participación para el Diálogo Social”.</p>
<p>ANÁLISIS DE IMPACTOS</p>	



<p>ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS</p>	<p>La Comunidad de Madrid tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de fomento del desarrollo económico, de conformidad con lo dispuesto el artículo 26.1.17 de su Estatuto de Autonomía y al amparo de lo previsto en el art. 149.1 de la Constitución Española.</p>	
<p>IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO</p>	<p>Efectos sobre la Economía en general</p>	<p>La reducción de cargas a los operadores económicos que promueve el anteproyecto fomenta la inversión y la creación de empleo y contribuye a la dinamización y reactivación de la economía madrileña. El anteproyecto de ley de mercado abierto contribuirá de forma eficaz a reducir trabas y regulaciones innecesarias, potenciará la llegada de inversiones y ayudará a impulsar la actividad económica de la Comunidad de Madrid.</p>
	<p>En relación con la competencia.</p>	<p><input type="checkbox"/> La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input checked="" type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.</p>
	<p>En relación con la unidad de mercado y competitividad</p>	<p>La norma tiene efectos favorables sobre la unidad de mercado y la competitividad.</p>
	<p>Desde el punto de vista de las cargas administrativas</p>	<p>La norma no supone carga administrativa alguna; por el contrario, el éxito de la norma supondrá una progresiva reducción de obstáculos administrativos para los operadores económicos.</p>
	<p>Desde el punto de vista de los presupuestos</p>	<p>La norma no afecta a los presupuestos de la Comunidad de Madrid ni a los de otras Administraciones Territoriales.</p>



<p>IMPACTO DE GÉNERO</p>	<p>La norma, por razón de su contenido, tiene un impacto de género nulo.</p> <p>Para su análisis se ha recabado el informe de la Dirección General de Igualdad.</p>
<p>OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS: INFANCIA, MENOR ADOLESCENCIA, FAMILIA, IDENTIDAD DE GÉNERO</p>	<p>No se prevén.</p> <p>Para su análisis se han recabado los informes de las Direcciones Generales competentes en la materia.</p>
<p>OTROS IMPACTOS O CONSIDERACIONES</p>	<p>Esta norma no tiene otros impactos destacables.</p> <p>No se realizan otras consideraciones.</p>

MEMORIA DEFINITIVA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

ANTEPROYECTO DE LEY DE MERCADO ABIERTO DE LA COMUNIDAD DE MADRID

I.- INTRODUCCIÓN.

La presente memoria se ha elaborado adaptándose a la estructura y contenido previstos en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. También se ha seguido para su elaboración la Guía Metodológica vigente, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009 y las Instrucciones Generales para la aplicación del procedimiento de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria previsto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019.

II.- OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA.

1.- MOTIVACIÓN.

a) Causas de la propuesta.

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 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), 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.

Todo lo anterior pone de manifiesto y justifica la necesidad de poner en marcha la iniciativa legislativa a la que se refiere esta Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

b) Marco Normativo.

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 la 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»*.

c) Colectivos o personas afectadas.



El anteproyecto de ley afecta a los operadores económicos legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional que tendrán acceso a actividades económicas en condiciones de mercado sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento, teniendo los mismos derechos en la Comunidad de Madrid.

d) Interés público afectado.

El anteproyecto de ley tiene por objeto el establecimiento de un marco regulador que garantice la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos en el territorio de la Comunidad de Madrid en un entorno socioeconómico actual necesitado de elementos jurídicos que fomenten una mayor competitividad y productividad.

Por último, el presente anteproyecto no fue incluido en el Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid. La necesidad de dar una respuesta rápida y eficiente ante un escenario económico que cambia con vertiginosa rapidez y que plantea nuevos retos por la creciente interconexión de la economía y la persistencia de mercados fragmentados, junto a las imperiosas necesidades de respuesta al sector económico que han surgido debido a la pandemia generada por el COVID 19, y que aún continúa, han determinado que el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid haya adoptado esta iniciativa legislativa.

2.- OBJETIVOS.

La Comunidad de Madrid 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, y en este momento considera necesario promover la libertad de circulación de los operadores económicos y la unidad de mercado mediante una reducción de cargas a los operadores económicos que fomente la inversión y la creación de empleo y contribuya a la dinamización y reactivación de la economía madrileña.

Este objetivo, en sí mismo determinadamente crucial, resulta imprescindible en un contexto de crisis económica. Las empresas 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.



3.- ALTERNATIVAS.

El Anteproyecto de Ley de Mercado Abierto que se presenta supone un instrumento legal innovador en el ordenamiento jurídico autonómico y nacional por el contenido de su regulación. En este sentido, la norma legal se constituye como elemento indispensable en la construcción de la estructura jurídica necesaria para el cumplimiento de los objetivos fijados por el órgano político impulsor de la norma, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

La inexistencia de una norma anterior de análogo contenido hace necesaria la innovación legal. En consecuencia, la alternativa, en cuanto a la materia regulada, sería la inactividad en la iniciativa legal regulatoria del ámbito económico pretendido.

Bien es cierto que, en el ámbito de la mera formalidad regulatoria, podría haberse recurrido a una de las llamadas leyes “ómnibus” que, en una amalgama regulatoria de materias, hubiera pretendido los mismos efectos que la norma que se propone. No obstante, esta vía regulatoria, normalmente acelerada, dispersa y desconcentrada, hurta al proyecto deseado la reflexión técnica, el debate político y la solidez normativa que exige la materia.

III.- CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE SU TRAMITACIÓN.

a) Estructura de la propuesta.

El APL consta de once artículos agrupados en tres capítulos y tres disposiciones finales. No consta de ninguna disposición adicional, derogatoria ni transitoria.

El **capítulo I, Disposiciones generales**, regula el objeto, el ámbito de aplicación y los principios jurídicos que configuran la norma (no discriminación, necesidad, proporcionalidad y eficacia). En concreto, el ámbito de aplicación incluye a todos los operadores de actividades económicas en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid que estén legalmente establecidos para ejercerla en todo el territorio nacional.

Asimismo, quedan afectadas las disposiciones generales, actuaciones administrativas o normas de calidad de las Administraciones Públicas existentes en el territorio de la Comunidad de Madrid que se refieran al acceso y al ejercicio de las actividades económicas por parte de los operadores.

El **capítulo II, Garantías al libre establecimiento y circulación**, hace referencia al régimen jurídico para acceder a la actividad económica, que únicamente podrá limitarse por lo establecido en el APL, en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en la normativa de la Unión Europea o en los Tratados y Convenios Internacionales.

Además, se detallan aquellos requisitos de obtención de autorizaciones, de cualificaciones profesionales o exigencias de especificaciones técnicas que serán consideradas como



actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación de la actividad económica.

El **capítulo III, Principio de eficacia en el territorio de la Comunidad de Madrid**, regula el concepto de libre iniciativa económica, determina la eficacia en la Comunidad de Madrid de las actuaciones administrativas realizadas por autoridades de otras partes del territorio español, estableciendo las excepciones a este régimen general, y exponiéndose el mandato de promocionar la unidad de mercado por parte de la Comunidad de Madrid.

Las **Disposiciones finales** establecen el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley para la adecuación de la normativa autonómica en materia de mercado abierto, se establece la habilitación normativa para el desarrollo de la misma, así como el régimen de entrada en vigor de la norma en el plazo de tres meses desde la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

b) Principales novedades introducidas respecto a la regulación anterior.

La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, 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 20/2013, de 9 de diciembre, 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 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la 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, siendo ésta la principal innovación que introduce el proyecto de ley en el ordenamiento jurídico autonómico.

c) Análisis jurídico.

En España, la unidad de mercado encuentra su fundamento constitucional en el artículo 139.2 CE, que establece que *“ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español”*. Si bien este artículo tiene un ámbito más amplio, en cuanto a que afecta al conjunto de derechos de las personas, en lo concerniente a la actividad económica debe leerse a la luz del artículo 38 CE en donde se reconoce la *“libertad de empresa en el marco de una economía de mercado”*.

En el ámbito comunitario, la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva Bolkenstein) tenían como finalidad profundizar en el mercado interior de servicios de los Estados miembros. Su transposición al ordenamiento jurídico español se realizó mediante dos normas: la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley paraguas) y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Sin embargo, el principio de unidad de mercado que se establecía en estas normas sólo afectaba al sector servicios, y no al de bienes. Por esa razón, el legislador estatal procedió a la aprobación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, donde se extendía a nivel nacional el principio de unidad de mercado respecto a los mercados de productos y bienes.



Además, la LGUM incluía un concepto novedoso: el principio de eficacia en todo el territorio nacional. A través de este principio, cualquier operador legalmente establecido o cualquier bien legalmente producido y puesto en circulación en el territorio de una comunidad autónoma podía ejercer la actividad económica o circular en todo el territorio nacional sin que otras autoridades competentes pudiesen exigirles nuevas autorizaciones o trámites. Es decir, en el momento en que un operador obtuviese la licencia preceptiva para operar en una determinada comunidad autónoma, automáticamente podía operar también en otras regiones dentro del territorio nacional sin necesidad de obtener autorizaciones o licencias adicionales, haciendo así frente a la fragmentación del mercado nacional.

Sin embargo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2017, de 22 de junio del 2017, sobre la LGUM anuló los artículos 19 (libre iniciativa económica en todo el territorio nacional) y 20 (eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas) de la misma por entender que el principio de eficacia nacional, tal como había sido configurado por la LGUM, era contrario al orden constitucional de distribución de competencias al exceder del alcance de la competencia reconocida al Estado en el artículo 149.1.13 de la Constitución Española.

Declarado inconstitucional el principio de eficacia nacional se considera adecuado articular una solución alternativa que permita hacer frente a la fragmentación del mercado y a los costes que de esta se derivan para empresas y ciudadanos. La necesidad y oportunidad de esta solución a la fragmentación del mercado es si cabe más perentoria en un momento de profunda crisis económica como el actual, ya que supondría una reducción de costes para las empresas y los consumidores, un incremento de la competencia en todo el territorio, con el impacto positivo que ello implica para el eficiente funcionamiento de los mercados o un mejor aprovechamiento de las economías de escala y alcance. En definitiva, supondría un impulso a la inversión y el empleo y, en último término, a la productividad y la competitividad de la economía madrileña.

d) Adecuación a los principios de buena regulación establecidos por la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En la elaboración del presente anteproyecto se han tenido en cuenta los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, lo que determina que esta norma con rango de ley queda debidamente justificada, en tanto la misma se adecúa a los principios anteriores, denominados de buena regulación.

De este modo, la presente norma, en lo que se refiere a su adecuación a los principios de necesidad y eficacia, encuentra su justificación en razones de interés general, dado que el establecimiento en nuestra comunidad autónoma de un mercado abierto en los términos previstos en el anteproyecto de ley, incide de forma favorable en el interés general, al contribuir de forma directa al desarrollo económico de la región.

Desde el punto de vista del principio de proporcionalidad, éste resulta también cumplido con la tramitación de la norma como anteproyecto de ley, dado que es el instrumento imprescindible para garantizar la consecución de los objetivos que se persiguen, teniendo



en cuenta las competencias exclusivas atribuidas a la Comunidad de Madrid por su Estatuto de Autonomía en materia de fomento del desarrollo económico.

Precisamente, la tramitación como ley garantiza el cumplimiento del principio de seguridad jurídica, básico en nuestro ordenamiento, y en base al cual se establecen las reglas del juego para todos los operadores jurídicos y personas implicadas, lo que genera un entorno de certidumbre.

Igualmente se cumple el principio de transparencia, al garantizarse, en la tramitación del anteproyecto de ley, la participación activa en su elaboración tanto en la fase de consulta pública previa como de audiencia e información públicas, habiéndose dado también traslado de la información al Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid.

Por último, el principio de eficiencia también resulta garantizado, al establecer la nueva norma una reducción de cargas a los operadores económicos que fomenta la inversión y la creación de empleo y contribuye a la dinamización y reactivación de la economía madrileña.

e) Tramitación y consultas.

Con carácter previo al inicio de la tramitación, se ha realizado el trámite de Consulta Pública de acuerdo con el procedimiento previsto en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019, en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de transparencia y participación de la Comunidad de Madrid, publicitando, en el Portal de Transparencia y en el de Participación de la Comunidad de Madrid integrado en la web www.comunidad.madrid, Resolución del Director General de Economía y Competitividad, en tanto que órgano proponente, la voluntad de proceder a la elaboración del anteproyecto de ley regulador de la materia que nos ocupa, acompañada de la correspondiente memoria, al objeto de que, entre los días 29 de diciembre de 2020 a 17 de enero de 2021, ambos inclusive, todos los potenciales destinatarios de la futura norma puedan realizar sus observaciones a través de los mecanismos habilitados en el Portal de la Transparencia y en el Portal de Participación de la Comunidad de Madrid, en el correo electrónico normativadgeconomia@madrid.org, así como a través de cualquiera de los establecidos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015.

Por otra parte, al incidir el anteproyecto en materia de economía y contribuir al desarrollo económico y social de la Comunidad, se ha dado conocimiento previo al Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 del Decreto 21/2017, de 28 de febrero, por el que se crea el Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid, mediante comunicación a la Secretaría del citado Consejo.

e.1) Consulta con las Direcciones Generales de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad.

El anteproyecto de ley ha sido sometido a la consideración de las Direcciones Generales de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad, en tanto que dichas unidades administrativas pueden ser las más directamente afectadas e implicadas en los efectos económicos y laborales que la entrada en vigor de la futura ley pueda producir.



La Dirección General de Economía y Competitividad emitió informe en el que, de forma detallada, expresaba la incardinación que el concepto de mercado abierto tiene en nuestro ordenamiento jurídico, los efectos favorables sobre la competencia en el mercado de bienes y servicios de nuestra región y las modificaciones técnicas que podrían favorecer la redacción del proyecto en aras a su mejor comprensión.

La Dirección General de Autónomos emitió informe en el que, entre otros aspectos, consideraba que el anteproyecto de ley informado parece jurídicamente coherente con la normativa actual en materia de unidad de mercado, así como con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y las políticas desarrolladas por la Unión Europea en materia de mercado único interior.

La Dirección General de Comercio y Consumo expresó su parecer haciendo referencia a la salvaguarda de los derechos de los consumidores madrileños y mostrando algunos aspectos sobre las peculiaridades del comercio ambulante y la venta de tabaco en tiendas de conveniencia mediante máquina.

La Dirección General de Trabajo estimó que el anteproyecto no afecta de forma directa a las competencias de dicha unidad, siendo su normativa aplicable mayoritariamente de procedencia estatal.

La Dirección General de Empleo realizó algunas consideraciones sobre los operadores que actúan en el ámbito del mercado protegido de empleo, básicamente los centros especiales de empleo y las empresas de inserción.

Finalmente, la Dirección General de Industria, Energía y Minas planteó la conveniencia de ampliar las posibilidades de restricción de acceso a una actividad económica para salvaguardar alguna de las demás razones imperiosas de interés general comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

e.2) Consulta pública.

Por su parte, en el trámite de consulta pública, la Asociación Nacional de Entidades de Formación, Educación y Empleo formuló alegaciones en las que exponía, con referencia prolija a la legislación vigente, las distintas trabas excluyentes, restrictivas y discriminatorias, tanto en el proceso de acceso a los concursos de las Administraciones Públicas, como los criterios de valoración y sus magnitudes.

El Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Madrid hizo algunas consideraciones sobre el mantenimiento de garantías de formación y titulación y la colegiación obligatoria de los profesionales.

El Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales de Madrid presentó informe abordando la perspectiva de colaboración de la Administración con el Colegio Profesional e incidiendo en la simplificación, homogeneización y agilización de trámites administrativos para el ejercicio de la profesión.



La Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid (UICM), asociación representativa de los Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid y aquellos nacionales que tienen su sede en Madrid hizo consideraciones relativas a la colegiación obligatoria, al principio de libertad de acceso con idoneidad y a las reservas de actividad establecidas por las leyes estatales en atención a razones imperiosas de interés general.

El Colegio Oficial de la Psicología de Madrid hizo algunas consideraciones referidas a la titulación profesional exigida para el ejercicio de la profesión y a la colegiación obligatoria.

La Asociación de Ingenieros de la Energía planteó cuestiones relativas a la actualización del marco normativo que reglamenta las Profesiones Reguladas de los títulos de Ingeniería, permitiendo que todos los graduados en Ingeniería de la Energía puedan prestar sus servicios profesionales, realizando las tareas para las que tienen capacidad técnica suficiente y cuestiones sobre desarrollo de los mecanismos jurídicos necesarios para que el Colegio de Ingenieros de Industriales colegien a los graduados en Ingeniería de la Energía.

La Asociación Profesional de Ingenieros en Automática y Electrónica Industrial planteó consideraciones relativas a profesiones reguladas, reservas de actividad y Colegios Profesionales, así como cuestiones sobre capacidad técnica y sus técnicos competentes, remarcando que debería romperse con la asociación automática de profesión titulada con Colegio Profesional.

La Asociación Profesional de Ingenieros de Organización Industrial de España realizó algunas consideraciones sobre los términos que debieran ser sustituidos en la normativa vigente tales como “profesiones reguladas” o “profesiones habilitantes” por “técnico con capacidad técnica suficiente para el desempeño”, así como otras consideraciones relativas a condiciones de colegiación en los Colegios Profesionales.

e.3) Primera toma de consideración del Consejo de Gobierno.

Una vez realizada la consulta pública, el Anteproyecto de Ley de Mercado Abierto se remitió al Consejo de Gobierno para que se adoptara una decisión sobre los trámites ulteriores, habiéndose visto en la sesión de veintisiete de enero de dos mil veintiuno, a propuesta del Consejero de Economía, Empleo y Competitividad.

De acuerdo al certificado del Secretario del Consejo de Gobierno, se *“autorizó a la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad a continuar la tramitación del Anteproyecto de Ley de mercado abierto, sin que sea necesario realizar más trámites o solicitar otras consultas, dictámenes e informes adicionales a los legalmente preceptivos”*.

e.4) Informe de coordinación y calidad normativa.

El 24 de febrero de 2021 se emite el Informe 11/2021 de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia sobre el Anteproyecto de Ley de Mercado Abierto.

En el mismo se establece una serie de recomendaciones tales como:



Se recomienda clarificar en el APL de mercado abierto las competencias de los órganos que realizan el control administrativo y de inspección en la aplicación de las normativas en lo que afecta al acceso y el ejercicio de la actividad económica.

Se recomienda que se establezca una exclusión expresa sobre las actividades que son competencia estatal.

Se plantean dudas sobre el concepto y la extensión de las “autoridades competentes del resto del territorio nacional”.

Se propone la supresión de los artículos 1 al 5 al ser tratados en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Se recomienda eliminar la discriminación respecto a los operadores económicos de los Estados miembros de la Unión Europea.

Se recomienda eliminar la discriminación negativa para los operadores económicos de Madrid.

Tales recomendaciones no obtienen un acogimiento expreso en la modificación del texto del anteproyecto, al considerarse que exceden significativamente del objetivo normativo del Gobierno de la Comunidad de Madrid, no aportan coherencia al conjunto de las medidas pretendidas, difuminan la verdadera finalidad de la norma y plantean perspectivas que podrían integrarse de forma sesgada y confusa en relación a algunas normas autonómicas y estatales.

Por el contrario, sí se aceptan recomendaciones por considerarlas apropiadas y aportadoras de coherencia normativa con la legislación autonómica y estatal, tales como la exclusión del texto de la disposición adicional relativa a los Colegios Profesionales, la modificación del artículo 4 en su remisión al artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado y la inclusión del artículo 8.4 en lo relativo a una comunicación de los operadores económicos.

Por otra parte, se acogen las recomendaciones relativas a la dicción literal del texto en cuanto mejoran la redacción de ciertas expresiones, normalizan la presentación del anteproyecto y contribuyen a la mejora en la línea de la mejor técnica legislativa.

e.5) Informes preceptivos.

Según lo dispuesto en el artículo 10.1 del *Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno*, en el caso de que la propuesta normativa regule una actividad que incida en la unidad de mercado, se publicará la norma y la MAIN en la Plataforma LGUM creada por la Administración General del Estado, de acuerdo a lo establecido en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.



En atención a lo anterior, se ha publicado en este trámite la norma y su MAIN en la mencionada plataforma, no habiéndose recibido alegaciones.

Según lo dispuesto en el artículo 10.2 del *Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno*, con fecha 22 de septiembre de 2021 se requirió a las Secretarías Generales Técnicas de todas las Consejerías para que emitieran el informe previsto en el mencionado precepto. Han emitido informe todas las Secretarías Generales Técnicas correspondientes a las Consejerías:

- Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

Realiza consideraciones sobre el criterio de la procedencia del operador económico, los efectos que pudiera producir el principio de eficacia en los términos previstos en el anteproyecto, excepciones al principio de eficacia, control e inspección de los requisitos de acceso y ejercicio de las actividades.

Hace consideraciones sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo referentes al impacto sobre el sector empresarial madrileño, el impacto presupuestario, impacto sobre la organización administrativa y la respuesta al informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.

Se adjunta informe de la Agencia de Seguridad y Emergencias de Madrid con observaciones relativas a las sentencias y doctrina del Tribunal Constitucional sobre la unidad de mercado y otras consideraciones sobre la actividad del juego.

- Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía.

Informa que no se formulan observaciones en cuanto a su adecuación al orden competencial.

- Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura.

Hace observaciones relativas al formato del texto articulado y alguna consideración de expresiones y referencias contenidas en la MAIN.

- Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

Hace algunas consideraciones jurídicas sobre la no afectación del anteproyecto legislativo a la regulación de los centros y servicios de acción social.

- Consejería de Administración Local y Digitalización.

Informa que no se realizan observaciones al contenido de la norma.

- Consejería de Sanidad.

Hace algunas consideraciones relativas a requisitos exigidos a los operadores económicos por normativa básica o específica sectorial, así como a actuaciones sancionadoras en materia de protección a los consumidores madrileños.

Expresa que no tiene observaciones en cuanto a la adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los decretos de estructura.



- Consejería de Transportes e Infraestructuras.

Informa que no se realizan observaciones al contenido de la norma.

- Consejería de Cultura, Turismo y Deporte.

Informa que no se formulan observaciones al anteproyecto.

El artículo 10.4 del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019 exige *la remisión del proyecto y su MAIN para análisis de los impactos sociales a la consejería competente en materia de servicios sociales...realizados los correspondientes análisis por los órganos competentes de la consejería indicada, se reproducirá íntegramente su contenido por el centro directivo proponente en el apartado correspondiente de la MAIN.*

En atención a lo anteriormente indicado, se reproducen literalmente los siguientes informes preceptivos recabados de las unidades competentes:

INFORME DE IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO RELATIVO AL “ANTEPROYECTO DE LEY DE MERCADO ABIERTO”.
Nº 120/2021.

La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, modificada por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, establece por primera vez en sus artículos 22 y 24 que los procedimientos de elaboración de proyectos de ley y de reglamentos, deberán ir acompañados de un informe de impacto por razón de género.

Posteriormente, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, establece en su artículo 19 que *“los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros deberán incorporar un informe sobre su impacto por razón de género”.*

En virtud de lo anterior, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019, apartado 7.d) (BOCM 13 de marzo de 2019) se aprueban las Instrucciones Generales para la aplicación en el ámbito de la Comunidad de Madrid del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria regulado en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Asimismo, mediante Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, en su artículo 13.1.c) se atribuye a la Dirección General de Igualdad *“Informar sobre el impacto de género de los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que deban someterse a la aprobación de Consejo de Gobierno”.*



De conformidad con lo anteriormente expuesto, con fecha 22 de septiembre de 2021, se solicita a la Dirección General de Igualdad, la emisión de informe de impacto social por razón de género relativo al “Anteproyecto de Ley de Mercado Abierto”.

Examinado el contenido del citado proyecto, esta Dirección General de Igualdad informa que **no se aprecia impacto por razón de género** y que, por tanto, no incide en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

INFORME DE IMPACTO POR RAZÓN DE ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD Y EXPRESIÓN DE GÉNERO RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE MERCADO ABIERTO DE LA COMUNIDAD DE MADRID.

La Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid, establece en su artículo 45 que *las normas y resoluciones de la Comunidad de Madrid incorporarán la evaluación del impacto sobre la identidad de género en el desarrollo de sus competencias, para garantizar la integración del principio de igualdad y no discriminación por razón de identidad de género o expresión de género.*

Por su parte, la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid establece los principios, medidas, instrumentos y procedimientos para garantizar el derecho de toda persona a no ser discriminada por razón de su orientación sexual o su identidad o expresión de género. En su artículo 21 establece que la Comunidad de Madrid, en el marco de sus competencias, incorporará la evaluación de impacto sobre orientación sexual e identidad de género para garantizar la integración del principio de igualdad y no discriminación a las personas LGTBI. Para ello, todas las disposiciones legales o reglamentarias de la Comunidad de Madrid deberán contar con carácter preceptivo con un informe sobre su impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género por quien reglamentariamente se determine.

Dicho informe deberá ir acompañado de los indicadores pertinentes en materia de diversidad sexual, identidad de género, mecanismos y medidas destinadas a paliar y neutralizar los posibles impactos negativos que se detecten sobre personas LGTBI, así como a reducir o eliminar las diferencias encontradas, promoviendo la igualdad y la no discriminación por razón de orientación sexual e identidad o expresión de género.

El Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general de la Comunidad de Madrid, y las Instrucciones Generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019, tienen por objeto precisar los diferentes trámites que conforman el procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, en el marco de lo dispuesto en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, con la finalidad de facilitar su correcta



aplicación y de disponer de un régimen propio de acuerdo con la capacidad de auto organización de la Comunidad de Madrid.

En virtud de lo establecido en los citados preceptos e instrucciones generales y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.2.c) del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, se requiere a la Dirección General de Igualdad la emisión de informe de impacto social en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género en relación al Anteproyecto de Ley de Mercado Abierto de la Comunidad de Madrid.

Examinado el contenido del citado anteproyecto normativo, se concluye que el mismo carece de impacto en materia de orientación sexual y/o identidad o expresión de género, toda vez que su aplicación no puede dar lugar a ninguna clase de discriminación por motivos de orientación sexual, identidad y expresión de género.

CONCLUSIONES

Analizado Anteproyecto de Ley de Mercado Abierto de la Comunidad de Madrid, se aprecia un **impacto nulo** por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género.

INFORME DE IMPACTO EN MATERIA DE FAMILIA, INFANCIA Y ADOLESCENCIA RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE MERCADO ABIERTO.

La **Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor**, en su nueva redacción dada por la **Ley 26/2015, de 28 de julio de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia** establece en su artículo 22 quinquies que: *“Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia”*.

Asimismo, la **Ley 26/2015, de 28 de julio**, ha añadido una nueva Disposición Adicional Décima a **Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas** por la cual: *“Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de Ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia”*.

En virtud de lo anteriormente expuesto y de conformidad con lo establecido en el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, y por otro lado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.14 del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, y el artículo 5 del Decreto 88/2021, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, esta Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad es competente para la emisión del presente informe en materia de impacto sobre la familia, infancia y adolescencia.



Atendiendo a dicha petición, **SE INFORMA**, que examinado el contenido de dicha norma, desde este centro directivo, no se van a efectuar observaciones al mismo pues se estima que dicho proyecto no genera ningún impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.

Finalmente, en esta misma fase se estimó conveniente y se han solicitado de las distintas consejerías un informe sobre los procedimientos que pudieran resultar afectados en cada una de ellas con la entrada en vigor de la ley, habiendo dado respuesta las consejerías según el ámbito de sus competencias.

En esta fase de tramitación del anteproyecto, se ha estimado conveniente no introducir retoques en el texto articulado según los informes recibidos, toda vez que, atendiendo a las observaciones que se reciban en el trámite de audiencia e información públicas, se considera más oportuno realizar posibles modificaciones y mejoras con la amplia perspectiva de todas las alegaciones recibidas, en la intención firme de mantener y presentar un texto inteligible, congruente y fiel al propósito expresado a lo largo de su articulado.

e.6) Trámite de audiencia e información públicas.

El Anteproyecto de Ley de Mercado Abierto se ha sometido a trámite de audiencia e información públicas a través de su publicación en el Portal de Transparencia del 8 al 29 de noviembre de 2021, al amparo de lo dispuesto en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, según lo dispuesto en el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, y de conformidad con lo previsto en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

Del mismo modo, durante este plazo de audiencia e información públicas, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el punto 11 de las instrucciones generales del mencionado Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, se puso en conocimiento del Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid este trámite de audiencia a fin de que realizase las observaciones que estimara oportunas.

Del Consejo para el Diálogo Social se recibieron observaciones presentadas por la Confederación Empresarial de Madrid (CEIM), en las que se expresa que “valora muy positivamente y comparte los objetivos de esta iniciativa de la Comunidad de Madrid”, exponiendo, entre otros aspectos favorables del anteproyecto, que “se va a contribuir a eliminar barreras a la libre circulación de los operadores económicos, así como a evitar las indeseadas diferencias de criterios interpretativos y desarrollos normativos innecesarios, lo que va a favorecer la unidad de mercado dentro del territorio nacional y la seguridad jurídica, algo que es esencial para la inversión empresarial.”

Se reciben consideraciones presentadas por la Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid (UICM). La UICM propone un añadido al artículo primero del anteproyecto en el que



se exprese la salvaguarda de los intereses de los consumidores y usuarios y la función de ordenación de las actividades profesionales. No procede el acogimiento de dicha sugerencia, puesto que se entiende que los efectos de la futura ley se producirán sin quebranto de la protección que el ordenamiento jurídico establece para consumidores y usuarios. Por otra parte, la UICM propone incluir en el artículo 4, que regula el principio de necesidad y proporcionalidad, un nuevo punto relativo a la obligación de colegiación realizada al amparo de una ley estatal. No procede acoger dicha sugerencia en cuanto que la actual redacción ofrece una regulación coherente con la legislación estatal a la que se remite.

Se reciben alegaciones del Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria de Madrid (COAPIM) a través de la Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid de la que forman parte. Propone COAPIM, en la misma línea de defensa de los consumidores y usuarios de la Unión Interprofesional, añadir la mencionada previsión a algunos artículos del texto, incluso estableciendo obligatoriedad de establecimiento físico del operador económico en la región y obligatoriedad de registros de ámbito autonómico ligados a la defensa de los consumidores y usuarios. No se acoge dicha propuesta por los motivos ya reseñados en las alegaciones de la UICM.

e.7) Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente e informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

El anteproyecto ha sido informado por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente (punto 12 del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019), por medio del preceptivo informe de legalidad.

Posteriormente, según lo dispuesto en el punto 13 del mencionado Acuerdo, se ha emitido informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid según lo establecido en el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

En ese Informe, la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, que emite un parecer favorable al Anteproyecto de Ley de Mercado Abierto sin perjuicio de las observaciones en relación con la necesaria ampliación de la MAIN, ha formulado las siguientes consideraciones y observaciones con respecto a la MAIN y al texto del Anteproyecto de Ley de Mercado Abierto:

-Con respecto a la MAIN, ha formulado las siguientes consideraciones: ha de justificarse en la MAIN la falta de una referencia expresa en ella a la no inclusión de una Ley de Mercado Abierto en los Planes Anuales Normativos de la Comunidad de Madrid para los años 2018, 2019 o 2020; y ha de verificarse, con reflejo en la MAIN, que la normativa dictada por la Comunidad de Madrid no es más rigurosa que las aprobadas por las restantes Autonomías, y ello con anterioridad a la entrada en vigor del Anteproyecto, si bien sugiere la ampliación del periodo de *vacatio legis* previsto en la disposición final tercera (de tres meses) en el ánimo de poder solventar la revisión de la normativa madrileña en los términos apuntados.

-Con respecto a la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley de Mercado Abierto, ha realizado las siguientes observaciones: se aconseja su división en apartados identificados con números romanos centrados en el texto; se recomienda la inclusión de una cita de los



artículos 38 y 139.2 de la CE junto a los preceptos del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid; la recomendación de suprimir las declaraciones didácticas y laudatorias contenidas en sus tres primeros párrafos; la cita obligada del título completo, del diario y fecha de su publicación del documento de recomendaciones publicado en febrero de 2020 por la Comisión Europea; la incorrecta utilización de las siglas “TC”; y que se debería incluir el número del BOE en la cita del BOE de 10 de diciembre de 2013 realizada en su párrafo sexto.

-Con respecto a la Parte Dispositiva del Anteproyecto de Ley de Mercado Abierto, ha formulado las siguientes observaciones: la revisión del primer apartado del Artículo 11 del Anteproyecto, ya que encomienda al Consejo de Gobierno una labor de proselitismo con otras Comunidades Autónomas a favor de la garantía de la unidad de mercado, labor que no parece propia de una disposición legal; debería aclararse el objeto de la adecuación normativa de la Disposición Final Primera, por su posible confusión con la revisión de la normativa autonómica que contempla el artículo 11; puede eliminarse la Disposición Final Segunda por superflua, pues el Consejo de Gobierno ostenta la competencia para aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de la Asamblea al amparo del de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid; y se sugiere la ampliación del plazo de *vacatio legis*, fijado en tres meses por la Disposición Final tercera, en el ánimo de poder solventar la revisión de que la normativa madrileña no es más rigurosa que las aprobadas por las restantes Autonomías en los sectores económicos incluidos en el ámbito del Anteproyecto.

Por lo que se refiere a las consideraciones del Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid relativas a la MAIN, la ausencia de referencia expresa en la MAIN a la no inclusión de una Ley de Mercado Abierto en los Planes Anuales Normativos de la Comunidad de Madrid ha sido subsanada por medio de la inclusión de la oportuna justificación en el apartado II 1 d) de la presente MAIN, apartado relativo a la oportunidad de la propuesta, como se indica en la instrucción 7.2.a) del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019.

En cuanto a las observaciones del citado Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid respecto a la Exposición de Motivos, han sido acogidas en el texto del anteproyecto en cuanto mejoras sobre técnica legislativa.

Por otra parte, no se entiende muy bien que el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid considere que la MAIN deba justificar que “que la normativa dictada por la Comunidad de Madrid no es más rigurosa que las aprobadas por las restantes Autonomías en los sectores económicos incluidos en el ámbito de aplicación del Anteproyecto”. En primer lugar, y por su propia naturaleza, cualquier prospección, somera o exhaustiva sobre este asunto, perdería vigencia y valor casi en el momento de su emisión, pues las Comunidades Autónomas dictan normativas sobre la materia a diario. En segundo término, aunque por sí misma razón única y excluyente, es el propio texto normativo el que en su artículo 8.3 “in fine” relativo a la libre iniciativa económica dispone que “el libre ejercicio operará incluso cuando en la normativa del lugar de origen no se exija requisito, control, cualificación o garantía alguna”. Queda claro que la voluntad del anteproyecto, y en su caso la del legislador, determinada en la congruente urdimbre del articulado, es propiciar la libre iniciativa económica en el marco legislativo garantista de lo previsto, incluso, y se remarca como cierre argumentativo para la observación de la Abogacía General, cuando en la



normativa del lugar de origen no se exija requisito, control, cualificación o garantía alguna. En este orden de cosas, las previsiones del articulado sobre adecuación normativa y eliminación progresiva de trabas en la Comunidad de Madrid reflejan la determinación firme de la Administración Autonómica sobre la promoción de la libre iniciativa económica.

Procede poner de manifiesto, a mayor abundamiento, que no se comparte la perspectiva planteada por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, en tanto que el órgano consultado parece reflejar en su informe una visión estática, injustificadamente reduccionista, que no está en línea con el proceso dinámico que exige una progresiva reducción de trabas adaptada al permanente devenir innovador del tráfico económico.

En efecto, el mercado abierto que el anteproyecto regula es una dinámica en la que, de forma continua y sucesiva, se ha de ir trabajando en la reducción de trabas y obstáculos a la libre iniciativa económica. En este sentido, según lo reflejado en el artículo 11.4 al que la Abogacía hace referencia, se impone a nuestra administración autonómica la obligación permanente de ir adaptando su legislación en la perspectiva de las mejores prácticas de las demás Comunidades Autónomas. Esta obligación, en sí misma y junto con la previsión de revisión normativa a realizar cada dos años recogida en el punto 3 del artículo 11, traslada a los operadores económicos de la Comunidad de Madrid una firme y vinculante voluntad del órgano legislativo para que la administración regional asuma y lleve a cabo una decidida actividad normativa de implementación de óptimas prácticas dinamizadoras de un mercado abierto.

Finalmente, no se ha solicitado dictamen de la Comisión Jurídica Asesora puesto que el anteproyecto tramitado no está incluido en los supuestos establecidos como de consulta obligatoria en el artículo 5 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo. El Consejo de Gobierno en la primera toma de consideración para decidir los trámites ulteriores para continuar la tramitación del expediente tampoco decidió su realización.

e.8) Próximos trámites.

Finalmente, la propuesta normativa y la MAIN definitiva quedan para su elevación a la Comisión de Viceconsejeros y Secretarios Generales Técnicos para su estudio, antes de la definitiva aprobación por parte del Consejo de Gobierno como proyecto de ley para su remisión a la Asamblea de Madrid.

IV.-ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

El anteproyecto se adecúa al orden de distribución de competencias establecido en la Constitución Española y en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero. Así, como título competencial prevalente, 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.

V.- ANÁLISIS DE IMPACTOS.

1.- IMPACTO ECONÓMICO GENERAL.

El anteproyecto de ley incorpora un concepto jurídico novedoso en el ordenamiento administrativo español: “el mercado abierto”. El artículo 1 establece que el objeto de la norma es *“garantizar la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos en el territorio de la Comunidad de Madrid”* y el artículo 2 que *“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”*.

Este concepto de mercado abierto tiene como objetivo favorecer las formas de intervención administrativa menos lesivas para los operadores económicos en sus actividades, dinamizando el mercado, fomentando la competencia y produciendo efectos beneficiosos para los consumidores finales.

a) Servicios.

A partir de entrada en vigor de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, ha habido una legislación básica que establecía la obligación de reconocimiento de los regímenes de libre prestación de servicios de los operadores económicos, tanto entre Estados miembros, como dentro de los mismos entre autoridades regionales o territoriales. Este principio de reconocimiento de las normativas de otros Estados miembros debió ser incorporado a todas las disposiciones de la Comunidad de Madrid y actualmente es exigible, si bien todavía subsisten normas sin adaptar. No obstante, de acuerdo a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, las Directivas europeas no transpuestas en plazo por las autoridades nacionales o regionales, son directamente vinculantes.

En consecuencia, en el sector servicios existe el reconocimiento de la legalidad de los operadores establecidos en otros territorios para ejercer la actividad en el ámbito de la Comunidad de Madrid, independientemente de que haya normas del ordenamiento jurídico autonómico sobre las que no se haya procedido a una derogación expresa o a una modificación para adaptarlas al principio de libertad de prestación de servicio.

La traslación de los principios de la regulación de servicios en el Anteproyecto de Ley de Mercado Abierto supone un nuevo impulso a la libre prestación de servicios, encuadrado



en un instrumento legal inequívoco y claro. Se profundiza así en la mejora regulatoria del sector servicios de la Comunidad con la finalidad de lograr una asignación más eficiente de los recursos económicos e impulsar la reducción o eliminación de las barreras de entrada innecesarias o desproporcionadas a las actividades económicas.

a) Bienes.

La LGUM recogía, como una de las principales novedades en el ordenamiento jurídico nacional, la obligación de las Comunidades Autónomas de reconocimiento de la eficacia de las normas autonómicas que regulasen la producción, distribución o comercialización de bienes en sus respectivos territorios en el resto de regiones, de acuerdo al citado principio de eficacia en todo el territorio nacional.

Sin embargo, como consecuencia de las referidas sentencias del Tribunal Constitucional, la pretensión principal de la LGUM fue declarada inconstitucional.

Desde la entrada en vigor de la LGUM hasta la publicación de las sentencias del Tribunal Constitucional, el principio de eficacia nacional estuvo funcionando en el todo mercado nacional, sin que se plantearan grandes disfuncionalidades tanto a nivel nacional como en el mercado regional madrileño.

En consecuencia, la propuesta de implantar el principio de “mercado abierto” representa una importante novedad en el mercado de bienes, ya que conlleva el reconocimiento de las condiciones de producción, distribución y comercialización de los productos que ya cumplen los requisitos recogidos en la normativa de otras Comunidades Autónomas, y que sin necesidad de cumplir requisitos adicionales podrán circular y ofertarse en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

La aplicación del principio de mercado abierto tendrá previsiblemente efectos beneficiosos no sólo en el ámbito de la unidad de mercado, sino para el impulso de la competencia y del funcionamiento eficiente de los mercados de la región.

c) Establecimientos.

El régimen jurídico de los establecimientos es un ámbito en que la normativa administrativa siempre ha sido muy intensa en cuanto a la regulación e intervención a la hora de establecer las condiciones mínimas para ejercer una actividad económica. Desde la regulación urbanística, las licencias de actividad, las condiciones técnicas de edificación, de salud pública, etc., la normativa administrativa estatal, autonómica y local somete a los establecimientos donde se ejerce una actividad económica a numerosos preceptos, ya sean de carácter general o sectorial.

Los establecimientos pueden vincularse con actividades económicas relacionadas con bienes, en fase de producción, distribución o comercialización, o bien con actividades de prestación servicios. Normalmente, la regulación sectorial administrativa procede a regular las condiciones del establecimiento (habitualmente las características físicas mínimas), pero con cada vez mayor frecuencia tienden a regularse las condiciones en las que se



produce el bien o en que se presta el servicio, las condiciones y relaciones económicas que se establecen entre el cliente con el operador económico que le suministra el bien o el servicio.

El Anteproyecto de Ley de Mercado Abierto, no obstante, excluye del ámbito de aplicación del mismo a los establecimientos físicos en su artículo 10.1: *“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”*.

2.- IMPACTO PRESUPUESTARIO.

La regulación que se pretende con este anteproyecto de ley de la Comunidad de Madrid no tiene, en principio, ninguna incidencia en los presupuestos de la Comunidad de Madrid. Su elaboración no implica coste en personal ni precisa inversión alguna.

Asimismo, el contenido del proyecto no tiene incidencia en los presupuestos de otras Administraciones Territoriales, por lo que se descartan posibles efectos financieros negativos como consecuencia del proyecto normativo.

Por tanto, desde este órgano proponente, se estima que el Anteproyecto de Ley de Mercado Abierto no tiene, en ningún caso, impacto alguno de naturaleza presupuestaria ni del gasto público consolidado.

3.- ANÁLISIS DE LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS.

La norma no supone creación de cargas administrativas nuevas; bien al contrario, la efectiva implantación de lo previsto en la norma supondrá la supresión de trabas y obstáculos en la actividad de los operadores económicos.

4.- IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO.

Por razón del contenido del anteproyecto de ley que se propone, no existen disposiciones específicas relacionadas con el género ni ningún aspecto de cuya aplicación se puedan derivar, directa o indirectamente, efectos sobre la igualdad de género o contra la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Por lo tanto, su impacto por razón de género es nulo.

Para su análisis, se recabó el informe de la Dirección General de Igualdad.

5.- IMPACTOS SOCIALES



Por razón del contenido de la norma, no se han previsto impactos ni consideraciones en materia de infancia, adolescencia y familia ni por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género ni en ningún otro ámbito.

Para su análisis se han recabado los informes de las Direcciones Generales competentes en la materia.

6.- OTROS IMPACTOS Y CONSIDERACIONES.

- Impactos medioambientales, de accesibilidad, de salud.

No se prevé que esta norma tenga impactos medioambientales destacables, de accesibilidad universal de las personas con discapacidad, ni sobre la salud.

- Otros posibles impactos.

No se prevén otros posibles impactos ni se han tenido en cuenta otras consideraciones.

VI.- EVALUACIÓN EX POST DE LA NORMA.

El propio texto normativo, en su artículo 11.3 establece que *“con la coordinación de la consejería competente en materia de unidad de mercado, 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.”*

Al mismo tiempo la disposición final primera establece que *“en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley, con la coordinación de la consejería competente en materia de unidad de mercado, se procederá a la adecuación de la normativa autonómica a lo dispuesto en la presente ley”*.

Madrid, a fecha de firma

DIRECTOR GENERAL DE ECONOMÍA

