

MEMORIA 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 Política Económica.	Fecha	22 de septiembre de 2021
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.		



<p>Objetivos que se persiguen</p>	<p>Garantizar la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos en el territorio de la Comunidad de Madrid eliminando obstáculos injustificados.</p>
<p>Principales alternativas consideradas</p>	<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>
<p>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</p>	
<p>Tipo de norma</p>	<p>Ley.</p>
<p>Estructura de la Norma</p>	<p>Parte expositiva: Exposición de motivos. Parte dispositiva: consta de 3 Capítulos que contienen 11 artículos. Parte final: tres disposiciones finales.</p>
<p>Informes</p>	<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. Hasta este momento de tramitación 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. <p>Se procederá a recabar los siguientes informes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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. - Informes de los puntos de contacto de unidad de mercado mediante la Plataforma LGUM.



	<ul style="list-style-type: none"> - Informes de las Secretarías Generales Técnicas de todas las Consejerías de la Comunidad de Madrid. - Informe jurídico de la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente. - Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid. <p>No se solicitará 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>
Trámite de consulta pública y puesta en conocimiento del Consejo para el Diálogo Social	<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>
Trámites de audiencia e información pública	<p>El Proyecto de Ley se someterá a trámite de audiencia e información públicas a través de su publicación en el Portal de Transparencia.</p>
ANÁLISIS DE IMPACTOS	
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	<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>



IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	Efectos sobre la Economía en general	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.
	En relación con la competencia.	<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.
	En relación con la unidad de mercado y competitividad	La norma tiene efectos favorables sobre la unidad de mercado y la competitividad.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	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.
	Desde el punto de vista de los presupuestos	La norma no afecta a los presupuestos de la Comunidad de Madrid ni a los de otras Administraciones Territoriales.
IMPACTO DE GÉNERO	<p>La norma, por razón de su contenido, tiene un impacto de género nulo.</p> <p>Para su análisis se recabará el informe de la Dirección General de Igualdad.</p>	



La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csy mediante el siguiente código seguro de verificación: 0982736738749275322991

<p>OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS: INFANCIA, MENOR ADOLESCENCIA, FAMILIA, IDENTIDAD DE GÉNERO</p>	<p>No se prevén.</p> <p>Para su análisis se recabarán 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 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.

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 fijan 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 pública, 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) Próximos trámites.

Se procederá a recabar informe de la Dirección General de Igualdad para valorar el impacto por razón de género.

De igual modo, para determinar el impacto normativo que pueda tener en materia de infancia, adolescencia y familia, así como por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, se recabarán los respectivos informes de las Direcciones Generales competentes en las anteriormente citadas materias.

Por otro lado, la propuesta normativa regula actividades con incidencia en la unidad de mercado, por lo que 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.

Del mismo modo, se remitirá el anteproyecto a las Secretarías Generales Técnicas de todas las Consejerías de la Comunidad de Madrid, de acuerdo al artículo 35 del Reglamento del Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado mediante el Decreto 210/2003, de 16 de octubre, del Consejo de Gobierno.

Asimismo, el Anteproyecto de Ley será sometido a trámite de audiencia e información públicas a través de su publicación en el Portal de Transparencia antes citado, 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, de 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.

Durante el periodo de información pública, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el apartado 11 de 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 por Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, se pondrá en conocimiento del Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid este trámite de audiencia a fin de que realice las observaciones que estime oportunas.

Más tarde, el Anteproyecto de Ley de mercado abierto será informado por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente (*artículo 26.5 Ley 50/1997*), constatando la adecuación de la tramitación y el contenido del proyecto a la legalidad vigente.

Finalmente, la Secretaría General Técnica solicitará informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en los supuestos establecidos 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, debiendo acompañarse el expediente completo, incluidas las diferentes versiones de la propuesta normativa y su MAIN.

No se solicitará dictamen de la Comisión Jurídica Asesora debido a que el rango de la norma (Anteproyecto de Ley) no está incluida 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.

Finalmente, la propuesta normativa y la MAIN definitivas se elevarán 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 las Comunidades Autónomas volvían a estar habilitadas para establecer regulaciones específicas sobre determinados productos en el ámbito de sus competencias.

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 mercado abierto 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 contiene disposiciones específicas relacionadas con el género ni ningún aspecto de cuya aplicación se puedan derivar, directa o indirectamente, efectos positivos o negativos sobre la igualdad de género o contra la desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Por lo tanto, su impacto por razón de género es nulo.

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

5.- IMPACTOS SOCIALES



Por razón del contenido de la norma, no se prevén 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 recabarán 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 la 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 POLÍTICA ECONÓMICA

