

Ley de Garantía de la Unidad de Mercado

Vender en toda España con una sola licencia

Economía estima que la desaparición de barreras burocráticas supondrá un aumento de la Renta Nacional cercana a los 1.500 millones de euros

XAVIER GIL PECHARROMÁN



La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, aprobada por el Parlamento y publicada el martes en el BOE, ha permitido que estas nuevas exigencias hayan entrado en vigor. Se trata de una norma, dirigida a asegurar la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio nacional, está inspirada en el principio de licencia única y legislación de origen, que ya funcionan en el Mercado Único europeo. De esta forma, cualquier producto o servicio producido al amparo de cualquier normativa autonómica podrá ser ofertado en todo el territorio nacional sin necesidad de trámite adicional.

Esta ley también atiende a una reclamación generalizada de los operadores económicos, de los empresarios, de los autónomos y de los inversores tanto nacionales como extranjeros. El Ministerio de Economía estima que esta norma incrementará la renta nacional en el entorno de los 1.500 millones de euros, aproximadamente un 0,5 por ciento del PIB anual durante un periodo de diez años, incrementará nuestro crecimiento potencial en un 1,5 por ciento del PIB.

No obstante, la Directiva de Servicios es un mínimo que no impide a ningún Estado miembro aplicar sus principios a otras actividades si se considera oportuno. De hecho, la ampliación de los principios de necesidad, proporcionalidad, no discriminación y eficacia nacional a todos los ámbitos de intervención pública se encuentra totalmente en consonancia con los principales y mejores principios regulatorios.

Limitación de la capacidad de intervenir

A partir de ahora, un producto o servicio producido al amparo de cualquier norma autonómica podrá ser ofertado en cualquier punto del territorio español sin necesidad de modificación o trámite adicional. El establecimiento de este principio elimina el coste de someterse a 17 regulaciones distintas para operar en España, lo que supone un auténtico galimatías para poder desarrollar una actividad económica. Esta diversidad normativa obliga a que las empresas que operan en todo el territorio nacional se sometan a diferentes requisitos en función del lugar donde operan; deben adaptar productos y servicios, según donde comercialicen y, por último, a atenerse a múltiples licencias o autorizaciones para comercializar un mismo producto o servicio.

Se limitan los supuestos en los que las Administraciones públicas pueden someter a autorización el ejercicio de actividades económicas. Se prohíbe la exigencia de requisitos basados directa o indirectamente en el lugar de residencia del operador. Y se regulan mecanismos de cooperación entre Administraciones públicas para el intercambio de información necesario entre las autoridades de origen y de destino. Resulta paradójico que haya empresas en España que están obligadas a fabricar versiones distintas de un mismo producto o a pedir licencias diferentes para ofrecer un mismo servicio, o que para determinadas empresas, y sobre todo para algunos autónomos y emprendedores, puede ser hoy más fácil expandir su actividad en otro país de la Unión Europea que hacerlo en la comunidad autónoma vecina.

Existe una sobreabundancia normativa. Desde el año 1978 hasta el año 2011, el Estado y las comunidades autónomas -dejando a un lado los ayuntamientos- publicaron más de 100.000 disposiciones normativas. Este exceso nos ha dejado un marco jurídico demasiado complejo rele-

to de duplicidades de regulación y normas contradictorias. La situación ineficiente tiene importantes sobrecostes y consecuencias negativas para la economía, puesto que desincentiva las inversiones, ocasiona inseguridad jurídica e impide beneficiarse de las economías de escala.

Esta Ley pretende reducir al mínimo el intervencionismo de las Administraciones públicas para garantizar el libre acceso a la actividad económica como principio general. Para ello se reducen los supuestos en los que las Administraciones públicas pueden someter a autorización las actividades económicas. Estos supuestos, como vienen recogidos en la Ley, se refieren a razones de orden público -incluida la estabilidad financiera-, seguridad, salud pública o protección del medio ambiente. También podrá solicitarse una autorización cuando esta esté prevista en la normativa comunitaria y para casos concretos, como las infraestructuras físicas, las ocupaciones de dominio público y los servicios sometidos a tarifas reguladas. En definitiva, lo que pretende la norma es limitar la posibilidad de establecer limitaciones previas o autorizaciones a la actividad con carácter arbitrario y no justificado.

Unos datos de competitividad ineficientes

El objetivo es que las Administraciones públicas tengan que justificar muy bien sus intervenciones en la economía. La intervención en la economía debe ser siempre necesaria y proporcionada, valorando si esta es posible con medios menos gravosos para los operadores económicos, como por ejemplo las declaraciones responsables o las comunicaciones, los denominados controles ex post de la actividad. Las declaraciones responsables, lo que comúnmente se conoce como licencias exprés, permiten al operador.

Entre los datos aportados por el ministro de Economía, Luis de Guindos, en su intervención

Entre 1978 y 2011, el Estado y las comunidades autónomas publicaron más de 100.000 disposiciones normativas

El Constitucional fijó que unidad no supone uniformidad, pues existe una autonomía legislativa entre Administraciones

La Ley dota de eficacia en todo el territorio nacional a las decisiones tomadas por la autoridad competente de origen

En el caso de la acción popular, la legitimación para la interposición del recurso corresponderá en exclusiva a la CNMC

ante el Pleno del Congreso para defender lo que era en aquel momento un anteproyecto, destacó que la OCDE, en sus últimos *Indicadores de Regulación de Mercado*, analiza de forma desglosada las barreras que se encuentra una empresa a la hora de establecer y desarrollar su actividad. En dicho índice España se sitúa sistemáticamente por debajo de nuestros principales competidores, Alemania, Reino Unido, Francia e Italia, en lo que hace referencia a cargas administrativas tanto para empresas como para autónomos.

Asimismo estamos peor situados en variables como necesidad de notificaciones, licencias y permisos para el ejercicio de una actividad, así como en el número de procedimientos para registrar a una empresa, en los días para realizar todas las tramitaciones y en el coste para las empresas.

El Banco Mundial, en su informe *Doing Business*, sitúa de manera reiterada a España en puestos por muy debajo de nuestras posibilidades. Desde el año 2007 hemos ido descendiendo posiciones hasta ocupar en la actualidad el puesto número 44 de 185 países, por debajo de la mayoría de los países de nuestro entorno. Además, en lo que se refiere a la apertura de negocios, España ocupa de manera reiterada los últimos puestos del listado, reproduciéndose también un empeoramiento desde el año 2007.

En el informe de competitividad global del *Foro Económico Mundial España* aparece de forma continua en puestos discretos. Está en el número 35 de 148 economías, y la tendencia desde hace siete años vuelve a ser negativa. Cuando se trata de medir la carga regulatoria que soportan las empresas, que es precisamente con lo que se quiere acabar con esta ley, España se sitúa en el puesto número 125. En este componente el deterioro ha sido especialmente malo, ya que en el año 2006 ocupábamos el puesto 46.

Reconocimientos mutuos

Junto con la dotación de eficacia en todo el territorio nacional a las decisiones tomadas por la autoridad competente de origen, basadas en un criterio de confianza mutua, se aplican principios comunes como el de eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas en la libre iniciativa económica, lo que implica el reconocimiento implícito de actuaciones de las autoridades competentes de otras Administraciones públicas.

La Ley no tiene como finalidad uniformar los ordenamientos jurídicos puesto que, el Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones, unidad no significa uniformidad, ya que la misma configuración territorial del Estado español y la existencia de entidades con autonomía política, como son las comunidades autónomas, supone una diversidad de regímenes jurídicos.

Se opta por un modelo de refuerzo de la cooperación entre el Estado, las comunidades autó-

nomas y las Entidades Locales. En este sentido un elemento importante de esta Ley es el aprovechamiento de las estructuras de cooperación existentes para impulsar todo el proceso. Además, se prevé la creación de un Consejo para la Unidad de Mercado como órgano de cooperación administrativa para el seguimiento de la aplicación de esta Ley.

La Comisión Europea viene señalando desde el año 2011 en sus recomendaciones específicas de España los solapamientos existentes entre las diferentes Administraciones, así como la necesidad de reformar dichos solapamientos.

Concretamente, entre las recomendaciones del Consejo Europeo a España dentro del procedimiento del semestre europeo de este año, se nos requiere a aprobar y a aplicar urgentemente el proyecto de ley de garantía de la unidad de mercado. Además, en su informe sobre España publicado en abril, la Comisión valoró muy positivamente esta norma y destacó que reduciría la fragmentación del mercado español.

Comisión Nacional de Mercados y Competencia

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) está legitimada para la interposición de recurso contencioso-administrativo frente a cualquier disposición de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho que se considere contraria, en los términos previstos en esta Ley, a la libertad de establecimiento o de circulación procedente de cualquier autoridad competente. Podrá actuar de oficio o a petición de los operadores económicos, que podrán dirigirse a la misma antes de iniciar un procedimiento contencioso administrativo. El plazo para interponer un recurso contencioso-administrativo ordinario por parte de los operadores que hayan presentado su solicitud a la CNMC quedará suspendido hasta que ésta le comunique su decisión.

En el caso de la acción popular y el derecho de petición previstos en esta Ley, la legitimación para la interposición del recurso contencioso-administrativo corresponderá en exclusiva a la CNMC sin perjuicio del derecho de personación regulado en el artículo 127 ter de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Finalmente, cuando por razones de orden público, incluida la lucha contra el fraude, la contratación pública y la garantía de la estabilidad financiera, el medio de intervención, incluidas la regulación, supervisión y control, para el acceso o ejercicio de una actividad económica, corresponda al Estado, la eficacia en el territorio nacional quedará garantizada por la intervención estatal, de manera que las disposiciones contenidas en esta Ley no afectarán a las competencias estatales establecidas en la legislación específica.

Una ley que se apoya en el Plan de Racionalización Normativa

El Proyecto de Ley de Garantía de la Unidad del Mercado se ha puesto en marcha de forma paralela al Plan de Racionalización Normativa. Ésta es una medida considerada fundamental dentro del Plan Nacional de Reformas del Gobierno. El objetivo de este plan es analizar los marcos normativos de las actividades económicas para identificar barreras, duplicidades, divergencias o incoherencias en lo referente a la unidad de mercado y hacer propuestas de modificación normativa. Actualmente nos encontramos en la fase de evaluación y hoy mismo el grupo de trabajo interministerial se reúne para aprobar un informe final de evaluación que incluirá, en primer lugar, propuestas de modificación de la legislación estatal y, en segundo lugar, propuestas a discutir en las correspondientes conferencias sectoriales cuando se trate de ámbitos de competencia compartidos. Así, por ejemplo, la Plataforma de Contratación del Estado regulada en el artículo 334 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, pasará a denominarse Plataforma de Contratación de licitaciones y sus resultados de todas las entidades comprendidas en el apartado 1 del artículo 3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.