



INFORME RELATIVO AL BORRADOR DE ANTEPROYECTO DE LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y AGILIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE CASTILLA-LA MANCHA.

El presente informe se emite, con carácter facultativo y no vinculante, a solicitud de la Dirección General de Coordinación de la Vicepresidencia Primera, efectuada mediante escrito dirigido a la Secretaría General de esta Consejería en fecha 2 de octubre de 2024.

Este informe, conforme a lo solicitado, se emite acerca de la conformidad del proyecto normativo respecto de las normas y principios de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (en adelante LGUM) y, desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente.

La norma proyectada, en esencia, tiene por objeto regular la aplicación de medidas y mecanismos de simplificación y agilización administrativa, mediante el fomento de la utilización de mecanismos de colaboración público-privada y la promoción de la Administración digital, al objeto de mejorar la gestión y la calidad de los servicios públicos que presta la Administración regional.

La norma se estructura en un Título Primero, que establece el objeto de la Ley, así como su finalidad, el ámbito de aplicación y un apartado dedicado a definiciones.

El Título Segundo regula la implementación en la Administración regional de nuevas actuaciones de coordinación y colaboración, como los modelos de colaboración entre administraciones, las encomiendas de gestión y las unidades administrativas de apoyo, como herramientas para la gestión coordinada de actuaciones y procedimientos, en caso de necesidad o de interés general.

El Título tercero aborda medidas específicas de simplificación administrativa que se establecen por la normativa actual, tanto estatal como autonómica, al objeto de reducir los tiempos y pasos en los procedimientos internos y en aquellos que tienen trascendencia para las personas administrada (carácter general estimatorio de los silencios administrativos, reducción de plazos, entre otros).

Asimismo, se regula la sustitución de las autorizaciones, licencias y resto de intervenciones administrativas por declaraciones responsables y comunicaciones, cuando sea compatible con la normativa estatal y europea, así como el régimen sancionador aplicable a los interesados.

El Título Cuarto de la Ley introduce la figura de las personas jurídicas autorizadas como entidades colaboradoras de la Administración regional, de las que se tratará más adelante.

En el Título Quinto (en la parte expositiva se cita erróneamente como Título Cuarto) se introducen contenidos en materia de unidad de mercado, que se abordarán con detenimiento a lo largo de este informe.

Finalmente, el Título Sexto regula las medidas necesarias para la digitalización de la Administración pública, al objeto de conseguir su completa modernización mediante la automatización de todos los procedimientos y la implementación de nuevas herramientas de relación con la ciudadanía, principalmente a través de la Inteligencia Artificial y el Espacio Ciudadano de Castilla-La Mancha.





El borrador se completa con una serie de disposiciones adicionales, transitorias y finales que exceden del cometido del presente informe y cuya justificación no se refleja en la parte expositiva del texto remitido a esta Secretaría General, ni en la memoria de impacto normativo.

Centrando el presente informe en la conformidad del borrador de anteproyecto de ley a las disposiciones de la LGUM) y, analizadas sus previsiones desde la óptica de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente, procede realizar las siguientes consideraciones:

PRIMERA: Consideración relativa al Título IV, regulador de las entidades colaboradoras de la Administración regional y disposición transitoria primera/única.

El artículo 31 del borrador de anteproyecto define a las entidades colaboradoras de la siguiente manera:

“Se considera entidad colaboradora de la Administración regional a la persona jurídica que, debidamente autorizada de acuerdo con los requisitos y el procedimiento previstos en esta ley, e inscrita en el Registro General de Entidades Colaboradoras de Castilla-La Mancha, realice funciones de comprobación, informe y certificación documental sobre los ámbitos de actuación previstos en esta ley y en la legislación sectorial, en calidad de entidad técnica especializada.”

En ese sentido, es necesario traer a colación el apartado b) del Anexo de la LGUM, que define las actividades económicas como:

“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.”

En consecuencia, las actividades de comprobación, informe y certificación documental constituyen una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”

Esta cuestión ha sido abordada en numerosas ocasiones por la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, que ha venido a reconocer que esta figura supone la descentralización de determinadas actuaciones de un procedimiento en organismos o entidades que cumplan determinados requisitos y condiciones impuestos por las autoridades, que les reconocen capacidad técnica suficiente para ello.

Este sistema, como reconoce la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, se utiliza en distintas Comunidades Autónomas y en muy diversos ámbitos, como el medioambiental, urbanístico o recaudatorio, etc., y todas las Administraciones públicas que utilizan estas entidades para agilizar la tramitación de distintos procedimientos suelen requerir algún tipo de acreditación o habilitación.





En ese sentido, la LGUM en su artículo 53, relativo al principio de necesidad y proporcionalidad, en su apartado primero, exige que las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motiven su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las 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. A saber:

“Artículo 3. Definiciones.

A los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...) 11. *Razón imperiosa de interés general*: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.”

El apartado segundo del citado artículo considera que cualquier límite o requisito establecido deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

El artículo 17 instrumenta este principio de necesidad y proporcionalidad y, respecto a los operadores económicos, entiende que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

Asimismo, el artículo 9 establece que todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios establecidos en la LGUM.

En consecuencia, principio de necesidad y proporcionalidad debe presidir todas las actuaciones de la Administración por las que se limite una actividad económica y hacerse extensivo a todos los requisitos que se establezcan para el acceso o ejercicio, como sucede en el presente caso, en el que se somete a un riguroso procedimiento de autorización administrativa a las personas jurídicas que pretendan obtener la condición de entidad colaboradora de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

En consecuencia, se recomienda que se introduzcan en la memoria justificativa de la norma y en la parte expositiva de la misma una motivación de la necesidad de recurrir a un régimen de autorización administrativa al concurrir razones imperiosas de interés general, que deberán razonarse ampliamente.





Se recomienda analizar a la luz de los citados principios otros aspectos, como la exigencia de disponer de un local abierto al público o la exigencia de pólizas de seguro de responsabilidad profesional, requisitos ambos que deberían justificarse adecuadamente.

Por último, deben analizarse desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados la existencia de horquillas de tarifas reguladoras de los servicios, así como la necesidad de revisarlas utilizando fórmulas como el índice de precios al consumo, previsión esta última que pudiera resultar contraria a las previsiones de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, que, con carácter general, no permite la revisión periódica y predeterminada en función de precios, índices de precios o fórmulas que los contengan.

SEGUNDA: Consideración relativa al Título V, regulador de la garantía de la unidad de mercado en Castilla-La Mancha.

La LGUM introdujo en el ordenamiento jurídico el denominado “principio de eficacia nacional”. Este principio fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional en sus sentencias 79/2017, de 22 de junio, 110/2017, de 5 de octubre, 111/2017, de 5 de octubre y 119/2017, de 31 de octubre, que anulan, entre otros, los artículos 19 y 20 de la Ley.

Determinó el Tribunal Constitucional que los preceptos citados anteriormente suponían un vaciamiento de las competencias de las Comunidades Autónomas, y por ende, una extralimitación competencial por parte del Estado al obligar a las Comunidades Autónomas a aceptar dentro de su territorio una pluralidad de políticas ajenas, lo que choca con la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia.

Llegados a este punto, cabe significar que El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto), otorga competencia exclusiva a nuestra Comunidad Autónoma para la *“planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la región, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional y del sector público económico de Castilla-La Mancha”* (artículo 31.1.12ª).

En consecuencia, se trata de un anteproyecto de ley para el que la Comunidad Autónoma ostenta competencias y puede afirmarse que es una norma con el rango adecuado para legislar en esta materia.

A continuación, se analizará el contenido del Título V del borrador de anteproyecto de ley.

Así, en primer lugar, se establece el principio de garantía de la libre circulación y establecimiento de operadores económicos (artículo 52), que tiene el siguiente tenor literal:

Artículo 52. Garantía de la libre circulación y establecimiento de operadores económicos.

1. Se garantiza la libre circulación y establecimiento de operadores económicos en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.





2. El acceso a las actividades económicas o su ejercicio se regirán por los principios de necesidad y proporcionalidad. Solamente podrá limitarse dicho acceso o su ejercicio por razones imperiosas de interés general, de conformidad con lo previsto en la legislación estatal reguladora de la garantía de la unidad de mercado o en la normativa de la Unión Europea o en los tratados o convenios internacionales que, en su caso, resulten de aplicación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Este precepto viene a reproducir de manera literal la regulación originaria de la LGUM (anterior a la declaración de inconstitucionalidad) que tenía por objeto implantar el principio de unidad de mercado en el territorio nacional, que se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos y en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español.

En esa misma línea, el artículo 53 de la norma proyectada, viene a reconocer el principio de no discriminación entre operadores económicos, con la siguiente redacción:

“Artículo 53. Principio de no discriminación.

1. Todos los operadores económicos, sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento, tendrán los mismos derechos en la Comunidad de Castilla-La Mancha.

2. En el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla-La Mancha, ninguna disposición de carácter general, actuación administrativa o norma de calidad que se refiera al acceso o al ejercicio de actividades económicas podrá contener condiciones ni requisitos que tengan como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico.”

Este principio está reconocido en los mismos términos en el artículo 3 LGUM. En tanto que se trata de una norma de carácter básico, sus disposiciones rigen en Castilla-La Mancha sin necesidad de reproducir su contenido en la legislación autonómica. No obstante, nada impide que pueda introducirse este principio para enmarcar la actuación de la Comunidad Autónoma en esta materia.

Los artículos 54, 55 y 56 vienen a establecer y regular el principio de eficacia, con el siguiente tenor:

“Artículo 54. Principio de eficacia

Las disposiciones, actos y medios de intervención de las autoridades competentes del resto del territorio nacional, relacionados con el libre acceso a la actividad económica o su ejercicio, tendrán eficacia en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, de acuerdo con lo establecido los artículos siguientes.”

Artículo 55. Libre iniciativa económica.

1. Desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español, éste podrá ejercer su actividad económica en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, sin necesidad de disponer de un establecimiento físico, siempre que dicho operador cumpla los requisitos de acceso y ejercicio de la actividad del lugar de origen, incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisito alguno en dicho lugar.





2. Cualquier producto legalmente producido al amparo de la normativa de un lugar del territorio español podrá circular y ofertarse libremente en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha desde el momento de su puesta en el mercado.

3. Cuando la normativa de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha exija requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías a los operadores económicos, distintos de los exigidos u obtenidos al amparo de la normativa del lugar de origen, la autoridad competente de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha asumirá la plena validez de estos últimos, aunque difieran en su alcance o cuantía.

Asimismo, el libre ejercicio operará incluso cuando en la normativa del lugar de origen no se exija requisito, control, cualificación o garantía alguna.

4. Sin perjuicio de lo establecido en la normativa estatal para aquellos casos en los que se reconozca la eficacia nacional de los medios de intervención al acceso de las actividades económicas, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha podrá exigir una comunicación a los operadores económicos en los términos establecidos en la normativa de procedimiento administrativo común, únicamente por motivos estadísticos cuando lo establezca una norma con rango reglamentario. En ningún caso, podrá exigirse una declaración responsable que establezca requisitos adicionales.

Artículo 56. Eficacia en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha de las actuaciones administrativas.

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

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

a) Las autorizaciones, licencias, habilitaciones y cualificaciones profesionales obtenidas de una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad para la producción o la puesta en el mercado de un bien, producto o servicio.

b) Las declaraciones responsables y comunicaciones presentadas ante una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad económica. c) Las inscripciones en registros que sean necesarias para el acceso o ejercicio de una actividad económica.

d) Cualesquiera otros requisitos normativamente establecidos que permitan acceder a una actividad económica o ejercerla.

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

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

Sin perjuicio de lo anterior, los organismos de evaluación, acreditación, certificación y otros similares legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional que pretendan desarrollar su actividad en relación con la Administración de la Junta de





Comunidades de Castilla-La Mancha, deberán presentar una comunicación ante la Consejería competente en materia de simplificación administrativa, expresiva del registro en el que ya están inscritos y el ámbito en el que desarrollan esa actividad.

3. En todo caso, se aplicará el principio de plena eficacia en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha a los siguientes supuestos:

a) Certificaciones de calidad a efectos de la acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de calidad en los procedimientos de contratación de las autoridades competentes, para el suministro de bienes y servicios en determinadas circunstancias o a determinados sujetos y para la obtención de ventajas económicas, bien sean subvenciones o beneficios fiscales.

b) Certificaciones o reconocimientos oficiales, a efectos de los derechos o ventajas económicas que obtienen las personas físicas o jurídicas que contratan con un operador oficialmente reconocido.

c) Certificaciones, reconocimientos y acreditaciones, a efectos de comprobar la concurrencia de un nivel determinado de calidad o de profesionalidad exigido para el acceso o ejercicio de una actividad económica determinada.

4. El principio de eficacia en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha no se aplicará en caso de autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física. No obstante, cuando el operador esté legalmente establecido en otro lugar del territorio, las autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén específicamente ligados a la instalación o infraestructura.

El principio de eficacia en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha tampoco se aplicará a los actos administrativos relacionados con la ocupación de un determinado dominio público, cuando el número de operadores económicos sea limitado o cuando se fijen en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas. Tampoco será de aplicación dicho principio cuando concurren razones de orden público, seguridad pública o protección civil, debidamente motivadas en una disposición legal o reglamentaria.

Los preceptos reproducidos introducen el reconocimiento, en el ámbito territorial de Castilla-La Mancha, del principio de eficacia en la Comunidad de Castilla-La Mancha, que vendría a suponer que cualquier operador económico, sin necesidad de realizar ningún trámite adicional o cumplir nuevos requisitos, pueda acceder a una actividad económica o su ejercicio.

Estos preceptos del borrador de anteproyecto reproducen el declarado inconstitucional artículo 20 de la LGUM, casi en su literalidad, con las lógicas adaptaciones referidas al ámbito territorial autonómico.

Cabe reiterar que esta regulación es acorde con el orden constitucional y estatutario de competencias y resaltar que la misma resulta coincidente con diversas iniciativas legislativas procedentes de varios ejecutivos autonómicos.

Es cuanto compete informar, sin perjuicio de mejor criterio fundado en Derecho.

En Toledo, a la fecha de firma
**EL JEFE DE ÁREA DE COORDINACIÓN JURÍDICA, TRANSPARENCIA,
PARTICIPACIÓN E IGUALDAD DE GÉNERO**

