



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

X LEGISLATURA

Núm. 266

15 de noviembre de 2013

Pág. 61

I. INICIATIVAS LEGISLATIVAS

PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY

**Proyecto de Ley de garantía de la unidad de mercado.
(621/000051)**

(Cong. Diputados, Serie A, núm. 56
Núm. exp. 121/000056)

PROPUESTAS DE VETO

El Senador Jesús Enrique Iglesias Fernández, IU (GPMX), y el Senador José Manuel Mariscal Cifuentes, IU (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto al Proyecto de Ley de garantía de la unidad de mercado.

Palacio del Senado, 11 de noviembre de 2013.—**Jesús Enrique Iglesias Fernández y José Manuel Mariscal Cifuentes.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 1

**De don Jesús Enrique Iglesias Fernández (GPMX)
y de don José Manuel Mariscal Cifuentes (GPMX)**

El Senador Jesús Enrique Iglesias Fernández, IU (GPMX), y el Senador José Manuel Mariscal Cifuentes, IU (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto**.

El Proyecto de Ley presentado se fundamenta en una concepción dogmática de la unidad de mercado, se construye sobre dos falacias, afecta de manera importante al marco de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas y Administraciones Locales, ignora los derechos de los consumidores y usuarios, va a ser una fuente de conflictividad y litigiosidad jurisdiccional que va a afectar negativamente al fin que dice perseguir. Y tiene dos grandes objetivos ocultos, la desregulación y la centralización política.

Aunque la unidad de mercado no es un concepto expresamente recogido en nuestra Constitución, sí es una construcción doctrinal del Tribunal Constitucional, efectuada en desarrollo interpretativo del artículo 139 de la C.E, a partir de un largo proceso de conflictos competenciales. El Tribunal Constitucional ha consagrado este principio, pero no lo ha hecho como pretende este Proyecto de Ley para convertirlo en un dogma cerrado y absoluto. Al contrario, en su construcción doctrinal, el Tribunal Constitucional ha establecido de manera nítida que la llamada —unidad de mercado— no es un valor absoluto y debe interpretarse de manera respetuosa con otros principios y valores constitucionales como el de Estado compuesto. Se debe asumir que la unidad no significa uniformidad hasta el punto de anular el contenido

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 266

15 de noviembre de 2013

Pág. 62

esencial de la autonomía política y su consecuencia práctica, la diversidad de regímenes jurídicos regulatorios de una misma realidad. Y a pesar de que en su preámbulo, el proyecto de Ley dice ser respetuoso con ello, en la práctica no es así y en muchos de sus apartados se rompe este equilibrio entre unidad de mercado y autonomía política y su consiguiente traslación al ámbito regulador, que es la diversidad regulatoria.

Todo el Proyecto de ley se construye sobre dos falacias, la que identifica el riesgo regulatorio como único riesgo para la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en el territorio español y la que identifica este riesgo, sin aportar datos para ello en las diferentes regulaciones y en la actuación de las Comunidades Autónomas y Administraciones Locales. Hoy uno de los mayores riesgos a la libertad de circulación y establecimiento viene derivado de las prácticas de monopolio u oligopolio y de falta de competencia que se están expandiendo en la economía española, europea y mundial. Prácticas que dificultan, cuando no anulan, tanto la libertad de establecimiento empresarial como la unidad de mercado y que no tienen su origen en la diversidad regulatoria, sino en la falta de mecanismos suficientes para garantizar la competencia. No deja de ser sorprendente —o no tanto— que sea el mismo Gobierno que dice querer proteger la libertad de establecimiento a partir de la unidad de mercado, el que ha mermado de manera importante los mecanismos y garantías para la competencia, con la reforma y neutralización de los organismos de la competencia existentes y la creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. En segundo lugar no existe evidencia alguna, en contra de los que afirma el proyecto de ley, que los riesgos para la unidad de mercado provengan de la diversidad regulatoria motivada por la existencia de diferentes administraciones.

Tal como han advertido y denunciado algunas asociaciones de consumidores y usuarios, este Proyecto de Ley, a pesar de que dice querer beneficiarlos en último término, los ignora totalmente. Y algunos de sus contenidos entorpecen el ejercicio de las garantías de los derechos de los usuarios y consumidores, los hacen de difícil control y protección, fruto del nuevo régimen de responsabilidades que se establece en su redactado.

La utilización de conceptos propios de la «jerga» económica, pero poco precisos jurídicamente, hace de este proyecto de Ley una norma con regulaciones imprecisas y en otros casos una fuente inagotable de conflictos competenciales entre administraciones que van a provocar el resultado distinto al que dice perseguir, que es el de dotar de más seguridad jurídica a los «agentes económicos» y facilitarles su actuación en el mercado. Entra dentro de lo previsible que esta norma no solo reduzca las diferencias regulatorias entre administraciones, sino que incremente de manera notable la litigiosidad entre ellas, con las consecuencias negativas de incertidumbre e inseguridad para los agentes económicos. Una litigiosidad que no se va a limitar a los conflictos entre CCAA y Estado Central, sino que se van a producir entre diferentes CCAA y Administraciones Locales. Otro factor de riesgo para la seguridad jurídica se deriva de la confusa regulación de los regímenes de autorización previa, declaración responsable o comunicación y sus difuminadas fronteras, lo que sin duda va a provocar no solo litigiosidad, sino también dificultades para el control por parte de las autoridades responsables.

Pero además de estos defectos, el Proyecto de Ley tiene un vicio de origen, ocultar sus verdaderos objetivos, la desregulación de los mercados y la recentralización política. Este Proyecto de Ley forma parte de la agenda «contrareformista» del Gobierno que está afectando a todos los ámbitos de la vida económica y social. Las involuciones sociales, ambientales y democráticas sin precedentes son una característica de esta «agenda involucionista» y el proyecto de Ley de garantía de la unidad de mercado es el paradigma de dos de sus ejes ideológicos: la recentralización y la desregulación.

La recentralización está afectando gravemente al marco competencial del Estado, de las Comunidades Autónomas y los entes locales, menoscabando ley tras ley la distribución competencial, incluso en aquellas materias en las que se ha mostrado más eficaz. Las políticas desregulatorias están suponiendo la pérdida de los pocos mecanismos del Estado para intervenir en la economía y contribuir a la recuperación económica, ante la evidencia mayor de esta crisis, la inoperancia de l'autoregulación de los mercados. Es en este contexto ideológico en el que se enmarca este Proyecto de Ley, que tiene precedentes en otros que comparten objetivos similares: la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, el Real Decreto 20/2012 de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, la Ley de Costas, la reforma laboral (con la que se eliminó la autorización previa de los ERE por parte de la autoridad laboral), la reforma de la justicia, determinadas medidas fiscales (como la creación de un impuesto de tipo cero sobre los depósitos bancarios), las medidas

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 266

15 de noviembre de 2013

Pág. 63

medioambientales, la paralización de los traspasos previstos en los nuevos Estatutos, el incumplimiento de las convocatorias de las comisiones mixtas de transferencias, la liberalización de los horarios comerciales o la ofensiva para aprovechar la crisis para hacer desaparecer las Cajas de ahorro, son ejemplos del centralismo dogmático e irresponsable que rige las decisiones del gobierno. En resumen, el Gobierno del PP no sólo aprovecha la excusa de la crisis para recortar y privatizar sino también para recentralizar y desregular.

En el terreno de la centralización política es especialmente preocupante la redacción imprecisa del principio de no discriminación del artículo 3, que puede propiciar una interpretación extensiva y abusiva que pueda afectar a los derechos lingüísticos de aquellas Comunidades Autónomas con lengua propia.

En el terreno de la desregulación, el proyecto de Ley con su propuesta de «licencia única» va a provocar un proceso claro de «dumping desregulador» entre Comunidades Autónomas y una estrategia de selección adversa de riesgos por parte de los agentes económicos en el momento de decidir su instalación de origen en el territorio español. Las estrategias de dumping competitivo que propicia este Proyecto de ley, de aprobarse en sus términos, van a provocar una convergencia o armonización competitiva orientada hacia una normativa de mínimos o una carencia de normas. Con su consecuencia de regulaciones más laxas, con menores garantías en materias como la seguridad, la salud pública, el medio ambiente o los derechos de los consumidores para atraer empresas y negocios. El riesgo es evidente y los riesgos de estrategias deslocalizadores de actividades económicas dentro del territorio español se incrementan con este Proyecto de Ley.

En cuanto a contenidos concretos de la ley, el Proyecto de ley ignora un principio básico de las funciones reguladoras, el principio de prevención o de precaución establecido por el Consejo Europeo de Niza en el año 2000. El principio de prevención o principio precautorio que actúa especialmente en materia de salud pública o medio ambiente debe ser reconocido explícitamente, como principio inspirador de cualquier norma de esta naturaleza. El principio de prevención debe jugar un papel de contrapeso a futuras interpretaciones desequilibradas de los principios de simplificación de cargas o el desafortunado —por su denominación— garantía de las libertades de los operadores económicos.

La regulación de los supuestos de excepcionalidad en que rige el régimen de autorización previa y el minimalismo en el que el Proyecto de Ley los ha situado, merman y mucho la capacidad de las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales para desarrollar sus competencias e incluso para cumplir sus funciones de control, aunque sea a posteriori. En este sentido, los mecanismos de control a posteriori de la variedad de situaciones que la aprobación del marco normativo de este proyecto puede generar no están claros y definidos. Ello se agrava especialmente al combinar la eliminación de autorizaciones con el efecto extraterritorial. Esta nueva situación genera incertidumbre tanto en la aplicación de las normas y problemas en las medidas de control, como en la responsabilidad subsidiaria de las Administraciones Públicas.

Por todos estos motivos se propone el rechazo del texto del Proyecto de Ley y su devolución al Gobierno.

La Senadora Ester Capella i Farré, ERC/ESQUERRA (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula una propuesta de veto al Proyecto de Ley de garantía de la unidad de mercado.

Palacio del Senado, 13 de noviembre de 2013.—**Ester Capella i Farré.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 2 De doña Ester Capella i Farré (GPMX)

La Senadora Ester Capella i Farré, ERC/ESQUERRA (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto.**

El Proyecto de Ley de garantía de la unidad de mercado es fruto de la visión nacionalista, centralista y homogeneizadora del Estado mantenida por el Partido Popular. Se trata de un Proyecto de Ley elaborado con el único objetivo de laminar las competencias de las Comunidades Autónomas sustrayéndoles cualquier ámbito de decisión y subordinando sus políticas a los dictados del Gobierno del Estado. Se trata,

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 266

15 de noviembre de 2013

Pág. 64

a fin de cuentas, de reducir las Comunidades Autónomas a meras delegaciones de la Administración General del Estado dedicadas a la ejecución de las políticas elaboradas por el Gobierno español.

El presente Proyecto de Ley se dicta en ejercicio de las competencias exclusivas del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales prevista en el artículo 149.1.1.^a de la Constitución. Se trata de una competencia de carácter transversal que es utilizada de forma sistemática por el Estado para laminar las competencias autonómicas, dejando sin efecto muchas de las competencias exclusivas asumidas estatutariamente por las Comunidades Autónomas.

Reiterada jurisprudencia constitucional, iniciada con la Sentencia 37/1981 de 16 de noviembre, afirma que dicha igualdad no puede ser entendida en modo alguno «como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional se tienen los mismos derechos y obligaciones». Sin embargo, este Proyecto de Ley no pretende otra cosa que lograr que en cualquier parte del Estado se tengan los mismos derechos y obligaciones. De este modo, se reduce la descentralización política a mera descentralización administrativa.

Pero además, si bien la unidad de mercado podría constituir un principio esencial para el funcionamiento competitivo de la economía del Estado, tal y como se defiende en la exposición de motivos del presente Proyecto de Ley, este principio no puede ser entendido como rigurosa y monolítica uniformidad. El Tribunal Constitucional se ha afirmado que tal unidad «no significa uniformidad, ya que la misma configuración del Estado español y la existencia de Entidades con autonomía política, como son las Comunidades Autónomas, supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos» (entre otras, Sentencia del Tribunal Constitucional 88/1985, de 1 de julio).

Finalmente, el Gobierno pretende justificar el presente Proyecto de Ley en la necesidad de favorecer la construcción del mercado interior a nivel europeo. Por ello, se escuda en diversas directivas europeas que necesariamente deben ser aplicadas en el Estado español. Sin embargo, la existencia de una regulación europea no modifica el orden de distribución de competencias que se establece en las normas del denominado bloque de constitucionalidad, especialmente en la propia Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

En este sentido, el presente Proyecto de Ley fomenta la competencia sobre la desregulación o flexibilización de las condiciones normativas para el ejercicio de actividades propiciando la creación de una suerte de paraísos administrativos. Esta promoción de la rebaja de los estándares normativos en materias como la seguridad, la salud, el medio ambiente, los derechos de los consumidores y tantos otros, puede llegar a situar las actividades económicas en el umbral del incumplimiento de los propios estándares europeos. Ello cuando la verdadera unidad de mercado que debe construirse es la europea.

Por tanto, la presentación del presente Proyecto de Ley se hace al margen de la reiterada jurisprudencia constitucional sobre la materia. Ello, pese a que el Partido Popular ha mantenido como incuestionables sus pronunciamientos y sagradas sus sentencias. Este Proyecto supone desacreditar al Tribunal Constitucional al desoír las sentencias que no interesan a un concepto de Estado unitario, centralista y homogeneizador. Parece que de lo que se trata, pues, de imponer un marco homogéneo a una realidad autonómica heterogénea.

Por todo ello se presenta veto al Proyecto de Ley de garantía de la unidad de mercado.

El Senador Urko Aiertza Azurtza, INDEP (GPMX), el Senador Iñaki Goioaga Llano, EHB (GPMX), la Senadora Amalur Mendizabal Azurmendi, INDEP (GPMX), y el Senador Alberto Unamunzaga Osoro, EA (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto al Proyecto de Ley de garantía de la unidad de mercado.

Palacio del Senado, 13 de noviembre de 2013.—**Urko Aiertza Azurtza, Iñaki Goioaga Llano, Amalur Mendizabal Azurmendi y Alberto Unamunzaga Osoro.**

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 266

15 de noviembre de 2013

Pág. 65

PROPUESTA DE VETO NÚM. 3

De don Urko Aiertza Azurtza (GPMX), de don Iñaki Goioaga Llano (GPMX), de doña Amalur Mendizabal Azurmendi (GPMX) y de don Alberto Unamunzaga Osoro (GPMX)

El Senador Urko Aiertza Azurtza, INDEP (GPMX), el Senador Iñaki Goioaga Llano, EHB (GPMX), la Senadora Amalur Mendizabal Azurmendi, INDEP (GPMX), y el Senador Alberto Unamunzaga Osoro, EA (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto**.

JUSTIFICACIÓN

El presente Proyecto de Ley de garantía de la unidad de mercado se engarza en la política general del Gobierno que, con la disculpa de dar respuesta a la crisis económica y —sobre todo— a los dictados de la troika, está impulsando tanto un cambio del modelo de estado, abordando una profunda recentralización, como del modelo social.

Bajo la disculpa de la unidad de mercado —que hay que recordar que es un concepto europeo que afecta por igual a Euskal Herria, Luxemburgo, Baviera o Escocia— se pretende ir a una recentralización del Estado recortando nuevamente los retazos de soberanía que actualmente se ejercen, por ejemplo, desde Euskal Herria o Catalunya.

Como señala el voto particular de los consejeros de ELA y CIG en el Consejo Económico y Social, el establecimiento en el proyecto del principio de eficacia en el llamado «todo el territorio nacional», explícitamente en el desarrollo contemplado en el artículo 19, resulta especialmente lesivo para el ámbito de soberanía vasca, ya que al contemplarse en el anteproyecto el principio de territorio de origen, impidiendo a las administraciones públicas de los territorios donde las empresas desarrollen su actividad imponer requisitos o condiciones diferentes, se vulneran notablemente el marco competencial establecido y, de hecho, impide a la Comunidad Autónoma Vasca y a la Comunidad Foral de Navarra desarrollar políticas propias en materias de comercio, industria, agricultura y pesca, ordenación del territorio y desarrollo rural, sanidad o servicios sociales.

Esta Ley, con su filosofía radicalmente desreguladora, también va a suponer una merma en los derechos de los consumidores y usuarios, de quienes no se hace mención alguna a su figura en esta Ley que está al servicio de las grandes empresas olvidándose de la defensa de las pymes, de la economía social, y de las personas consumidoras. En esta línea se argumenta que se pretende eliminar las trabas a las empresas de distribución y con eso, en vez de favorecer al tejido social y empresarial comprometido con su entorno, lo único que se va a conseguir es seguir eliminando empleo, puestos de trabajo y generación de riqueza en las empresas locales, favoreciendo a las grandes empresas multinacionales e imponiendo un modelo social y productivo cada vez más alejado de la gente que provoca una desertización económica de los ámbitos locales.

Otro de los elementos negativos de este proceso recentralizador y uniformizador va a ser la marginación, en las naciones que actualmente están dentro del Estado, de las lenguas propias y oficiales, por ejemplo, en el etiquetado a la hora de ofrecer bienes y servicios, generando una situación de discriminación lingüística.

En definitiva esta ley va a seguir profundizando en el cambio tanto de modelo de estado como de modelo socioeconómico de abandono del estado de bienestar en favor de un modelo neoliberal radical, en el que se va haciendo desaparecer a las pymes, a la economía social y a las estructuras productivas locales; un modelo en el que se sigue impulsando la pérdida de empleo de calidad, se continúa aumentando la precariedad y se alejan los centros de decisión de los ámbitos sociales naturales.

Analizados los contenidos principales de la Ley presentada por el Gobierno, y ante las consecuencias sociales de los mismos, nos reafirmamos en la necesidad de contar con un ámbito vasco de decisión que evite nos sea impuesto un modelo político, económico y social que, claramente, es ajeno a Euskal Herria y lesivo para los intereses de la ciudadanía vasca.

Por estas razones presentamos esta enmienda de veto al Proyecto de Ley de garantía de la unidad de mercado y pedimos su devolución al Gobierno.

El Senador Jordi Guillot Miravet (GPEPC) y el Senador Joan Saura Laporta (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto al Proyecto de Ley de garantía de la unidad de mercado.

Palacio del Senado, 13 de noviembre de 2013.—**Jordi Guillot Miravet y Joan Saura Laporta.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 4

De don Jordi Guillot Miravet (GPEPC) y de don Joan Saura Laporta (GPEPC)

El Senador Jordi Guillot Miravet (GPEPC) y el Senador Joan Saura Laporta (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto**.

El Proyecto de Ley presentado se fundamenta en una concepción dogmática de la unidad de mercado, se construye sobre dos falacias, afecta de manera importante al marco de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas y Administraciones Locales, ignora los derechos de los consumidores y usuarios, va ser una fuente de conflictividad y litigiosidad jurisdiccional que va afectar negativamente al fin que dice perseguir. Y tiene dos grandes objetivos ocultos, la desregulación y la centralización política.

Aunque la unidad de mercado no es un concepto expresamente recogido en nuestra Constitución, si es una construcción doctrinal del Tribunal Constitucional, efectuada en desarrollo interpretativo del artículo 139 de la C.E, a partir de un largo proceso de conflictos competenciales. El Tribunal Constitucional ha consagrado este principio, pero no lo ha hecho como pretende este Proyecto de Ley para convertirlo en un dogma cerrado y absoluto. Al contrario, en su construcción doctrinal, el Tribunal Constitucional ha establecido de manera nítida que la llamada «unidad de mercado» no es un valor absoluto y debe interpretarse de manera respetuosa con otros principios y valores constitucionales como el de Estado compuesto. Se debe asumir que la unidad no significa uniformidad hasta el punto de anular el contenido esencial de la autonomía política y su consecuencia práctica, la diversidad de regímenes jurídicos regulatorios de una misma realidad. Y a pesar de que en su preámbulo, el proyecto de Ley dice ser respetuoso con ello, en la práctica no es así y en muchos de sus apartados se rompe este equilibrio entre unidad de mercado y autonomía política y su consiguiente traslación al ámbito regulador, que es la diversidad regulatoria.

Todo el Proyecto de ley se construye sobre dos falacias, la que identifica el riesgo regulatorio como único riesgo para la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en el territorio español y la que identifica este riesgo, sin aportar datos para ello en las diferentes regulaciones y en la actuación de las Comunidades Autónomas y Administraciones Locales. Hoy uno de los mayores riesgos a la libertad de circulación y establecimiento viene derivado de las prácticas de monopolio u oligopolio y de falta de competencia que se están expandiendo en la economía española, europea y mundial. Prácticas que dificultan, cuando no anulan, tanto la libertad de establecimiento empresarial como la unidad de mercado y que no tienen su origen en la diversidad regulatoria, sino en la falta de mecanismos suficientes para garantizar la competencia. No deja de ser sorprendente —o no tanto— que sea el mismo Gobierno que dice querer proteger la libertad de establecimiento a partir de la unidad de mercado, el que ha mermado de manera importante los mecanismos y garantías para la competencia, con la reforma y neutralización de los organismos de la competencia existentes y la creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. En segundo lugar no existe evidencia alguna, en contra de los que afirma el proyecto de ley, que los riesgos para la unidad de mercado provengan de la diversidad regulatoria motivada por la existencia de diferentes administraciones.

Tal como han advertido y denunciado algunas asociaciones de consumidores y usuarios, este Proyecto de Ley, a pesar de que dice querer beneficiarlos en último término, los ignora totalmente. Y algunos de sus contenidos entorpecen el ejercicio de las garantías de los derechos de los usuarios y consumidores, los hacen de difícil control y protección, fruto del nuevo régimen de responsabilidades que se establece en su redactado.

La utilización de conceptos propios de la «jerga» económica, pero poco precisos jurídicamente, hace de este proyecto de Ley una norma con regulaciones imprecisas y en otros casos una fuente inagotable de conflictos competenciales entre administraciones que van a provocar el resultado distinto al que dice perseguir, que es el de dotar de más seguridad jurídica a los «agentes económicos» y facilitarles su actuación en el mercado. Entra dentro de lo previsible que esta norma no solo reduzca las diferencias regulatorias entre administraciones, sino que incremente de manera notable la litigiosidad entre ellas, con

las consecuencias negativas de incertidumbre e inseguridad para los agentes económicos. Una litigiosidad que no se va a limitar a los conflictos entre CCAA y Estado Central, sino que se van a producir entre diferentes CCAA y Administraciones Locales. Otro factor de riesgo para la seguridad jurídica se deriva de la confusa regulación de los regímenes de autorización previa, declaración responsable o comunicación y sus difuminadas fronteras, lo que sin duda va a provocar no solo litigiosidad, sino también dificultades para el control por parte de las autoridades responsables.

Pero además de estos defectos, el Proyecto de Ley tiene un vicio de origen, ocultar sus verdaderos objetivos, la desregulación de los mercados y la recentralización política. Este Proyecto de Ley forma parte de la agenda «contrarreformista» del Gobierno que está afectando a todos los ámbitos de la vida económica y social. Las involuciones sociales, ambientales y democráticas sin precedentes son una característica de esta «agenda involucionista» y el proyecto de Ley de garantía de la unidad de mercado es el paradigma de dos de sus ejes ideológicos: la recentralización y la desregulación.

La recentralización está afectando gravemente al marco competencial del Estado, de las Comunidades Autónomas y los entes locales, menoscabando ley tras ley la distribución competencial, incluso en aquellas materias en las que se ha mostrado más eficaz. Las políticas desregulatorias están suponiendo la pérdida de los pocos mecanismos del Estado para intervenir en la economía y contribuir a la recuperación económica, ante la evidencia mayor de esta crisis, la inoperancia de la autoregulación de los mercados. Es en este contexto ideológico en el que se enmarca este Proyecto de Ley, que tiene precedentes en otros que comparten objetivos similares: la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, el Real Decreto 20/2012 de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, la Ley de Costas, la reforma laboral (con la que se eliminó la autorización previa de los ERE por parte de la autoridad laboral), la reforma de la justicia, determinadas medidas fiscales (como la creación de un impuesto de tipo cero sobre los depósitos bancarios), las medidas medioambientales, la paralización de los traspasos previstos en los nuevos Estatutos, el incumplimiento de las convocatorias de las comisiones mixtas de transferencias, la liberalización de los horarios comerciales o la ofensiva para aprovechar la crisis para hacer desaparecer las Cajas de ahorro, son ejemplos del centralismo dogmático e irresponsable que rige las decisiones del gobierno. En resumen, el Gobierno del PP no sólo aprovecha la excusa de la crisis para recortar y privatizar sino también para recentralizar y desregular.

En el terreno de la centralización política es especialmente preocupante la redacción imprecisa del principio de no discriminación del artículo 3, que puede propiciar una interpretación extensiva y abusiva que pueda afectar a los derechos lingüísticos de aquellas Comunidades Autónomas con lengua propia.

En el terreno de la desregulación, el proyecto de Ley con su propuesta de «licencia única» va a provocar un proceso claro de «dumping desregulador» entre Comunidades Autónomas y una estrategia de selección adversa de riesgos por parte de los agentes económicos en el momento de decidir su instalación de origen en el territorio español. Las estrategias de dumping competitivo que propicia este Proyecto de ley, de aprobarse en sus términos, van a provocar una convergencia o armonización competitiva orientada hacía una normativa de mínimos o una carencia de normas. Con su consecuencia de regulaciones más laxas, con menores garantías en materias como la seguridad, la salud pública, el medio ambiente o los derechos de los consumidores para atraer empresas y negocios. El riesgo es evidente y los riesgos de estrategias deslocalizadores de actividades económicas dentro del territorio español se incrementan con este Proyecto de Ley.

En cuanto a contenidos concretos de la ley, el Proyecto de ley ignora un principio básico de las funciones reguladoras, el principio de prevención o de precaución establecido por el Consejo Europeo de Niza en el año 2000. El principio de prevención o principio precautorio que actúa especialmente en materia de salud pública o medio ambiente debe ser reconocido explícitamente, como principio inspirador de cualquier norma de esta naturaleza. El principio de prevención debe jugar un papel de contrapeso a futuras interpretaciones desequilibradas de los principios de simplificación de cargas o el desafortunado —por su denominación— garantía de las libertades de los operadores económicos.

La regulación de los supuestos de excepcionalidad en que rige el régimen de autorización previa y el minimalismo en el que el Proyecto de Ley los ha situado, merman y mucho la capacidad de las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales para desarrollar sus competencias e incluso para cumplir sus funciones de control, aunque sea a posteriori. En este sentido, los mecanismos de control a posteriori de la variedad de situaciones que la aprobación del marco normativo de este proyecto puede generar no

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 266

15 de noviembre de 2013

Pág. 68

están claros y definidos. Ello se agrava especialmente al combinar la eliminación de autorizaciones con el efecto extraterritorial. Esta nueva situación genera incertidumbre tanto en la aplicación de las normas y problemas en las medidas de control, como en la responsabilidad subsidiaria de las Administraciones Públicas.

La Senadora Mónica Almiñana Riqué (GPEPC), el Senador Francisco Boya Alós (GPEPC), el Senador Rafel Bruguera Batalla (GPEPC), el Senador Carlos Martí Jufresa (GPEPC), el Senador José Montilla Aguilera (GPEPC), el Senador Joan Sabaté Borràs (GPEPC) y la Senadora María Jesús Sequera García (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto al Proyecto de Ley de garantía de la unidad de mercado.

Palacio del Senado, 13 de noviembre de 2013.—**Mónica Almiñana Riqué, Francisco Boya Alós, Rafel Bruguera Batalla, Carlos Martí Jufresa, José Montilla Aguilera, Joan Sabaté Borràs y María Jesús Sequera García.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 5

De doña Mónica Almiñana Riqué (GPEPC), de don Francisco Boya Alós (GPEPC), de don Rafel Bruguera Batalla (GPEPC), de don Carlos Martí Jufresa (GPEPC), de don José Montilla Aguilera (GPEPC), de don Joan Sabaté Borràs (GPEPC) y de doña María Jesús Sequera García (GPEPC)

La Senadora Mónica Almiñana Riqué (GPEPC), el Senador Francisco Boya Alós (GPEPC), el Senador Rafel Bruguera Batalla (GPEPC), el Senador Carlos Martí Jufresa (GPEPC), el Senador José Montilla Aguilera (GPEPC), el Senador Joan Sabaté Borràs (GPEPC) y la Senadora María Jesús Sequera García (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto.**

El Gobierno del Partido Popular vuelve a presentar un proyecto de ley genérico sin un diagnóstico claro y fundamentado sobre los aspectos que busca regular. Este Proyecto de Ley de garantía de la unidad de mercado atenta nuevamente contra el sistema de competencias autonómicas con un claro efecto recentralizador, desregulador y uniformador del mercado interior.

Los senadores y senadoras firmantes de esta enmienda de veto no comparten el trámite de urgencia para su paso por el Parlamento. Una excusa reglamentaria para evitar, una vez más, el debate sereno y la búsqueda de consenso político que exige cualquier tipo de normativa y, especialmente, una regulación como esta. Y el primer resultado de esta mala praxis es la presentación de nueve enmiendas a la totalidad en su trámite del Congreso de los Diputados.

La necesidad de este Proyecto de Ley la fundamenta el Gobierno en el Preámbulo del mismo, donde afirma que el mercado español está fragmentado «lo que se traduce en un elevado coste que dificulta de forma considerable la actividad de las empresas». En cambio, no hemos encontrado en la documentación que acompaña al mismo, ningún diagnóstico que demuestre efectivamente la rotundidad de esta afirmación. Por supuesto, estamos de acuerdo en estudiar, valorar e impulsar la eliminación, en su caso, de las diferentes trabas o estrangulamientos que se puedan encontrar las empresas y que dificulten el desarrollo de su actividad, pero basándonos en diagnósticos sectoriales que lo demuestren y las cuantifiquen.

Creemos firmemente en la regulación del mercado y de las actividades económicas para garantizar el interés general y los derechos de los ciudadanos. En un sistema administrativo como el de nuestro país, en el que existen diferentes niveles de administración, esta regulación debe ser coherente, simplificar procedimientos y evitar duplicidades. Es muy importante que la regulación ofrezca seguridad jurídica y confianza a los operadores del mercado y que los trámites administrativos se establezcan bajo el principio de la eficiencia aplicando el menor coste posible. Pero es mucho más importante que cualquier cambio en la normativa, aun amparándose en la «ineficiencia del mercado» por la proliferación de diferente regulación autonómica y local, no reduzca los derechos y la protección de los ciudadanos y consumidores.

En los últimos años, y como consecuencia de la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 266

15 de noviembre de 2013

Pág. 69

interior, mediante la ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible se ha avanzado mucho en la eliminación de barreras legales y administrativas para favorecer la libre circulación de mercancías y servicios en el mercado interior de nuestro país.

Pero al Gobierno del Partido Popular no le parece suficiente la «liberalización» de servicios realizada hasta ahora por las normas citadas anteriormente y su propuesta se extiende hacia una mayor desregulación de determinados aspectos que las propias normas y recomendaciones europeas. Así, reduce y limita los supuestos que son considerados como «razones imperiosas de interés general» como la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, o la conservación del Patrimonio histórico, en contra de las consideraciones del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que justifican límites en el acceso y ejercicio de una actividad económica y en la producción y puesta en el mercado de bienes y servicios.

Coincidimos en gran medida con el informe remitido a la ley por el Consejo de Consumidores y Usuarios cuando afirma que el proyecto «supone un menoscabo a la protección de los consumidores» que se traduce en «la eliminación de requisitos garantistas, desregulación y aumento de la desprotección del consumidor final, el cual no es considerado sujeto de la ley», ya que ésta se dirige principalmente a «autoridades, administraciones públicas y empresarios». Nuevamente, encontramos en esta norma un ejemplo de la regulación partidaria y partidista de este Gobierno a favor de determinados intereses que no siempre coinciden con la obligada «defensa del interés general» como ha señalado la Comisión Nacional de la Competencia.

Una de las medidas principales de la norma al establecer la prevalencia de la regulación de la administración de origen del operador económico, con independencia del lugar en el que el mismo desarrolla efectivamente su actividad puede ser de difícil aplicación, como dictamina el propio Consejo Económico y Social. Además, como señala el Consejo General del Poder Judicial, puede dar lugar a situaciones de «desigualdad material entre operadores económicos que realicen una determinada actividad en un mismo territorio» ya que podrían ejercer su actividad con distintos requisitos de acceso.

La primera consecuencia de esta medida va a conducir a un proceso de desregulación a la baja y en competencia entre diferentes territorios para atraer el mayor número de empresas ante requisitos más laxos de establecimiento. Esta circunstancia va a generar numerosos conflictos competenciales entre el Estado y las Administraciones territoriales, pero también entre las propias comunidades y entidades locales. Este nuevo marco normativo aumentará la incertidumbre y la inseguridad jurídica de los operadores económicos, justo el efecto contrario del esgrimido por el Gobierno en la justificación de la oportunidad de este proyecto de ley.

Un estudio en profundidad del contenido de la norma nos lleva a comprobar la filosofía recentralizadora que emana de sus medidas. Y esto no es admisible en un Estado descentralizado como el nuestro gracias al reparto constitucional de competencias entre administraciones. No se puede forzar el principio de «unidad de mercado» a costa de las competencias de las Comunidades Autónomas, como ya ha fundamentado el Tribunal Constitucional al establecer la necesaria compatibilidad entre unidad de mercado y autonomía política y como dice el Consejo General del Poder Judicial en su Informe a la Ley, la «unidad de mercado no equivale a la uniformidad del mismo».

El Grupo Parlamentario Socialista (GPS), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula una propuesta de veto al Proyecto de Ley de garantía de la unidad de mercado.

Palacio del Senado, 13 de noviembre de 2013.—El Portavoz Adjunto, **José Miguel Camacho Sánchez**.

PROPUESTA DE VETO NÚM. 6 Del Grupo Parlamentario Socialista (GPS)

El Grupo Parlamentario Socialista (GPS), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto**.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 266

15 de noviembre de 2013

Pág. 70

El Proyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado trata de hacer efectivo el principio de unidad de mercado, esgrimiendo, para ello, razones de fragmentación del mercado nacional. Con esta Ley se pretende dotar de eficacia en todo el territorio nacional a las decisiones tomadas por la autoridad competente de origen, basadas en un criterio de confianza mutua, y se aplican principios comunes como el principio 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.

Por otra parte, el Proyecto de Ley establece un sistema de cooperación institucional entre las diferentes administraciones implicadas que permita desarrollar la cooperación a efectos de la supervisión de los agentes económicos cuando operen en otros ámbitos territoriales de aquellos en los que están establecido; mecanismos de supervisión ex ante de la unidad de mercado, en la medida que las Administraciones Públicas deberán intercambiar información relativa a los proyectos normativos que puedan tener incidencia en la unidad de mercado; un mandato de simplificación del marco regulatorio y, finalmente un análisis y evaluación continuo del marco regulatorio y de los efectos la ley. Para ello, la norma dota de funciones específicas relacionadas con la realización de análisis y evaluaciones de la Unidad de mercado al Consejo para la Unidad de Mercado, las conferencias sectoriales y la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Asimismo se recoge la obligatoriedad de evaluación periódica por parte de todas las autoridades competentes al objeto de que valoren su impacto en la unidad de mercado.

En el propio preámbulo de la norma se efectúa un diagnóstico erróneo cuando se afirma que «existe una fragmentación de la unidad de mercado en España», y, además, se considera desproporcionada la elaboración de una Ley de carácter genérico, con un «modelo que puede dar lugar a situaciones de desigualdad material entre operadores que realicen una determinada actividad en un mismo territorio», según señaló el Consejo General del Poder Judicial en su informe sobre el contenido de este texto normativo.

Hemos de partir, en primer lugar, de que la regulación de las actividades económicas se fundamenta en la defensa del interés general, como ha señalado la Comisión Nacional de la Competencia, y en incrementar las garantías de los ciudadanos en aspectos como la protección de los trabajadores, de los consumidores o del medio ambiente. Esta regulación, en la que intervienen diferentes niveles de administración, con distintos grados de coordinación, exige determinados controles administrativos (licencias, permisos, inscripciones) para garantizar el interés general. Las ineficiencias se producen cuando dichos trámites exigidos por las normas son desproporcionados, están duplicados e incluso son innecesarios a los fines de la norma.

Asimismo, las tareas administrativas necesarias para cumplir con la regulación tienen asociados unos costes administrativos para las empresas. Estas cargas administrativas deben establecerse bajo el principio de la eficiencia (alcanzar el objetivo con el mínimo coste) mejorando la regulación, simplificando los procedimientos, eliminando duplicidades, para así garantizar la unidad del mercado en España. Pero ello no debe ser óbice para, con este pretexto, desregular aspectos que puedan ser necesarios para garantizar el interés general.

En principio, el Proyecto de Ley «desregula» aspectos que van más allá del marco normativo exigido a nivel europeo y ya incorporado con las Leyes de Transposición de la Directiva de Servicios, como son la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio o en el marco recogido en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. A este respecto, este Proyecto de Ley elimina entre las justificaciones que garantizan el mantenimiento de un régimen de autorización una serie de razones consideradas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como razones imperiosas de interés general, como son, entre otras, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, la conservación del patrimonio histórico o la protección del medio ambiente.

Establece un «modelo que puede dar lugar a situaciones de desigualdad material entre operadores que realicen una determinada actividad en un mismo territorio» como observa el Consejo General del Poder Judicial en su informe. Ya que, como también se ha señalado en el punto anterior, al eliminar entre las justificaciones que garantizan el mantenimiento de un régimen de autorización una serie de razones consideradas de interés general, en un determinado territorio, podrían ejercer su actividad operadores económicos con distintos requisitos de acceso. De tal modo que la autoridad competente de destino (por ejemplo entidad local o comunidad autónoma) deberá reconocer la validez de la habilitación de acceso, ejercicio o circulación obtenida o exigida en el lugar de origen.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 266

15 de noviembre de 2013

Pág. 71

Asimismo, se consideran desproporcionados los mecanismos institucionales que se regulan en relación a la revisión administrativa y jurisdiccional. En nuestra opinión, estos mecanismos no pueden tener por objeto la protección de derechos o intereses de operadores privados sino la protección del interés general. Es a ello, en su caso, a lo que los organismos y autoridades a las que el texto encomienda dichas tareas deben dedicar sus recursos y en todo caso garantizar que la utilización de estos instrumentos responde a verdaderas razones de interés general.

También, se considera inadecuado la elaboración de una Ley de carácter genérico, y sería más coherente y respetuoso con las competencias autonómicas y municipales tener en cuenta las especificidades de las actividades económicas que por ello requieren de un tratamiento diferenciado. Y a tal efecto, un instrumento más adecuado es la creación de grupos de trabajo con representantes de todas las administraciones y de los agentes económicos afectados, para proponer las reformas concretas que permitan resolver las disfunciones que se producen en esta materia, tal y como se está haciendo en el «Comité para la mejora de la regulación de las actividades de servicios», un órgano de coordinación multilateral, con participación de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía y representantes de la Administración local que creó la disposición adicional tercera de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Entre los objetivos de dicho Comité se encuentra, entre otros, la adopción de criterios para promover la mejora del entorno económico mediante la aplicación de los principios de buena regulación, evitando la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas al funcionamiento de los mercados.

La actividad económica requiere un marco normativo articulado y coherente que facilite las relaciones económicas, creando un entorno de certidumbre que proporcione seguridad jurídica a quienes participen en el intercambio económico. El proyecto, reformula el marco normativo actual al establecer la prevalencia de la regulación de la Administración territorial de origen del operador económico, con independencia del lugar en el que el mismo desarrolle efectivamente su actividad. Esta circunstancia al afectar a un buen número de competencias autonómicas y locales puede derivar en la proliferación de conflictos competenciales entre el Estado y las Administraciones territoriales, pero también entre las propias Comunidades y Entidades Locales, y ello en consecuencia puede afectar a la seguridad jurídica y dar lugar a una elevada litigiosidad.

En este aspecto, la citada «prevalencia de la regulación de la Administración territorial de origen del operador económico, con independencia del lugar en el que el mismo desarrolle efectivamente su actividad» podría determinar un importante impacto del Proyecto de Ley sobre los presupuestos de las distintas Comunidades Autónomas y de su capacidad tributaria, en aquellos impuestos, tasas y contribuciones especiales cuyo hecho imponible esté vinculado a algún medio de intervención que por motivo de este texto normativo ya no pueda exigirse en la autoridad competente de destino.

Por último, se coincide con lo expresado por el Consejo General del Poder Judicial cuando «estima que de mantenerse la proyectada regulación, la compatibilización entre el principio de unidad económica y la diversidad normativa a que hace referencia la doctrina constitucional puede quedar en entredicho».

Lo verdaderamente importante no es la uniformidad en los diferentes regímenes administrativos sino que los principios de buena regulación favorezcan la existencia de una competencia efectiva entre las empresas para que se traslade al consumidor en la forma de menores precios o de un aumento de la cantidad ofrecida de los productos, de su variedad y calidad, con el consiguiente incremento del bienestar del conjunto de la sociedad.

En definitiva, el Proyecto no busca eficiencia y competencia, sino recentralización y uniformización.

Por todo ello, el Grupo Parlamentario Socialista formula el presente veto al Proyecto de Ley de garantía de la unidad de mercado.

El Grupo Parlamentario Catalán en el Senado *Convergència i Unió* (GPCIU), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula una propuesta de veto al Proyecto de Ley de garantía de la unidad de mercado.

Palacio del Senado, 13 de noviembre de 2013.—El Portavoz, **Josep Lluís Cleries i González**.

PROPUESTA DE VETO NÚM. 7 Del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado *Convergència i Unió* (GPCIU)

El Grupo Parlamentario Catalán en el Senado *Convergència i Unió* (GPCIU), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto**.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Este proyecto de Ley configura una estructura de nueva creación que tiene por objeto aglutinar el control sobre la regulación de la actividad económica, confiriendo a órganos estatales de nueva creación prerrogativas que conllevan graves alteraciones del orden constitucional.

Con este texto legal y bajo el pretexto de aplicar la Directiva de Servicios en el Mercado Interior (DSMI), el Gobierno lleva a cabo una interpretación «sui generis» y extremadamente restrictiva de la misma, desvirtuando el contenido de sus disposiciones y aportando confusión, duplicidades, solapamientos e incluso riesgo de contradicción interpretativa.

El resultado de todo ello es una nueva configuración política del denominado Estado de las Autonomías, asociada a una serie de efectos negativos y perniciosos sobre las actividades económicas y sus operadores que lleva a pensar que el único objetivo del Gobierno con este despliegue normativo es lograr, a toda costa, una recentralización sin parangón.

Así, en primer lugar, sorprende que el proyecto de ley de garantía de la unidad de mercado no resulte acorde con la doctrina constitucional sobre unidad de mercado, de acuerdo con la cual, el principio de unidad de mercado no puede ser entendido como una rigurosa y monolítica uniformidad, que impida el ejercicio legítimo de las potestades normativas de cada Comunidad Autónoma sobre los sectores económicos en los que ha asumido competencias.

Esta ley fomenta la competencia sobre la desregulación o flexibilización de las condiciones normativas para el ejercicio de actividades, propiciando la creación de una suerte de «paraísos administrativos». Esta promoción a la rebaja de los estándares normativos en ámbitos como la seguridad, la salud, el medio ambiente, los derechos de los consumidores, etc., puede llegar fácilmente a situar las actividades económicas en el umbral del incumplimiento de los propios estándares europeos.

En segundo lugar, resulta sorprendente que este proyecto pretenda promover la expansión de las actividades económicas como se explicita en su objeto y, en cambio, sea discriminatorio con los operadores económicos establecidos en otros estados miembros, puesto que sus previsiones son de aplicación a los «operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional» y, por tanto, no a aquéllos que no se establezcan también en España. En este sentido además, se altera el escenario diseñado por la DSMI, al establecer unos criterios de acceso y de ejercicio en clave interna estatal que suponen un impedimento al acceso de operadores extranjeros.

En tercer lugar, la no coincidencia de los ámbitos de aplicación del proyecto de ley y la DSMI genera inseguridad jurídica y duplicidades, de suerte que se evidencia un bloqueo a las mejoras de eficiencia y aprovechamiento de economías de escala a las que se alude en la exposición de motivos del mismo proyecto. El contenido y razón de ser de la denominada Ley Paraguas 17/2009 es en buena medida coincidente con el proyecto de ley, por lo que éste resulta en muchos aspectos reiterativo. Ello no resulta acorde a la llamada que la DSMI realiza a la necesidad de claridad y simplicidad en la regulación. Así pues, este texto legal genera inseguridad jurídica por la ampliación de su ámbito de aplicación sin un límite preciso, al incluir en su ámbito de aplicación actividades de servicios que quedaron al margen de la DSMI, por ser objeto de regulación en otras Directivas europeas.

Por otra parte, en la medida que el proyecto afecta a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios incorpora ámbitos regulados por la Ley 17/2009, circunstancia que propicia duplicidades. Como ejemplo de ello, destacar la duplicidad en que incurre el Consejo para la Unidad de Mercado respecto del Comité para la Mejora de la Regulación.

En cuarto lugar, se propicia una alteración de la transposición de la DSMI al ordenamiento interno. Así, se efectúa un diseño de los posibles regímenes de intervención que no concuerda con las previsiones del Derecho europeo. Por lo demás, introduce una modificación sustancial de la Ley 17/2009, consistente en restringir las razones imperiosas de interés general que pueden justificar el establecimiento de un régimen de autorización para el acceso a determinada actividad económica, muchas de ellas coincidentes con derechos y principios consagrados por la CE que, de tal suerte, no podrán desplegar su eficacia en el ámbito de la actividad económica. Así pues, la modificación de la referida Ley 17/2009, además de

suponer una flagrante infracción del Derecho europeo, no respeta el marco constitucional de que se ha dotado el Estado español.

Por último subrayar que la regulación del proyecto de ley no encuentra encaje en la Constitución española. Los títulos competenciales invocados en amparo de la misma difícilmente pueden amparar la mayoría de las previsiones que el proyecto contiene y que, en su conjunto, propicia una clara infracción del marco configurado por la Constitución española y los Estatutos de autonomía.

La nueva propuesta legislativa comporta una clara laminación del ejercicio de las competencias de las CCAA, que ven comprometida su capacidad normativa y su actuación administrativa, la cual queda sujeta a procedimientos de evaluación y control no previstos constitucionalmente. Así lo demuestra la previsión ex novo de organismos pseudo-constitucionales, como la creación del Consejo para la Unidad de Mercado o la atribución de funciones exorbitantes a la Comisión Nacional de Mercados y la Competencia, que alteran vía ley el régimen de distribución de competencias y, lo que es más grave, el sistema de resolución de competencias definido al efecto por la propia Constitución española y por la Ley Orgánica del Tribunal constitucional. Dicha laminación competencial sin encaje constitucional también se percibe ante la nueva fiscalización política y administrativa, que se efectúa por parte de la Administración General del Estado, en lugar de ejercerse por los tribunales o a través de los sistemas de resolución de conflictos competenciales que establece la CE y la Ley Orgánica del Tribunal constitucional.

En definitiva, la nueva propuesta legislativa del Gobierno sitúa el poder político, de autogobierno y administrativo autonómico en una situación de inferioridad flagrante respecto al nivel de la Administración General del Estado: efectivamente, el Estado central pasa a jugar un papel de tutela administrativa y política, con la garantía final de la disposición adicional primera del proyecto que, a modo de cierre, firma la nueva conceptualización de un Estado recentralizado donde la relación entre las administraciones territoriales no se configura de acuerdo con los principios de competencia y coordinación, sino de subordinación. Ello se hace a costa de más burocracia, de menor seguridad jurídica de los operadores económicos y en perjuicio de la promoción exterior de las actividades económicas, así como de su encaje en el marco legal comunitario. Por lo tanto, parece inevitable obviar que el fin último de esta ley es proveer de más poder al Estado en detrimento de las comunidades autónomas, es, sencillamente, recentralizar.

Por todo ello, el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado Convergència i Unió, presenta una propuesta de veto al Proyecto de Ley.

El Grupo Parlamentario Vasco en el Senado (EAJ-PNV) (GPV), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula una propuesta de veto al Proyecto de Ley de garantía de la unidad de mercado.

Palacio del Senado, 13 de noviembre de 2013.—El Portavoz, **Jokin Bildarratz Sorron**.

PROPUESTA DE VETO NÚM. 8 **Del Grupo Parlamentario Vasco en el Senado (EAJ-PNV) (GPV)**

El Grupo Parlamentario Vasco en el Senado (EAJ-PNV) (GPV), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto**.

El Grupo Vasco (EAJ-PNV) presenta esta propuesta de veto como oposición a los fundamentos constitucionales en que se basa el Proyecto de Ley y, en concreto, en la quiebra de los criterios de reparto competencial establecidos en el bloque de constitucionalidad relativos al equilibrio que debe darse entre la unidad de mercado y la diversidad regulatoria.

JUSTIFICACIÓN

La enmienda presentada tiene básicamente como fundamento la misma justificación que la que consta en las conclusiones del Informe que el Consejo General del Poder Judicial elabora sobre el texto ahora enmendado y en lo señalado por el Voto Particular que se formula al Dictamen del Consejo de Estado cuando cuestiona la constitucionalidad del crucial artículo 17 del Proyecto de Ley.

Así, en el primero se dice que «conforme a la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional, el principio de unidad de mercado es corolario del orden económico único que debe regir en todo el Estado. Dicho principio garantiza que el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores en materia económica, que puedan obstaculizar la libertad de circulación de bienes, capitales, servicios y mano de obra, así como la igualdad básica en el ejercicio de la actividad económica.

No obstante, igualdad de mercado no equivale a la uniformidad del mismo; de ahí que la compatibilidad entre los principios de unidad económica y diversidad jurídica justifique que la normativa autonómica pueda establecer regulaciones singularizadas en aquella materia, siempre que éstas no excedan de su ámbito competencial, resulten adecuadas a la finalidad legítima perseguida y, en todo caso, quede salvaguardada la igualdad básica de todos los ciudadanos y la libre circulación de bienes y personas a que se refiere el artículo 139,2 de la Constitución».

Tal doctrina se contiene, por todas, en las SSTC 1/92; 88/86; 64/90; y 96/2002, y en las que en ellas se citan.

Añade a continuación el Consejo General del Poder Judicial que «la regulación que ofrece el Anteproyecto sobre el principio de eficacia general en todo el territorio nacional (artículos 19 y 20), las actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y libertad de circulación (principalmente los apartados b, c y f del artículo 18,2) y en materia de supervisión de los operadores económicos (artículo 21), confiere una posición manifiestamente prevalente a la normativa y autoridades del lugar de origen, es decir del territorio donde el operador económico se haya establecido, en detrimento de la regulación propia y de las Administraciones públicas del lugar donde se va a desarrollar la actividad económica (lugar de destino).

Este modelo implica que la normativa del lugar de origen se proyectará más allá del ámbito territorial que le es propio. Además, puede dar lugar a situaciones de desigualdad material entre operadores económicos que realicen una determinada actividad en un mismo territorio, pues mientras quienes se hayan establecido en un lugar de origen distinto del de destino quedarán sujetos al régimen jurídico del lugar de procedencia —que puede ser menos severo que el del lugar de destino—, mientras que para aquellos operadores para los que el lugar de origen y destino sea coincidente, necesariamente quedaran sujetos al único régimen jurídico que les es aplicable.

A la vista de lo expuesto, se estima que de mantenerse la proyectada regulación, la compatibilización entre el principio de unidad económica y la diversidad normativa a que hace referencia la doctrina constitucional puede quedar en entredicho».

A lo dicho por el Consejo General del Poder Judicial hemos de agregar lo también señalado por el Voto Particular que se formula al Dictamen del Consejo de Estado cuando cuestiona la constitucionalidad del crucial artículo 17 del Proyecto de Ley, por «atentar(r) muy gravemente tanto contra la autonomía constitucional de las Comunidades Autónomas como contra la lógica de la protección de múltiples bienes constitucionales que otras leyes y reglamentos estatales han perfilado cuidadosamente». Llegándose a tan radical conclusión de inconstitucionalidad respecto al citado artículo 17 del Proyecto porque a través del mismo se «diseña un mercado único español que difiere del europeo, creando de hecho a través del artículo 17 dos mercados distintos: el puramente español (artículos 138 y 139 de la Constitución) y el mercado interno europeo (sistema del Tratado de Funcionamiento de la Unión, en adelante TFUE) con los riesgos de innumerables conflictos que ello supone. Pero con independencia de esos riesgos, juicio de oportunidad que el Gobierno debería tener muy en cuenta, lo cierto es que, ese mercado interno español se coloca como una especie de regulación cuasi constitucional que sujeta todo el ordenamiento a un filtro que atenta contra bienes constitucionales y suprime la autonomía constitucional. Si ello se quiere realmente hacer, ese mercado interno sí que está sujeto a la Constitución y a otros tratados internacionales [así como al resto del Derecho europeo] y, por tanto, debe ajustarse al sistema constitucional de distribución de competencias y las exigencias de otros preceptos de la Constitución».

Es clave pues el mentado artículo 17, ya que el mismo no recoge todas las «razones imperiosas de interés general» que pueden legítimamente limitar el mercado, sin perjuicio de la aplicación a esos límites de los principios de no discriminación, necesidad —o en su caso de precaución (que, por cierto, tampoco consta en el proyecto)— y proporcionalidad. Con ello se diseña un sistema de unidad de mercado paralelo al establecido en el Estado a través de la Ley 17/2009 que traspuso la Directiva de servicios 2006/123/CE, y en la que no se cohonesta equilibradamente la unidad de mercado con la legítima diversidad reguladora.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 266

15 de noviembre de 2013

Pág. 75

A los efectos señalados el Voto Particular señala que: «esta afirmación y mandato del artículo 17.1 de que sólo cabe someter a autorización alguna medida que refine o límite el mercado [si su objetivo son el orden público, la seguridad pública, la salud pública o la protección del medio ambiente, pero no si la medida va orientada a fortalecer la protección de la salud y vida de los animales; la preservación de los vegetales; la protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional; la protección de la propiedad industrial y comercial; la protección del consumidor, la mejora de las condiciones de trabajo incluso en ausencia de consideraciones relativas a la salud; el mantenimiento de la diversidad de los medios de comunicación (a raíz de una sentencia prejudicial relativa a la prohibición austriaca de las publicaciones que ofrecen a los lectores la posibilidad de participar en juegos con premios); el equilibrio financiero del sistema de la seguridad social; la seguridad viaria; lucha contra la delincuencia; o el bienestar de los animales (bastante más amplio que sanidad animal...)], supone crear un mercado nacional, privando de competencias a las CCAA y cuestionando el resto de los poderes del propio Estado.

Así pues, si en el mercado español se pretende que quienes tienen la competencia en todas esas 12 áreas y que conforme a derecho de la Unión podrían incluso adoptar medidas de prohibición (las propias Cortes Generales en otras leyes; el Gobierno en múltiples reglamentos o las CCAA y entidades locales en su ámbito competencias) no puedan someter las conductas de los operadores económicos que potencialmente atentan contra esos 12 intereses generales a la técnica de la autorización, que es exactamente lo que dice el artículo 17, el sistema es flagrantemente inconstitucional.

Si en la UE los Estados entienden que, por mucho que haya mercado interior, ellos en principio, en uso de su soberanía, pueden para la defensa de esos intereses generales, prohibir o someter a control proporcional actividades concretas y por eso el derecho de la Unión cede ante ellos (salvo que por quórum muy reforzado los Estados decidan aproximar, caso por caso, sus legislaciones), ello implica que, no exigiéndolo el derecho de la Unión, esas potestades del Estado, Comunidades Autónomas y entes locales, sólo se pueden limitar aplicando la Constitución y será el Estado caso por caso y, desde luego, las CCAA o las entidades locales cuando la Constitución y las leyes les hayan atribuido la competencia de defensa de esos intereses generales, quienes tengan que decidir si es proporcionado o no decidir si es proporcionado o no prohibir, o someter a autorización las actividades contrarias a los mismos de que se trate.

Una norma general y abstracta que, como hace el artículo 17 del anteproyecto, diga que queda prohibido someter a autorización actividades que atentan contra cualquiera de esos restantes 12 principios, con independencia de su carencia total de sentido común, es, lisa y llanamente, inconstitucional».

En el mismo sentido que acabamos de exponer, en cuanto a la creación por este Proyecto de un sistema de unidad de mercado paralelo al establecido en el Estado a través de la Ley 17/2009 que traspuso la Directiva de servicios 2006/123/CE, nos encontramos con preceptos tales como los apartados 1 y 3 del artículo 19. En ellos se establece el principio de que un operador económico legalmente establecido en un lugar del territorio español (lugar de origen) podrá ejercer su actividad en todo el estado (lugar de destino) aún cuando en el lugar de origen «la actividad económica no está sometida a requisitos en dicho lugar»(apartado 1), añadiéndose además que esa libertad de ejercicio del operador económico en territorios distintos al de origen carente de regulación o requisitos no se ve enervada por que en el lugar de destino exista una regulación o requisitos distintos. Los artículos 9.1; 14.2 b) y 21.2 de la Ley 17/2009, anteriormente citada permiten al lugar de destino incorporar o adicionar requisitos cuando en el lugar de establecimiento (lugar de origen) no se haya adoptado ninguna medida, sin perjuicio de la aplicación a esos límites de los principios de no discriminación, necesidad —o en su caso de precaución (que, por cierto, tampoco consta en el proyecto)— y proporcionalidad. Tal y como ya hemos expuesto anteriormente.

En otro orden de cosas también es reseñable el rechazo que el Proyecto ha suscitado, y que compartimos, respecto a determinadas regulaciones procesales, tales como el establecimiento de un procedimiento judicial preferente para la tutela de la unidad de mercado parangonable con el de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, cuando hay un obvio diferente valor entre ambos bienes jurídicos.

También hemos de mostrar nuestro rechazo a la proyectada atribución a la sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional del conocimiento de todos los recursos entablados por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ya que ello supone «una notable mutación de la sistemática seguida por la LJCA en materia competencial... y que estatu(ye) un fuero... extravagante a la sistemática hoy vigente».

Asimismo tampoco compartimos, junto con el Consejo de Estado que cuando el recurso Contencioso administrativo se interponga a solicitud del operador económico, el plazo de dos meses previsto para la

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 266

15 de noviembre de 2013

Pág. 76

interposición del citado recurso comience a contar desde la presentación de la solicitud ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y sin que se haya establecido un plazo para la presentación de la solicitud ante el citado organismo (según nueva redacción que se pretende al artículo 127 bis.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa,) quedando así el «dies a quo» del cómputo del plazo absolutamente indeterminado.

Por último, y sin ánimo exhaustivo, hemos de manifestar nuestro rechazo sobre la injustificada previsión, de suspensión automática y sin fianza que se concede a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia cuando solicite esa medida cautelar, «que de modo tan radical altera el régimen jurídico vigente en materia de suspensión (cautelar)» de las disposiciones y actos administrativos recurridos en sede jurisdiccional; alterando a su vez, sustancialmente, el principio de ejecutoriedad de los actos administrativos reconocido en el artículo 34 de la Ley 30/92... así como la eficacia de las normas jurídicas tras su publicación» tal y como se expresa el Consejo General del Poder Judicial.

En definitiva, este Grupo Parlamentario manifiesta su total rechazo al Proyecto de Ley debatido y por la principal razón de estarse creando un mercado paralelo al ya existente dentro de la Unión. Si lo que se quería era armonizar aquellos servicios —incorporando incluso productos— que al día de hoy no se encuentran dentro de la denominada Directiva de Servicios, lo que procede, con los matices oportunos, es ampliar el ámbito de aplicación, en lo que fuera menester, de la Ley 17/2009, conocida familiarmente como «ley paraguas», y sobre la que ya hay construido un suficiente consenso político, económico y social.

cve: BOCG_D_10_266_1940