



Apuntes

Diecisiete mercados en busca de unidad: el futuro del mercado interior español en manos de las Comunidades Autónomas

JUDITH ARNAL

Apuntes 2026/08
Marzo de 2026

fedea

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores
y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

Diecisiete mercados en busca de unidad: el futuro del mercado interior español en manos de las Comunidades Autónomas

Judith Arnal
Marzo de 2026

Resumen

España, con más de 8.000 municipios, 17 Comunidades Autónomas y dos ciudades autónomas, presenta un problema estructural de fragmentación regulatoria que debilita su mercado interior y lastra la productividad. La Ley 20/2013 de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), una norma basada en principios inspirada en la tradición regulatoria anglosajona, intentó abordar este problema, pero el Tribunal Constitucional anuló su principio de eficacia nacional en la STC 79/2017.

Este trabajo argumenta que, tras la sentencia, la construcción efectiva del mercado interior español ha quedado fundamentalmente en manos de las Comunidades Autónomas. Si bien la STC señala la legislación sectorial estatal como vía para el establecimiento del principio de eficacia nacional, el coste político de esta opción y su alcance estrictamente sectorial la convierten en una opción poco eficiente y lenta. Las otras dos vías de avance, en particular la expansión de las leyes autonómicas de mercado abierto (LMA) y el avance del Régimen 20, dependen plenamente de la voluntad autonómica.

La Comunidad de Madrid fue pionera en 2022 al introducir un modelo de reconocimiento mutuo unilateral de eficacia amplia, al que se han sumado la Región de Murcia, la Comunitat Valenciana y Cantabria, mientras que Aragón y La Rioja lo tramitan actualmente. En paralelo, otras Comunidades Autónomas, como Andalucía y Extremadura, han optado por configuraciones más limitadas basadas en el criterio de “supuestos equivalentes”, y territorios como Illes Balears o Castilla-La Mancha han impulsado reformas de simplificación administrativa de amplio alcance, aunque sin incorporar un principio estructurado de eficacia extraterritorial. Si las diecisiete Comunidades Autónomas adoptaran una ley de mercado abierto con reconocimiento mutuo pleno, el resultado práctico sería equivalente al principio de eficacia nacional que el Tribunal Constitucional anuló en la LGUM, pero construido desde abajo, sin imposición estatal y, por tanto, constitucionalmente irreprochable. Cada Comunidad Autónoma renunciaría unilateralmente a exigir sus propios requisitos de acceso cuando el operador ya está habilitado en otro territorio. Una empresa instaladora, una consultora o un prestador de servicios digitales legalmente establecidos en una Comunidad Autónoma podrían operar en el resto del territorio sin repetir procedimientos formales, registros o autorizaciones equivalentes. Ello reduciría de manera significativa los costes de entrada, los tiempos de tramitación y la incertidumbre regulatoria.

No obstante, el reconocimiento mutuo no elimina la pluralidad normativa en sentido sustantivo. La normativa territorial sobre urbanismo, horarios comerciales, medio ambiente o condiciones materiales de ejercicio seguiría aplicándose en función del lugar donde se desarrolla físicamente la actividad. Una licencia para abrir un establecimiento comercial no desplaza las reglas locales sobre uso del suelo ni el régimen autonómico de festivos. El reconocimiento mutuo no suprime la diversidad normativa inherente al Estado autonómico, pero sí puede neutralizar una parte relevante de los costes derivados de la duplicación administrativa.

En este sentido, la universalización de las LMA no haría innecesaria la intervención estatal, pero sí reduciría significativamente su alcance potencial, concentrando la necesidad de armonización en aquellos ámbitos territorialmente anclados o donde la coordinación normativa resulte imprescindible por razones de interés general. Por ello, el enfoque más adecuado parece ser una combinación de LMA, Régimen 20 y legislación sectorial estatal.

El análisis concluye con una reflexión comparada con el Régimen 28 propuesto a nivel europeo, señalando una diferencia fundamental: mientras que en la UE la fragmentación afecta al derecho mercantil, laboral, concursal y fiscal, en España estas materias ya son competencia exclusiva del Estado; la fragmentación española se concentra en la regulación administrativa.

1. Introducción

La unidad de mercado es un principio constitucional consagrado en el artículo 139 de la Constitución Española, que garantiza la libre circulación de personas y bienes en todo el territorio nacional y prohíbe las medidas que obstaculicen directa o indirectamente la libertad de circulación y establecimiento. Sin embargo, el desarrollo del Estado autonómico, con sus más de 8.000 municipios, 17 Comunidades Autónomas y dos ciudades autónomas, cada uno con distintas capacidades regulatorias, ha generado una creciente diversidad normativa que, en la práctica, fragmenta el mercado interior español y encarece la actividad económica. Esta distribución territorial tiene el innegable beneficio de acercar la administración al ciudadano, pero genera un coste económico que no puede ignorarse.

Este problema no es nuevo ni desconocido. La Comisión Europea ha señalado reiteradamente en sus informes país del Semestre Europeo que la fragmentación del mercado interior constituye uno de los obstáculos estructurales más relevantes para la mejora de la productividad española (Comisión Europea, 2024). El Banco de España ha documentado exhaustivamente la magnitud del fenómeno regulatorio (Mora-Sanguinetti et al., 2023; Mora-Sanguinetti y Soler, 2022). Y la propia experiencia legislativa española, desde la transposición de la Directiva de Servicios hasta la LGUM, refleja una preocupación sostenida por abordar un problema que, sin embargo, sigue sin resolverse.

La tesis central de este trabajo es que la STC 79/2017, al anular el principio de eficacia nacional de la LGUM, ha transformado la construcción del mercado interior en una tarea que depende fundamentalmente de la acción de las propias Comunidades Autónomas. Dos vías complementarias están configurando esta construcción descentralizada: las leyes autonómicas de mercado abierto (LMA), que mediante el reconocimiento mutuo unilateral ofrecen la solución más directa e inmediata; y el Régimen 20 del Gobierno de España, basado en la cooperación voluntaria y el *soft law*. La tercera vía, la armonización normativa sectorial estatal, es la que se señaló expresamente en la STC. La combinación de estas tres vías, con las LMA como mecanismo más dinámico, podría resolver progresivamente la fragmentación. De hecho, si las diecisiete CCAA adoptaran una LMA con reconocimiento mutuo pleno, se eliminaría gran parte de la fragmentación derivada de la duplicación de títulos habilitantes y procedimientos administrativos en materia de acceso a actividades económicas. Una empresa instaladora, una consultora o un prestador de servicios digitales legalmente establecidos en una Comunidad Autónoma podrían operar en el resto del territorio sin repetir trámites equivalentes, reduciendo costes y tiempos de entrada. Aunque seguirían aplicándose las normas materiales del territorio donde se ejerce la actividad, por ejemplo, en materia urbanística, medioambiental o de horarios comerciales, una importante fuente de fricción administrativa interterritorial quedaría sustancialmente mitigada. En esos ámbitos materiales territorialmente anclados, la coordinación o armonización normativa promovida por el Estado puede seguir desempeñando un papel relevante para evitar divergencias excesivas o distorsiones

competitivas. En cualquier caso, todo esto apunta a que **la unidad de mercado en España está, en la práctica, en manos de las Comunidades Autónomas.**

El presente trabajo tiene cinco objetivos: revisar la cuantificación de otros estudios sobre los costes de fragmentación del mercado interior español; analizar el diseño de la LGUM de 2013; examinar la STC 79/2017 y sus implicaciones; evaluar las iniciativas actuales, incluida su relación con el debate europeo sobre el «régimen 28»; y proponer opciones de reforma jurídicamente viables y económicamente efectivas.

2. La situación del mercado interior en España: diagnóstico y costes de la fragmentación

2.1. La magnitud del fenómeno regulatorio

España presenta un volumen de producción normativa extraordinariamente elevado, impulsado fundamentalmente por la actividad regulatoria de las Comunidades Autónomas. Entre 1979 y 2021, las administraciones españolas aprobaron 411.804 normas, cifra que se ha multiplicado por cuatro desde el inicio de la democracia (Mora-Sanguinetti, 2025). Solo en 2022 se adoptaron 11.775 nuevas disposiciones, lo que equivale a 32 normas diarias o una cada 45 minutos.

Este fenómeno no es homogéneo ni por sector ni por territorio. Mora-Sanguinetti y Soler (2022) construyeron una base de datos pionera que clasifica 206.777 normas por sector de actividad y Comunidad Autónoma para el período 1995–2020, revelando

una considerable heterogeneidad tanto sectorial como geográfica. Los sectores de servicios y agricultura presentan mayores niveles de regulación que los industriales, y Comunidades como Cataluña y Andalucía muestran volúmenes de producción normativa significativamente superiores a la media, mientras que regiones como Madrid, Navarra o País Vasco se sitúan en niveles notablemente más bajos (Mora-Sanguinetti, 2025).

2.2. Los costes económicos de la fragmentación

La fragmentación regulatoria genera costes sustanciales a través de múltiples canales. En primer lugar, impone costes directos de cumplimiento a las empresas, que deben comprender y ajustarse a normativas diferentes en cada Comunidad Autónoma donde operan. En segundo lugar, dificulta la expansión territorial de las empresas, desincentivando el crecimiento y contribuyendo al reducido tamaño empresarial que caracteriza al tejido productivo español. En tercer lugar, reduce la eficiencia del mercado interior al limitar la competencia efectiva.

Los estudios empíricos confirman la relevancia económica de estos costes. Mora-Sanguinetti et al. (2023) estiman que un incremento del 10% en la complejidad regulatoria se asocia con una reducción del 0,7% en la cuota de empleo a nivel

sectorial, y con una caída del 0,5% en el empleo en empresas de menos de 10 trabajadores. Estos efectos son particularmente perjudiciales para las pymes y las empresas de nueva creación, que carecen de la capacidad organizativa y los recursos jurídicos necesarios para navegar marcos regulatorios complejos y fragmentados (Mora-Sanguinetti y Pérez-Valls, 2021). A nivel agregado, el Instituto de Estudios Económicos (2022) ha estimado que el sobrecoste derivado de la fragmentación normativa se sitúa entre el 1,5% y el 2,5% del PIB.

Esta elevada densidad y fragmentación normativa se traslada también a la percepción empresarial. Según el *EIB Investment Survey*, el 48 % de las empresas españolas identifica la regulación como un obstáculo relevante para la inversión a largo plazo, una proporción que duplica aproximadamente la media de la UE.

Cuadro 1. Costes estimados de la fragmentación regulatoria en España

Indicador	Valor	Fuente
Normas aprobadas (1979–2021)	411.804	Mora-Sanguinetti (2025)
Normas/año (2022)	11.775 (32/día)	Mora-Sanguinetti (2025)
Coste fragmentación (% PIB)	1,5%–2,5%	IEE (2022)
Coste fragmentación (€)	~36.000 M€	IEE (2022)
Impacto +10% complejidad → empleo	–0,7% cuota sectorial	Mora-Sanguinetti et al. (2023)
Empresas: regulación = obstáculo	48% (doble media UE)	BEI (2023)

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes citadas.

2.3. El diagnóstico externo

La Comisión Europea ha sido particularmente insistente en identificar la fragmentación del mercado interior como uno de los lastres estructurales de la economía española. En su informe país de 2024, la Comisión incide en que la proporción de empresas españolas que consideran la regulación un obstáculo importante para la inversión a largo plazo está entre las más altas de la UE (Comisión Europea, 2024). Además, destaca que la integración comercial de España en el mercado único de bienes y servicios está significativamente por debajo de la media europea.

Existe, además, un paralelismo evidente entre la fragmentación del mercado interior español y la fragmentación del mercado único europeo que diagnostican los informes Letta (2024) y Draghi (2024). Así como la UE necesita profundizar su mercado interior para ganar competitividad frente a Estados Unidos y China, España necesita hacer lo propio con su mercado doméstico para cerrar la brecha de productividad que le separa de sus socios europeos. No obstante, como se desarrollará en la sección 5, la naturaleza de la fragmentación es fundamentalmente distinta en ambos casos.

3. La LGUM: una norma basada en principios

3.1. Objeto y enfoque regulatorio

La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, fue aprobada con el doble objetivo de garantizar el principio constitucional de unidad de mercado y liberalizar la actividad económica privada eliminando obstáculos regulatorios innecesarios (Cidoncha Martín, 2018). Su enfoque regulatorio se inspiraba en la tradición anglosajona de la regulación basada en principios (*principles-based regulation*): no se trataba de una norma con rango superior a otras leyes, sino de una ley horizontal que establecía principios comunes y mecanismos institucionales para garantizar la coherencia regulatoria en todo el territorio nacional. Su base competencial se apoyaba en los artículos 149.1.1^a, 149.1.6^a, 149.1.13^a y 149.1.18^a CE (Álvarez y Martínez, 2018).

3.2. Los principios de la ley

La LGUM se articulaba en torno a seis principios fundamentales: necesidad y proporcionalidad (art. 5), no discriminación (art. 3), simplicidad (art. 7), transparencia (art. 8), confianza mutua (art. 4) y, el más innovador, el principio de eficacia nacional (arts. 6, 19–20). Conforme a este último, cualquier operador económico legalmente establecido en un lugar del territorio español podía ejercer su actividad en todo el territorio nacional, y cualquier producto legalmente producido podía circular y ofertarse libremente en el resto del territorio (Álvarez, 2021). Este principio constituía una trasposición al ámbito doméstico del reconocimiento mutuo del Derecho de la Unión Europea, tal como fue desarrollado por el Tribunal de Justicia a partir de la sentencia *Cassis de Dijon* (1979).

3.3. Los instrumentos institucionales

Junto a los principios, la LGUM incorporaba mecanismos de cooperación y mecanismos de protección de los operadores económicos (Álvarez, 2014), canalizados a través de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (art. 26 y 28 LGUM) y la CNMC, que podía interponer recurso contencioso-administrativo especial ante la Audiencia Nacional (art. 27 LGUM).

4. La STC 79/2017: el principio de eficacia nacional cae, pero la LGUM sobrevive parcialmente

4.1. Los recursos de inconstitucionalidad y el fallo

La LGUM fue objeto de cuatro recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Parlamento de Cataluña, el Gobierno catalán, la Junta de Andalucía y el Gobierno de Canarias. Las sentencias 79, 110, 111 y 119/2017 resolvieron estos recursos, siendo la STC 79/2017, de 22 de junio, la sentencia de referencia (Cidoncha Martín, 2018). El

TC declaró inconstitucionales y nulos los artículos 6, 19 y 20 (el principio de eficacia nacional), así como la disposición adicional décima y los preceptos conexos.

4.2. El razonamiento del TC y su espaldarazo a la armonización sectorial

El razonamiento central del TC puede sintetizarse en un silogismo. La premisa mayor establece que el Estado puede otorgar eficacia extraterritorial a las decisiones autonómicas a través del reconocimiento mutuo, pero únicamente cuando concurra alguna de estas condiciones: que exista una legislación estatal común, que exista una legislación europea armonizada, o que exista un estándar normativo equivalente en las normativas autonómicas (Cidoncha Martín, 2018; Sola Teyssiere, 2018). La premisa menor constata que la LGUM no había establecido un marco común armonizado ni había condicionado la eficacia extraterritorial a la existencia de un estándar equivalente.

Lo crucial de esta sentencia es que el TC no dijo que el reconocimiento mutuo fuera inconstitucional *per se*, sino que no podía establecerse mediante una norma horizontal de carácter general en ausencia de armonización previa. Es decir, el TC cerró la vía del reconocimiento mutuo incondicionado por parte del Estado, pero abrió expresamente la de la armonización sectorial. Pero hay algo igualmente importante que la sentencia no cerró: la capacidad de cada Comunidad Autónoma de renunciar unilateralmente a exigir sus propios requisitos de acceso cuando el operador ya está habilitado en otro territorio. Esta vía, el reconocimiento mutuo unilateral autonómico, es constitucionalmente correcta porque no impone obligaciones a otras Comunidades Autónomas, y es precisamente la que ha dado lugar a las leyes de mercado abierto.

4.3. Lo que sobrevive de la LGUM

Es importante subrayar que la LGUM sigue viva en aspectos fundamentales. Los principios de necesidad y proporcionalidad, no discriminación, simplicidad, transparencia y confianza mutua siguen plenamente vigentes. Y los mecanismos de protección de los operadores también subsisten: la Secretaría para la Unidad de Mercado continúa tramitando reclamaciones —más de 1.200 desde 2014— y la CNMC conserva su capacidad de interponer recursos contencioso-administrativos ante la Audiencia Nacional. Sin embargo, el enfoque caso a caso de estos mecanismos ha resultado insuficiente para generar soluciones generales y sistemáticas.

4.4. Valoración crítica

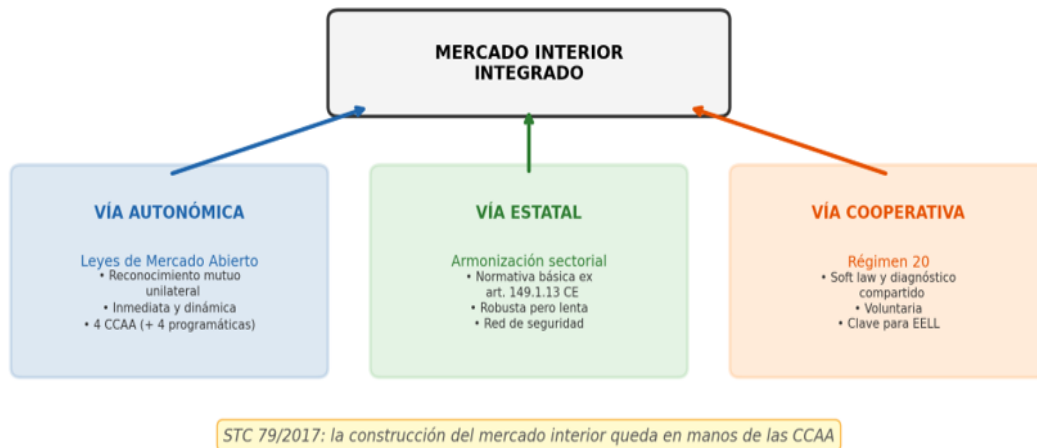
La sentencia ha sido objeto de importante crítica doctrinal. Alfaro Águila-Real (2017) ha señalado que el TC, al exigir armonización previa, obliga al Estado a recurrir a la «armonización positiva» cada vez que desee que los operadores no deban cumplir diecisiete normativas autonómicas diferentes. Cidoncha Martín (2018) ha subrayado la paradoja de que la solución al exceso de regulación sea precisamente más regulación estatal uniformizadora. No obstante, la STC 79/2017 constituye un precedente jurídico relevante que contribuye a delimitar el marco de lo constitucionalmente posible.

Cualquier iniciativa futura debería tener en cuenta sus parámetros interpretativos o, en su caso, explorar las vías que la propia sentencia dejó abiertas.

5. Las iniciativas actuales: tres vías para construir el mercado interior

Tras la STC 79/2017, la construcción del mercado interior español se ha canalizado a través de tres vías complementarias que, conjuntamente, están reconfigurando el panorama de la unidad de mercado. Su interacción revela una realidad fundamental: en ausencia de la eficacia nacional anulada, **la unidad de mercado depende crecientemente de la voluntad política de las propias Comunidades Autónomas**. La Figura 1 sintetiza este marco.

Figura 1. Las tres vías para la construcción del mercado interior en España



Fuente: Elaboración propia.

5.1. El Régimen 20: cooperación voluntaria y soft law

El Ministerio de Economía, Comercio y Empresa ha desarrollado la iniciativa denominada «Régimen 20», un marco de cooperación entre el Estado, las CCAA y las entidades locales para la reducción de cargas administrativas (Ministerio de Economía, 2024). Tal y como se ha desarrollado hasta la fecha, más que un instrumento normativo, el Régimen 20 es un método estructurado en fases: diagnóstico de barreras, diseño de soluciones (ordenanzas tipo, soluciones tecnológicas, guías de buenas prácticas) y promoción de la adopción voluntaria por las administraciones competentes.

El caso estrella es el de las licencias de apertura, donde se ha desarrollado un modelo tipo de ordenanza basado en la declaración responsable que sustituiría la espera de entre ocho y nueve meses para obtener una licencia. La realidad es heterogénea: algunas Comunidades Autónomas promueven activamente la adopción de la ordenanza tipo entre sus municipios, otros municipios han desarrollado sus propias ordenanzas simplificadoras, y sin embargo, dentro de las mismas Comunidades Autónomas, hay provincias y municipios que no han adoptado ninguno de estos

modelos. La fortaleza del Régimen 20 es su legitimidad cooperativa; su debilidad, la dependencia de la voluntariedad.

5.2. Las leyes autonómicas de mercado abierto: una taxonomía

La vía más dinámica para la construcción del mercado interior desde las Comunidades Autónomas es la incorporación en su legislación del principio de eficacia extraterritorial o reconocimiento mutuo. El análisis comparado de las normas aprobadas permite distinguir, con mayor precisión, entre dos grandes configuraciones: un principio de eficacia amplio, inspirado en la redacción original de la LGUM, y un principio de eficacia limitado, condicionado a la existencia de “supuestos equivalentes”.

Modelo 1: Principio de eficacia amplio (inspirado en la LGUM original).

Este modelo reproduce sustancialmente la lógica del principio de eficacia nacional contenido en los artículos 19 y 20 de la LGUM antes de su anulación por la STC 79/2017. Para los requisitos de acceso, se aplica la normativa del lugar de establecimiento (origen); para los requisitos de ejercicio, la del lugar donde se desarrolla la actividad (destino). Se reconoce la validez de certificaciones, acreditaciones y títulos habilitantes expedidos en cualquier parte del territorio nacional, tanto para servicios como para bienes.

A diferencia de la LGUM original, estas normas introducen una comunicación previa al inicio de la actividad en el territorio de destino, con fines meramente estadísticos. Asimismo, establecen excepciones al principio de eficacia extraterritorial, entre las que cabe destacar: cuando la habilitación esté vinculada a una concreta instalación o infraestructura física; cuando el título habilitante afecte al dominio público o cuando el número de operadores esté limitado por la existencia de servicios sometidos a tarifas reguladas; cuando concurren razones de orden público, seguridad pública o protección civil, debidamente motivadas en norma de rango legal o reglamentario; y en los supuestos contemplados en las disposiciones adicionales primera y segunda de la LGUM, si bien Cantabria y La Rioja no recogen esta última remisión.

Un elemento diferencial relevante, ausente en la LGUM original, es la inclusión, salvo en Aragón y La Rioja, de una cláusula de promoción de la unidad de mercado. Esta cláusula compromete a la Comunidad Autónoma a instar a otras Comunidades Autónomas a aprobar normativas similares, a aplicar los principios del mercado abierto en la elaboración de sus propias normas y, significativamente, a revisar sus propios requisitos cuando detecte que otra comunidad es más liberalizadora en una determinada actividad, con vistas a estudiar su eliminación. No se excluye ninguna materia del ámbito de aplicación de estas leyes.

Han incorporado este modelo la Comunidad de Madrid (Ley 6/2022), la Región de Murcia (DL 5/2022 y DL 1/2025), la Comunitat Valenciana (DL 7/2024 y Ley 6/2024) y Cantabria (Ley 2/2025, Título III), encontrándose en fase de tramitación Aragón y La Rioja.

Modelo 2: Principio de eficacia limitado (basado en supuestos equivalentes). Un segundo grupo de Comunidades Autónomas ha optado por un modelo menos automático, basado en el reconocimiento condicionado a la existencia de "supuestos equivalentes", en línea con la redacción actual del artículo 4 de la LGUM tras su modificación por la Ley Crea y Crece. En estos casos, el reconocimiento de títulos habilitantes expedidos por otras Comunidades Autónomas requiere un análisis ad hoc para verificar la equivalencia normativa, lo que elimina el automatismo característico del Modelo 1. El valor añadido de estas regulaciones autonómicas respecto a la LGUM vigente es, fundamentalmente, de seguridad jurídica.

Andalucía configura la eficacia extraterritorial únicamente para actividades económicas prestadas en condiciones de mercado, omitiendo toda referencia a la libre circulación de bienes, y la supedita expresamente a la existencia de supuestos equivalentes, que define como aquellos en los que concurra normativa armonizada de la UE, legislación estatal común, o legislaciones autonómicas sectoriales que fijen un estándar equivalente. Se exige además comunicación previa.

Cuadro 2. Taxonomía de las leyes de mercado abierto de las CCAA

Comunidad Autónoma	Norma principal	Configuración del principio
Madrid	Ley 6/2022, de Mercado Abierto	Eficacia amplia (modelo LGUM original)
Región de Murcia	DL 5/2022; DL 1/2025	Eficacia amplia
Comunitat Valenciana	DL 7/2024; Ley 6/2024	Eficacia amplia
Cantabria	Ley 2/2025 (Título III)	Eficacia amplia
Aragón (en tramitación)	Anteproyecto	Eficacia amplia
La Rioja (en tramitación)	Anteproyecto	Eficacia amplia
Andalucía	DL 3/2024	Eficacia limitada (supuestos equivalentes)
Extremadura	Anteproyecto LMA	Eficacia limitada (supuestos equivalentes)
Illes Balears	DL 3/2024; Ley 7/2024	Simplificación administrativa sin principio estructurado de eficacia
Castilla-La Mancha	Reformas puntuales	Simplificación administrativa puntual

Fuente: Elaboración propia a partir de los boletines oficiales autonómicos.

Extremadura reconoce la eficacia en su territorio "para supuestos equivalentes" de las autorizaciones y licencias otorgadas por cualquier otra Administración nacional, pero su regulación presenta un notable grado de indeterminación en varios planos: la referencia exclusiva a "autorizaciones y licencias" genera dudas sobre si el principio se extiende a otros títulos habilitantes como las declaraciones responsables o las comunicaciones previas; tampoco especifica si el reconocimiento opera para el acceso, el ejercicio o ambos, ni si se circunscribe a actividades prestadas en condiciones de

mercado; y no establece criterios precisos para determinar cuándo existe un "supuesto equivalente". En términos procedimentales, se exige comunicación previa y, en caso de que deban cumplirse requisitos adicionales, la presentación de una declaración responsable.

Territorios como Illes Balears o Castilla-La Mancha han impulsado reformas de simplificación administrativa de amplio alcance, aunque sin incorporar un principio estructurado de eficacia extraterritorial. El Cuadro 2 sintetiza esta taxonomía.

5.3. La analogía con el «régimen 28» europeo y sus límites

La denominación «Régimen 20» evoca el «régimen 28» propuesto a nivel europeo. Este último, impulsado por los informes Letta (2024) y Draghi (2024) y recogido en el *Competitiveness Compass* de la Comisión Europea (Comisión Europea, 2025), propone la creación de un marco jurídico societario europeo opcional que coexistiría con los 27 regímenes nacionales. El régimen 28 es una respuesta pragmática a la imposibilidad política de la armonización completa: al ser optativo, evita imponer la uniformidad pero ofrece una vía de escape a la fragmentación (Jacques Delors Centre, 2025; Thomadakis, Arnal et al., 2025).

Sin embargo, la analogía revela una diferencia fundamental en la naturaleza del problema. En la UE, la fragmentación afecta a ámbitos que son competencia de los Estados miembros: derecho mercantil y societario, legislación laboral, derecho concursal, fiscalidad corporativa y sistemas de seguridad social. En España, la Constitución de 1978 reserva al Estado como competencia exclusiva la legislación mercantil (art. 149.1.6^a CE), la legislación laboral (art. 149.1.7^a CE), la legislación procesal (art. 149.1.6^a CE) y la legislación civil en sus aspectos esenciales (art. 149.1.8^a CE). En otras palabras, los ámbitos que en la UE constituyen el núcleo del problema de fragmentación ya están armonizados en España por la propia arquitectura constitucional.

La fragmentación del mercado interior español se concentra en la regulación administrativa del acceso y ejercicio de actividades económicas: licencias de apertura, autorizaciones sectoriales, registros obligatorios, requisitos técnicos para instalaciones, normativa urbanística, regulación comercial, normas sanitarias y medioambientales aplicables a establecimientos, y un largo etcétera. Esta distinción es crucial porque determina tanto el diagnóstico como la solución: el régimen 28 europeo necesita crear ex novo un marco jurídico en ámbitos donde no existe ninguno común; la solución española opera sobre un terreno donde ya existe un sustrato jurídico común y lo que se necesita es armonizar o eliminar mediante reconocimiento mutuo la capa administrativa superpuesta.

6. Opciones de reforma: un mercado interior en manos de las Comunidades Autónomas

La STC 79/2017, a pesar de las dificultades que ha supuesto para la consecución del mercado interior en España, no ha cerrado la puerta a la unidad de mercado. Las tres

vías identificadas en la sección anterior no son mutuamente excluyentes sino complementarias, y su peso relativo determinará la velocidad y la profundidad con que España avance hacia un mercado interior genuinamente integrado.

6.1. La vía autonómica: universalización de las Leyes de Mercado Abierto

La opción más directa e inmediata es la extensión de las LMA a todas las Comunidades Autónomas. Si las diecisiete Comunidades Autónomas adoptaran una ley de mercado abierto con reconocimiento mutuo pleno, el resultado práctico sería equivalente al principio de eficacia nacional que el TC anuló en la LGUM, pero construido desde abajo, sin imposición estatal y, por tanto, constitucionalmente irreprochable. Cada Comunidad Autónoma renunciaría unilateralmente a exigir sus propios requisitos de acceso cuando el operador ya está habilitado en otro territorio.

Esta vía tiene ventajas significativas: es jurídicamente segura (la STC 79/2017 no afecta a la capacidad de las CCAA de renunciar a sus propias exigencias), no requiere negociación con el Estado central, genera beneficios inmediatos para la CA que la adopta al atraer actividad económica, y crea una dinámica de competencia regulatoria virtuosa. La experiencia de Madrid, que estima un incremento del PIB del 1,6% (Comunidad de Madrid, 2022), y la rápida extensión del modelo a Murcia, Comunitat Valenciana y Cantabria sugieren que esta dinámica está ya en marcha.

No obstante, la eficacia de las LMA es inherentemente asimétrica: beneficia a la Comunidad Autónoma que la adopta como receptora de actividad, pero no resuelve el problema para un operador de esa Comunidad Autónoma que desee operar en Comunidades que no hayan adoptado legislación equivalente. Solo la universalización completa genera un mercado interior plenamente integrado. Además, la dinámica de «carrera hacia abajo» regulatoria que preocupaba al TC en la STC 79/2017 podría materializarse si la competencia entre Comunidad Autónoma condujera a una desregulación excesiva en ámbitos donde existen razones legítimas de interés general (seguridad, salud pública, medio ambiente). No obstante, este fenómeno no se ha observado por el momento.

6.2. La vía estatal: armonización normativa sectorial

Otra opción constitucionalmente robusta y señalada expresamente por el TC consiste en que el Estado, al amparo del artículo 149.1.13 CE, dicte normativa básica en los sectores donde la fragmentación genera mayores costes. Sobre esta base, el legislador podría restablecer legítimamente el principio de eficacia nacional. Ya existen precedentes: la Ley 21/1992 de Industria establece estándares comunes para las instalaciones industriales cuyas autorizaciones tienen eficacia en todo el territorio; la normativa de residuos (Ley 7/2022) fija estándares básicos que las CCAA deben respetar.

La tarea es más acotada de lo que podría parecer. A diferencia del régimen 28 europeo, que necesita crear un marco jurídico sustantivo completo, la armonización española solo necesita actuar sobre la regulación administrativa de acceso y ejercicio, puesto

que el derecho mercantil, laboral, procesal y fiscal ya es uniforme. Sin embargo, la principal dificultad es el coste político: exige acción legislativa sector por sector. El precedente de la Directiva de Servicios y su transposición a través de las Leyes 17/2009 y 25/2009 demuestra que España es capaz de acometer estos procesos cuando existe impulso suficiente.

6.3. La vía cooperativa: consolidación del Régimen 20

El Régimen 20 ofrece un espacio de cooperación que puede complementar las otras dos vías. Su principal valor añadido reside en el diagnóstico compartido y en la generación de soluciones consensuadas (ordenanzas tipo, estándares comunes) que, aunque de adopción voluntaria, crean un marco de referencia que facilita la convergencia normativa. Su potencial es especialmente relevante en el ámbito local, donde la fragmentación entre los más de 8.000 municipios es particularmente aguda y donde ni las LMA autonómicas ni la armonización estatal llegan con facilidad.

Pero el Régimen 20 también puede articular una vía de armonización de mayor calado: cuando el consenso multinivel lo permite, sirve de cauce para la aprobación de normativa básica estatal de aplicación general, como ilustran el Real Decreto de certificados de eficiencia energética o el proyecto de Ley de Industria actualmente en tramitación parlamentaria.

Cuadro 3. Comparación de las tres vías de construcción del mercado interior

Dimensión	Vía autonómica (LMA)	Vía estatal (armonización)	Vía cooperativa (Régimen 20)
Velocidad	Alta (inmediata)	Baja (sector por sector)	Media (depende adopción)
Robustez jurídica	Alta (unilateral)	Máxima (TC la avala)	Baja (soft law)
Coste político	Bajo (cada CA decide)	Alto (negociación CCAA)	Medio
Alcance territorial	Asimétrico (solo receptora)	Nacional	Ámbito local
Riesgo	No universalización	Lentitud / bloqueo	Voluntariedad
Estado actual	4 CCAA plenas + 4 program.	Precedentes puntuales	Licencias apertura

Fuente: Elaboración propia.

6.4. La combinación óptima

La experiencia acumulada desde la STC 79/2017 permite afirmar que ninguna de las tres vías analizadas, considerada aisladamente, es suficiente para reconstruir un mercado interior plenamente integrado. La solución más efectiva no pasa por optar por una sola estrategia, sino por articular una combinación escalonada y coherente de instrumentos, ordenados según su viabilidad institucional, su coste político y su capacidad de generar efectos inmediatos.

Desde esta perspectiva, la secuencia más realista y eficiente sitúa en primer lugar la universalización de las leyes autonómicas de mercado abierto (LMA), en segundo lugar, la consolidación del Régimen 20 como mecanismo de convergencia cooperativa y, en último término, la armonización sectorial estatal como instrumento de cierre y estabilización.

6.4.1. Primer pilar: universalización de las LMA

La extensión del modelo de eficacia amplia a las diecisiete Comunidades Autónomas constituye la vía más rápida y operativa para reducir la fragmentación derivada de la duplicación de títulos habilitantes y procedimientos administrativos. Allí donde una Comunidad Autónoma adopta una LMA con reconocimiento mutuo pleno, renuncia unilateralmente a exigir sus propios requisitos de acceso cuando el operador ya está habilitado en otro territorio, eliminando una parte sustancial de los costes de entrada y expansión empresarial.

Esta vía presenta varias ventajas estructurales. Es constitucionalmente sólida, pues la STC 79/2017 no cuestiona la capacidad de las Comunidades Autónomas para renunciar a sus propias exigencias. Es políticamente viable, al no requerir negociación con el Estado ni con el resto de Comunidades Autónomas. Y genera incentivos competitivos dinámicos: las CCAA que adoptan el modelo pueden atraer actividad económica, lo que introduce una presión reputacional y económica sobre las demás.

La universalización de las LMA no suprime la diversidad normativa sustantiva (las normas urbanísticas, medioambientales o comerciales del territorio de destino seguirán aplicándose), pero sí neutraliza una fuente relevante de fricción administrativa interterritorial. Desde el punto de vista económico, esta reducción de costes administrativos constituye el núcleo más inmediato del problema de fragmentación.

No obstante, la eficacia de esta vía depende de su extensión completa. Mientras subsistan Comunidades Autónomas sin LMA o con modelos limitados basados en “supuestos equivalentes”, la integración seguirá siendo asimétrica. Por ello, el objetivo estratégico debe ser la generalización del modelo de eficacia amplia.

6.4.2. Segundo pilar: coordinación a través del del Régimen 20

El segundo nivel de la combinación óptima lo constituye el Régimen 20, que opera como mecanismo de convergencia cooperativa y reducción de fragmentación, especialmente en el ámbito local. En un país con más de 8.000 municipios, la dispersión normativa municipal constituye una fuente significativa de costes que las LMA autonómicas no siempre pueden resolver por sí solas.

El valor añadido del Régimen 20, tal y como está concebido hasta el momento, reside en tres elementos: el diagnóstico compartido de barreras, la elaboración de soluciones técnicas consensuadas (ordenanzas tipo, estándares comunes, herramientas digitales) y la promoción de su adopción voluntaria. Aunque su naturaleza es de *soft law* y su

robustez jurídica inferior a la de la armonización normativa, su legitimidad cooperativa facilita la convergencia progresiva y reduce resistencias políticas.

Además, el Régimen 20 puede desempeñar una función preparatoria. Allí donde la cooperación técnica genera consenso suficiente y evidencia empírica sobre los beneficios de la simplificación, se allana el terreno para eventuales intervenciones normativas más ambiciosas. En este sentido, actúa como mecanismo de reducción de costes de coordinación y como laboratorio previo a reformas de mayor calado.

6.4.3. Tercer pilar: armonización sectorial estatal como instrumento de cierre

La armonización normativa sectorial estatal constituye una vía constitucionalmente robusta, expresamente avalada por el Tribunal Constitucional. Sin embargo, su coste político y su carácter necesariamente sectorial la convierten en el instrumento más exigente y, por tanto, en la última pieza del esquema.

La intervención estatal debería concentrarse estratégicamente en aquellos sectores donde: (i) la fragmentación genera costes económicos especialmente elevados; (ii) la no universalización autonómica bloquea la integración efectiva; o (iii) existen razones de interés general que justifican estándares comunes para evitar distorsiones competitivas o riesgos para bienes jurídicos protegidos.

A diferencia del debate europeo sobre el denominado «régimen 28», donde sería preciso crear un marco sustantivo común en materias como el derecho societario o laboral, en España el núcleo del ordenamiento económico (legislación mercantil, laboral, procesal y fiscal) ya es uniforme por mandato constitucional. La armonización necesaria se limita fundamentalmente a la capa administrativa de acceso y ejercicio de actividades económicas. Ello reduce el alcance material de la intervención estatal, aunque no su complejidad política.

Concebida como instrumento selectivo y focalizado, la armonización sectorial puede consolidar y estabilizar los avances logrados por la vía autonómica y cooperativa, evitando tanto bloqueos estructurales como eventuales dinámicas de competencia regulatoria excesiva.

7. Conclusiones

Este trabajo ha partido de un diagnóstico claro: la fragmentación regulatoria constituye uno de los principales lastres estructurales del mercado interior español y tiene un coste económico significativo en términos de productividad, tamaño empresarial, empleo e inversión. La evidencia empírica disponible muestra que la densidad normativa y la heterogeneidad territorial no son meras características institucionales del Estado autonómico, sino factores con impacto real sobre la actividad económica. España no adolece de falta de mercado, sino de exceso de fricción administrativa dentro de su propio mercado.

La aprobación de la LGUM representó el intento más ambicioso de abordar este problema mediante una norma horizontal basada en principios, inspirada en el reconocimiento mutuo del Derecho de la Unión Europea. Sin embargo, la STC 79/2017 alteró profundamente su arquitectura al anular el principio de eficacia nacional. Con ello, el Tribunal Constitucional cerró la vía del reconocimiento mutuo generalizado impuesto por el Estado en ausencia de armonización previa, pero no negó la constitucionalidad del reconocimiento mutuo en sí mismo, ni cuestionó la posibilidad de armonización sectorial estatal.

La consecuencia práctica de esta sentencia es que la construcción del mercado interior español ha dejado de depender principalmente de una iniciativa estatal horizontal y ha pasado a apoyarse crecientemente en la acción de las propias Comunidades Autónomas. Este desplazamiento es el eje central del trabajo: hoy, la unidad de mercado en España está, en gran medida, en manos autonómicas.

En este nuevo escenario, se han identificado tres vías de avance: la adopción de leyes autonómicas de mercado abierto (LMA) con reconocimiento mutuo unilateral; la armonización normativa sectorial estatal; y el Régimen 20 como marco de cooperación voluntaria y reducción de cargas administrativas. El análisis comparado de estas vías muestra que no son alternativas excluyentes, sino instrumentos complementarios con distinta velocidad, robustez jurídica y coste político.

Las LMA, especialmente en su configuración de eficacia amplia, constituyen el mecanismo más dinámico y de efecto inmediato para reducir la duplicación de títulos habilitantes y procedimientos administrativos. Su universalización permitiría reconstruir, desde abajo y sin imposición estatal, un espacio económico funcionalmente integrado en lo que respecta al acceso a actividades económicas. No eliminan la diversidad normativa sustantiva inherente al Estado autonómico, pero sí neutralizan una parte relevante de los costes administrativos que hoy obstaculizan la expansión empresarial.

El Régimen 20, por su parte, aporta una dimensión cooperativa imprescindible, especialmente en el ámbito local. En un país con más de 8.000 municipios, la fragmentación municipal es una fuente adicional de fricción que requiere instrumentos de convergencia técnica y coordinación multinivel. Aunque su naturaleza de *soft law* limita su robustez jurídica, su capacidad para generar consensos y soluciones compartidas lo convierte en una pieza clave de la arquitectura reformadora.

La armonización sectorial estatal, finalmente, es un instrumento constitucionalmente sólido, pero también el más exigente políticamente y el más lento en su despliegue. Su función óptima no es sustituir a las otras vías, sino actuar como mecanismo selectivo de cierre en sectores estratégicos, en supuestos de bloqueo o allí donde razones de interés general exijan estándares comunes.

El paralelismo con el debate europeo sobre el denominado «régimen 28» permite, además, clarificar la naturaleza específica del problema español. Mientras que en la Unión Europea la fragmentación afecta a ámbitos sustantivos (derecho societario,

laboral o concursal) que requieren la eventual creación de un marco jurídico común opcional, en España esas materias ya son competencia exclusiva del Estado. La fragmentación española se concentra fundamentalmente en la regulación

administrativa del acceso y ejercicio de actividades económicas. Esta diferencia reduce la magnitud jurídica del desafío, pero no su relevancia económica.

En definitiva, la integración efectiva del mercado interior español no exige una reforma constitucional ni una recentralización generalizada, sino una combinación estratégica de instrumentos ya disponibles. La universalización de las LMA puede proporcionar rapidez; el Régimen 20, convergencia técnica; y la armonización sectorial estatal, estabilidad y coherencia en ámbitos críticos. La clave no reside en optar entre centralización o descentralización, sino en articular una gobernanza multinivel inteligente.

España dispone del marco constitucional necesario y de precedentes normativos suficientes para avanzar. Lo que está en juego no es la arquitectura territorial del Estado, sino su capacidad para transformar diecisiete espacios regulatorios en un mercado interior funcionalmente integrado, capaz de mejorar la productividad, facilitar el crecimiento empresarial y reforzar la competitividad de la economía española en un entorno global cada vez más exigente.

Referencias

- Alfaro Águila-Real, J. (2017). La sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Unidad de Mercado. Almacén de Derecho. <https://almacenederecho.org/>
- Álvarez Suárez, M. (2021). *La aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado en el ámbito local* (pp. 317–344). Fundación Democracia y Gobierno Local. https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/2159/13_alvarez_p317_344_anuario_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=
- Álvarez Suárez, M., & Martínez Guerra, M. (2018). *Los principios de la Ley de unidad de mercado como fuente de competencia y regulación eficiente de las actividades económicas*. Anuario de la competencia, (1), 79–102.
- Álvarez Suárez, M. (2014), “Mecanismos de protección de operadores de los artículos 26 y 28 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado”, Boletín económico de ICE, Información Comercial Española, n.º 3057, págs. 3-12.
- Cidoncha Martín, A. (2018). La garantía constitucional de la unidad de mercado: la Ley 20/2013 y la STC 79/2017. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 113, 219–253.
- Comisión Europea. (2020). Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Informe sobre España 2020. COM(2020) 150 final. Comisión Europea.
- Comisión Europea. (2024). Informe país España 2024. Comisión Europea.
- Comisión Europea. (2025). Competitiveness Compass. Comisión Europea.
- Comunidad de Madrid. (2022, 1 de octubre). La Comunidad de Madrid refuerza su libertad económica con la entrada en vigor de Ley de Mercado Abierto [Comunicado de prensa]. <https://www.comunidad.madrid/>
- Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía. BOJA n.º 34, de 16 de febrero de 2024.
- Decreto-ley 3/2024, de 24 de mayo, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las Illes Balears. BOIB n.º 71, de 25 de mayo de 2024.
- Decreto-ley 5/2022, de 20 de octubre, de dinamización de inversiones empresariales, libertad de mercado y eficiencia pública. BORM n.º 244, de 21 de octubre de 2022.
- Decreto-ley 7/2024, de 9 de julio, del Consell, de simplificación administrativa de la Generalitat Valenciana. DOGV n.º 9893, de 10 de julio de 2024.
- Decreto-ley 1/2025, de 5 de junio, de Simplificación Administrativa de la Región de Murcia. BORM n.º 130, de 7 de junio de 2025.
- Draghi, M. (2024). The future of European competitiveness. Comisión Europea.
- European Investment Bank. (2023). *EIB Investment Survey 2023*. European Investment Bank.

- Instituto de Estudios Económicos. (2022). La unidad de mercado como reto pendiente para la libertad de empresa. Índice de Libertad Económica 2022 (Revista del IEE, n.º 4/2022). Instituto de Estudios Económicos.
- Izquierdo, M. e Higuera, C. (2025). Reformas regulatorias y crecimiento potencial en España. Banco de España.
- Jacques Delors Centre. (2025). The 28th regime: A pragmatic path to single market integration. Jacques Delors Centre Policy Brief.
- Junta de Extremadura. (2025, 11 de febrero). La Junta de Extremadura inicia la tramitación de la Ley de Mercado Abierto que permitirá la libre circulación de empresas en la región [Comunicado de prensa]. <https://www.juntaex.es/>
- Letta, E. (2024). Much more than a market: Speed, security, solidarity – Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens. Consejo Europeo.
- Ley 2/2025, de 2 de abril, de Simplificación Administrativa de Cantabria. BOE n.º 138, de 10 de junio de 2025.
- Ley 6/2022, de 29 de junio, de Mercado Abierto de la Comunidad de Madrid. BOE n.º 72, de 25 de marzo de 2023.
- Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de simplificación administrativa. DOGV n.º 9989, de 11 de diciembre de 2024.
- Ley 7/2024, de 11 de diciembre, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las Administraciones Públicas de las Illes Balears. BOIB n.º 171, de 14 de diciembre de 2024.
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. BOE n.º 295, de 10 de diciembre de 2013.
- Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria. BOE n.º 176, de 23 de julio de 1992.
- Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. (2024). Régimen 20: Marco de cooperación para la reducción de cargas administrativas. Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.
- Mora-Sanguinetti, J. S. (2025). La complejidad normativa en España: un freno para las empresas y el crecimiento económico. Banco de España.
- Mora-Sanguinetti, J. S., Quintana, J., Soler, I., & Spruk, R. (2023). *Sector-level economic effects of regulatory complexity: Evidence from Spain* (Documentos de Trabajo del Banco de España No. 2312). Banco de España.
- Mora-Sanguinetti, J. S., & Pérez-Valls, G. (2021). *¿Cómo afecta la complejidad regulatoria a la demografía empresarial? Evidencia para España* (Documentos de Trabajo del Banco de España No. 2002). Banco de España.
- Mora-Sanguinetti, J. S., & Soler, I. (2022). *La regulación sectorial en España. Resultados cuantitativos* (Documentos de Trabajo del Banco de España No. 2202). Banco de España.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2017, de 22 de junio (BOE n.º 171, de 19 de julio de 2017).

-
- Sola Teyssiere, J. (2018). La STC 79/2017, sobre la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado. *Revista de Administración Pública*, 205, 179–216. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.205.06>
- Thomadakis, A., Arnal, J., Diestre, P., Salcedo Jiménez, J., & Marcus, J. S. (2025). *Establishing the 28th regime in Europe: A unified legal framework to support growth and business* (Study No. QE-01-25-038-EN-N). European Economic and Social Committee & Centre for European Policy Studies. <https://cdn.ceps.eu/2025/11/qe-01-25-038-en-n.pdf>