

*EFFECTOS DE LAS SENTENCIAS DEL  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA  
LEY DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE  
MERCADO*



**NOTA**

*Noviembre de 2017*



*Comisión de Mercado Interior*

*Departamento de Asuntos Económicos y Europeos*

**CEOE**

CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE  
ORGANIZACIONES EMPRESARIALES



## Introducción

La Ley 20/2013, del 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), está basada en los principios de regulación económica eficiente, y pretende contribuir a la reducción de la fragmentación del mercado nacional, de forma que se reduzcan o eliminen, según corresponda, los obstáculos y trabas burocráticas a las que los operadores económicos se enfrentan en el acceso y ejercicio de su actividad en las diferentes regiones de España. Esto permite crear un entorno más favorable a la competencia y a la inversión, lo que redonda en un mayor crecimiento económico, y aumenta, en definitiva la prosperidad y el bienestar de la sociedad.

No obstante, desde su aprobación, esta ley no ha estado exenta de polémica, siendo varias las comunidades autónomas que han creído ver en ella una amenaza para sus competencias, y por ende, una posible conculcación del principio de territorialidad recogido en la Constitución. De esta forma, se han presentado hasta cuatro recursos de inconstitucionalidad contra diferentes preceptos de la misma:

- Parlamento de Cataluña: resuelto el 22 de junio de 2017.
- Generalitat de Cataluña: resuelto el 5 de octubre de 2017.
- Junta de Andalucía: resuelto el 5 de octubre de 2017.
- Gobierno de Canarias: pendiente de resolución.

Además, cabe señalar a mayores la presentación de una cuestión de inconstitucionalidad, en este caso planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, que también está pendiente de resolverse.

## Sentencias

### 1. Sentencia al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña (22 de junio de 2017)

- Parte estimada (y por tanto, declarada inconstitucional y nula):
  - **Artículos 19 y 20**, que regulan y dan contenido al principio de Eficacia Nacional (enunciado en el artículo 6). Estos preceptos establecen el principio general de aplicación de la normativa del lugar de origen para el acceso y el ejercicio de la actividad económica. El Tribunal Constitucional (en adelante TC) considera que ambos artículos suponen una quiebra del principio de territorialidad recogido en la constitución, al obligar a la región de destino a asumir la plena validez de la regulación del territorio de origen.
  - **Artículo 18, letras b), c) y e) del apartado 2**, que establecen las actuaciones por parte de la autoridad competente que constituyen un obstáculo a la unidad de mercado. En concreto en las citadas letras: requisitos para el ejercicio de la actividad, de cualificación profesional o de especificaciones técnicas distintos al lugar de origen. El TC

aprecia que aquellos preceptos están igualmente fundamentados en el principio de eficacia nacional, y por tanto se declaran también nulos e inconstitucionales.

- **Apartado 2 del Artículo 127 quáter de la Ley 29/1998**, en la redacción dada **por el punto Tres de la Disposición final primera de la Ley 20/2013**, según la cual, tras la solicitud de la CNMC de suspensión de la disposición, acto o resolución impugnados, esta se producirá de forma automática. El TC considera que se trata de un mecanismo de control exorbitante, no previsto en la Constitución, y que es impuesto al órgano judicial sin que este pueda hacer ponderación alguna. Por este motivo, el TC procede a su declaración de nulidad, solo en su aplicación a actos o disposiciones autonómicas (ya que fue el único supuesto que recogía el recurso).
  
- Aspectos más importantes de la parte desestimada (y que por tanto continúan siendo de aplicación):
  - **Artículo 5.1**, que fija el principio de necesidad en el establecimiento de límites al acceso a una actividad económica, debiendo estar fundamentados en razones imperiosas de interés general. El TC considera que la enumeración de estas razones a las que la ley remite (las del art 3.11 de la Ley 17/2009) es lo suficientemente abierta como para que las CCAA desarrollen sus competencias.
  - **Artículo 17.1**, que regula las exigencias de una autorización para realizar la actividad en el contexto de los principios de necesidad y proporcionalidad. El TC argumenta que en todo caso la norma permite, el establecimiento de controles y de condiciones de ejercicio de la actividad distintos al de la autorización.
  - **Artículo 26.5**, que faculta a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado para revisar las reclamaciones, y, en caso de admisión, para remitir el informe sobre la misma a la Administración competente afectada. El TC considera a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado como un órgano de cooperación administrativa, cuyo informe debe ser tenido en cuenta, pero que en ningún caso es vinculante para la autoridad competente, a lo sumo, supone una exigencia reforzada de motivación en caso de discrepancia.
  - **Artículo 14.2**, que establece que en los procedimientos de elaboración de normas que afecten de manera relevante a la unidad de mercado, la autoridad competente debe informar al resto de autoridades, a través del sistema de intercambio electrónico. Para el TC esta medida facilita el desarrollo de la facultad estatal de coordinación, y no altera el esquema de reparto competencial ni impide a la Comunidad Autónoma el ejercicio de sus competencias.

## 2. Sentencia al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña (4 de octubre de 2017)

- Parte estimada (y por tanto, declarada inconstitucional y nula):
  - **Artículo 6**, que enuncia el principio de Eficacia Nacional, y remite para dotar al mismo de contenido al capítulo 5 de la ley. Precisamente, este capítulo 5 está compuesto por los artículos 19 y 20, declarados inconstitucionales en la anterior sentencia, por lo que en la misma línea argumental, el TC hace lo mismo con el presente artículo.
- Aspectos más importantes de la parte desestimada (y que por tanto continua siendo de aplicación):
  - Además de algunos preceptos ya desestimados en la sentencia anterior: dos impugnaciones en relación con el artículo 27 y disposición final primera, a saber, la legitimación otorgada a la CNMC para actuar en defensa de la unidad de mercado y la competencia de la Audiencia Nacional en el conocimiento de los recursos interpuestos por la CNMC. Ambas desestimadas por el TC.

## 3. Sentencia al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Andalucía (4 de octubre de 2017)

- Parte estimada (y por tanto, declarada inconstitucional y nula):
  - **Artículo 21.2 letra c)**, que otorga a las autoridades del lugar de fabricación la competencia para controlar el cumplimiento de la normativa relacionada con la producción y los requisitos del producto para su uso y consumo. Según el TC este precepto está directamente fundamentado en el principio de Eficacia Nacional, en concreto en el artículo 19 ya declarado inconstitucional en la primera sentencia del 22 de junio de 2017.
- Aspectos más importantes de la parte desestimada (y que por tanto continúan siendo de aplicación):
  - Además de algunos preceptos ya desestimados en anteriores sentencias: EL TC se pronuncia sobre **las letras d) y f) del artículo 18**, de las que señala que, consideradas ahora aisladamente y sin los preceptos que el Tribunal ya ha declarado inconstitucionales, no suponen “el denunciado abandono a nivel autonómico de la regulación de las condiciones básicas de igualdad en el desarrollo de actividades económicas”, y tampoco corresponde estimar la impugnación por otras razones aducidas relacionadas con la puesta en riesgo de la seguridad jurídica.

## Conclusión

- En las tres sentencias conocidas hasta la fecha, **el Tribunal Constitucional ha ido anulando aquellos preceptos que recogían la esencia del principio de Eficacia Nacional**: su enunciado y definición en el artículo 6, el desarrollo de su contenido en los artículos 19 y 20, así como algunos apartados de otros artículos que igualmente se fundamentaban en dicho principio (letras b), c), y e) del 18.2; y letra c) del 21.2). El Tribunal Constitucional considera que los citados preceptos suponen una excepción al principio de territorialidad recogido en la Constitución.
- La nulidad de los anteriores preceptos, supone en definitiva que **el operador ha de cumplir con los requisitos de todas y cada una de las Comunidades Autónomas en las que quiera desarrollar su actividad**, debiendo registrarse específicamente en cada una de ellas. Podemos concluir pues que **uno de los principales ejes de esta Ley ha quedado anulado**.
- Analizando el posible alcance que puede tener: del total de casos presentados a través de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (artículos 26 y 28), **hasta en 50 ocasiones se hizo referencia al principio de “Eficacia Nacional” como afectado por la legislación de la autoridad competente en cuestión, un 20% del total**. Asimismo, el principio de “Requisitos prohibidos”, que también se verá afectado (en este caso parcialmente) al declararse nulo algunos preceptos incluidos en el artículo 18 (letras b, c y e del apartado 2), estuvo presente en 69 informes, el 28% del total.

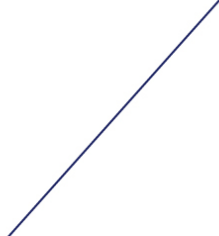
### Casos presentados a través de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado en función del principio afectado, (a 20 noviembre de 2017)\*

Principio afectado	Casos	% del total	Artículo de la Ley
Necesidad y proporcionalidad	207	85%	5 y 17
<b>Requisitos prohibidos</b>	<b>69</b>	<b>28%</b>	<b>18</b>
<b>Eficacia Nacional</b>	<b>50</b>	<b>20%</b>	<b>6 y 20</b>
No discriminación	43	18%	3
Simplificación y transparencia	13	5%	7 y 8
Cooperación y confianza mutua	9	4%	4 y 12

Fuente: *Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad*

\* Incluye los casos publicados en la web, por tanto no se recogen: los casos que han resultado inadmitidos, los que están en tramitación, y aquellos que habiendo finalizado aún no han sido publicados. En un mismo caso pueden verse afectados varios principios.

- De la fundamentación realizada por el TC en la primera sentencia, se puede inferir qué instrumentos, a juicio del TC, podrían lograr, sin menoscabar el principio de territorialidad, atenuar esa pluralidad regulatoria existente, como alternativa al anulado principio de Eficacia Nacional. En concreto:

- 
- **Principio de reconocimiento mutuo “a la europea”**: el Estado puede reconocer efectos extraterritoriales a las decisiones autonómicas siempre que entre ellas exista un estándar que pueda ser considerado equivalente. No obstante, en caso de no existir tal armonización, los poderes territoriales podrán establecer un nivel de protección distinto y propio. Se trata, por tanto, de un reconocimiento mutuo condicionado.
  - Apunta un segundo instrumento: la elaboración de una estrategia normativa consistente en el **establecimiento de un estándar común a través del ejercicio del poder central de sus competencias horizontales**. El Estado hipotéticamente podría, en ejercicio de tales competencias, crear un marco normativo unitario de aplicación en todo el territorio nacional, estableciendo un nivel común de protección.
  - Por otro lado, el TC **ha avalado recurrentemente** en las sentencias **la constitucionalidad de: (i) los principios de necesidad y proporcionalidad, (ii) de la obligación de las autoridades competentes de dar información durante la elaboración de normas que afecten a la unidad de mercado, (iii) de la participación de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado como órgano de cooperación** en el sistema de resolución de reclamaciones establecido en el artículo 26, y (iv) de la **legitimidad de la CNMC** para actuar en defensa de la unidad de mercado en base al artículo 27.
  - Por su parte, la cuestión de inconstitucionalidad de la Audiencia Nacional pendiente de resolución es muy concreta y se circunscribe a la validez o no de establecer como requisito discriminatorio para el acceso a la actividad el hecho de que el operador disponga de un establecimiento físico dentro del territorio de la autoridad competente.
  - En cuanto al recurso pendiente interpuesto por el gobierno de Canarias, de su resolución no cabe esperar ulteriores efectos para la Ley, en la medida en que los artículos impugnados (6,19 y 20) ya han sido anulados en las sentencias previas.

-----