

LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO. EN PARTICULAR, EL PRINCIPIO DE EFICACIA

Joaquín Tornos Mas

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

SUMARIO: I. Introducción. Las razones que justifican una Ley en garantía de la unidad de mercado. – II. Contenido general de la Ley. – III. El principio de unidad de mercado. – IV. El principio de eficacia. – V. La crítica al principio de eficacia. A). La inconstitucionalidad del principio de eficacia por razones de orden competencial. B) Una solución ineficaz. C) El principio de igualdad. – VI. Una reflexión final. Otras vías para hacer realidad el principio de unidad de mercado. – *Resumen – Resum – Abstract.*

I. Introducción. Las razones que justifican una Ley en garantía de la unidad de mercado

La Ley 20/2013, de 9 diciembre, de garantía de la unidad de mercado, trata de dar respuesta a una realidad que se juzga contraria al buen funcionamiento del sistema económico del Estado español. Como dice su exposición de motivos, a pesar de las medidas adoptadas para hacer efectivo el principio de unidad de mercado, en las últimas décadas se constata que la fragmentación subsiste dentro del mercado español, lo que se traduce en un elevado coste que dificulta de forma considerable la actividad de las empresas. A ello añade, la misma exposición de motivos, que la necesidad de eliminar este coste, así como los obs-

táculos y trabas derivados del crecimiento de la regulación, ha sido una de las principales demandas de los operadores económicos en los últimos años.

La memoria económica que acompañó al proyecto de ley, y de la que nos da cuenta el dictamen del Consejo de Estado, concluye que existe una evidencia empírica suficiente para afirmar que la actividad regulatoria en las regiones españolas tiene costes en términos de bajo crecimiento de la productividad y, por ende, de crecimiento económico. La misma memoria cuantifica en un crecimiento adicional anual del PIB del 0,15% durante los diez siguientes años a la adopción de medidas reductoras de cargas. También se simula un impacto de la profundización en la unidad de mercado sobre las principales variables macroeconómicas, calculándose un aumento del trabajo productivo del 2,07% respecto del empleo total.

La ley responde también a las exigencias comunitarias que en los últimos años vienen determinando el contenido de las reformas legislativas españolas en materia de regulación de la actividad económica. En este sentido podemos mencionar el documento de trabajo para los servicios de la Comisión titulado "Evaluación del programa nacional de reformas y del programa de estabilidad española 2013", de 25 de mayo de 2013. En dicho documento se señala que "en el ámbito de la competencia en los mercados de productos y servicios el avance se está demorando más de lo previsto en el plan de reforma de septiembre de 2012, a pesar de que las deficiencias en el entorno empresarial (por ejemplo la segmentación del mercado interior español y los obstáculos a la entrada en el sector de los servicios) frenan también la creación de empleo". Concretamente, se cita el retraso en la aprobación del anteproyecto de ley de garantía de la unidad de mercado. En este mismo documento, en su apartado "Retos", 2.2, se señala que "las deficiencias en el entorno empresarial (por ejemplo, la segmentación del mercado interior español, los obstáculos a la entrada en el sector de servicios, la falta de eficiencia del sistema judicial) reducen también las posibilidades de competencia en el mercado y frenan la creación de empleo". Más adelante, punto 3.4, se lleva a cabo un análisis detallado del contenido del anteproyecto de ley de garantía de la unidad de mercado y se dice que se trata de "una ley ambiciosa sobre la unidad del mercado que será un paso fundamental para mejorar el entorno empresarial y la competencia, puesto que facilitará el establecimiento y la circulación de bienes y servicios en todo el territorio español y simplificará los requisitos referentes a la obtención de licencia de actividad".

En la misma fecha se aprobó la Recomendación del Consejo relativa al programa nacional de reformas de 2013 en España (COM-2013, 359 final). En su parte expositiva, nº 15, se dice que “las deficiencias del entorno empresarial, tales como la segmentación del mercado interno o las barreras de entrada en el sector de los servicios, frenan la creación de empleo”, y más adelante, nº 17, se añade que “la estructura administrativa altamente descentralizada precisa de una coordinación reforzada entre las distintas administraciones públicas”. En la parte ya dispositiva, la recomendación número siete establece que “debe aprobarse y aplicarse urgentemente el proyecto de ley de garantía de la unidad de mercado y acelerar todas las acciones complementarias necesarias para su pronta aplicación”.

Internamente también se exigía la aprobación de una ley en garantía de la unidad de mercado. El informe CORA, al tratar de la necesaria reforma del contexto de la situación económica en España, señalaba como una de las líneas de actuación la necesidad de emprender reformas estructurales “que aporten flexibilidad y competencia, ayuden a contener los márgenes y costes empresariales, mejoren la calidad de los factores productivos y faciliten la asignación de recursos hacia los sectores más competitivos. Entre ellas, deben destacarse la reforma laboral, la reforma educativa y la ley de garantía de la unidad de mercado”. Más adelante, en la página 56 se refiere al proyecto de ley en los términos siguientes: “La ley de garantía de la unidad de mercado que se enviará a las Cortes el mes de julio persigue la simplificación de trabas administrativas para el acceso y ejercicio de las actividades económicas en las diferentes Comunidades Autónomas y la libre circulación de bienes y servicios en todo el territorio nacional. La ley está basada en la confianza mutua y en la responsabilidad de todas las administraciones mediante la colaboración *ex ante* y *ex post* para el control y supervisión. La ley aborda mecanismos de cooperación entre administraciones públicas para la elaboración de proyectos normativos con objeto de preservar la coherencia de los mismos.” Nada se dice del principio de eficacia, al que nosotros dedicaremos especial atención.

De acuerdo con los datos expuestos, y con la presión del sector empresarial y de la Comisión Europea, se tramitó con notable rapidez el proyecto de ley, que finalmente vio la luz como Ley 20/2013, de 9 de diciembre.

La ley, según establece su artículo primero, tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. En particular, nos dice el mismo precepto, tiene por objeto garantizar la integridad del orden

económico y facilitar el aprovechamiento de economías de escala y alcance del mercado mediante el libre acceso, ejercicio y la expansión de las actividades económicas en todo el territorio nacional garantizando su adecuada supervisión, de conformidad con los principios contenidos en el artículo 139 de la Constitución.

El legislador también encuentra justificación para su tarea normativa en los principios comunitarios de libertad de servicios y de establecimiento, en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior 123/2006, en el principio comunitario de reconocimiento mutuo, y en la jurisprudencia comunitaria dictada en relación con estos principios.

En todo caso, el legislador se apoya de modo principal en el principio de unidad de mercado que encuentra recogido en el artículo 139 de la Constitución para imponer una nueva regulación de las condiciones de acceso a las actividades económicas y a su ejercicio, nueva regulación que pretende corregir la realidad de un mercado excesivamente fragmentado desde el punto de vista normativo.

II. Contenido general de la Ley

El objetivo general de la Ley, un marco regulatorio eficiente para las actividades económicas, trata de alcanzarse a través de una serie de técnicas de distinto contenido y alcance.

El capítulo II, "Principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación", establece una serie de principios generales que actúan como mandatos que deben determinar la actuación de las administraciones en el ejercicio de su poder normativo y ejecutivo. Algunos de ellos ya están contenidos en la Ley 30/1992. Se trata de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes, de eficacia, de simplificación de cargas, de transparencia y de garantía de las libertades de los operadores económicos.

Estos principios se dirigen a "todas las autoridades competentes", y por tanto suponen una injerencia en el modo de ejercer las respectivas competencias, pero no alteran la titularidad de dichas competencias.

De estos principios nos importa destacar ya en este momento inicial de nuestro trabajo el principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional, al que dedicaremos una especial atención. El artículo 6 de la Ley 20/2013 de-

fine el alcance de este principio en los siguientes términos: “Los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes relacionados con el libre acceso y ejercicio de la actividad económica tendrán eficacia en todo el territorio nacional, de acuerdo con lo establecido en el capítulo V de esta ley.”

El capítulo III, “Garantía de la cooperación entre las administraciones públicas”, establece diversos mecanismos organizativos y procedimentales para favorecer la cooperación entre las distintas administraciones territoriales. Relaciones de cooperación que deben entenderse incluidas dentro del concepto más amplio de relaciones de colaboración al que hace referencia de modo general el artículo 4 de la Ley 30/1992.

En concreto, se crean o potencian instrumentos organizativos de cooperación (el Consejo para la Unidad de Mercado), o la cooperación (a través de las conferencias sectoriales), se impone la cooperación procedimental en la elaboración de proyectos normativos que puedan tener incidencia en la unidad de mercado, y se establecen mecanismos para hacer un seguimiento y evaluación del desarrollo de la Ley 20/2013 y de la normativa en materia de regulación económica.

También puede afirmarse que este capítulo incide en el modo de ejercer las competencias, pero no afecta a su titularidad.

El capítulo IV, “Garantías al libre establecimiento y circulación”, supone una nueva aplicación extensiva de los principios de la Directiva 123/2006. Así, se impone con carácter general el principio de libre acceso y ejercicio en todas las actividades económicas,¹ libertad que sólo podrá limitarse conforme a lo establecido en la ley, a lo dispuesto en la normativa europea o en convenios internacionales.

La aplicación extensiva de la Directiva 123/2006² se manifiesta en el hecho de restringir aún más la posibilidad de exigir una autori-

1. Si bien curiosamente la exposición de motivos excepciona el régimen general del artículo 17 para algunas actividades, como las desarrolladas por el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor o con las oficinas de farmacia.

2. Sobre el alcance de la Directiva 123/2006 y la competencia de la Unión Europea para aprobar una norma con este contenido, se ha producido en nuestro país un interesante debate que queda reflejado en las posiciones encontradas de Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo y Tomás Fernández Rodríguez. El primero de los autores se muestra crítico con la competencia de la UE para establecer una norma que a su juicio va más allá de la garantía de un mercado único imponiendo un modelo concreto general de ordenación de las actividades económicas. Así, en “La directiva de servicios y la libertad de empresa”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 7, 2009. Por su parte Tomás Ramón Fernández defiende la competencia de la UE a partir de las referencias a la libre competencia y a la economía de mercado. Así, en el prólogo

zación, ya que se impone con carácter general una reserva de ley para establecer controles *ex ante*, y también *ex post*, y se limitan las razones imperiosas de interés general que pueden justificar la existencia del control *ex ante* (artículo 17,1). También se obliga a justificar la existencia de una declaración responsable o comunicación previa y se limitan los supuestos en que se podrá exigir al particular esta actividad previa (artículo 17, 2 y 3). Además, se amplían las actuaciones que con carácter general se consideran límites a la libertad de establecimiento y circulación (artículo 18). Y finalmente, y sobre ello volveremos, se consideran actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación, y por tanto quedan prohibidas, la exigencia de requisitos diversos a los exigidos en el territorio de origen o donde el operador haya accedido a la actividad profesional o profesión, requisitos de seguros o requisitos diversos a los exigidos en el lugar de fabricación.³ El capítulo V lleva por título “Principio de eficacia en todo el territorio nacional”.

El principio de eficacia supone que cualquier operador legalmente establecido, o cualquier bien legalmente producido y puesto en circulación, podrá ejercer la actividad económica o circular en todo el territorio nacional sin que quepa en principio exigir nuevas autorizaciones o trámites adicionales por parte de otras autoridades diferentes. Dicho de otro modo (artículo 19), el principio de eficacia, que se traduce en el derecho de todo operador económico a actuar en todo el territorio nacional de acuerdo con la normativa de su lugar de origen. Respecto de los productos, el principio de eficacia supone que cualquier producto legalmente producido al amparo de la normativa de un lugar del territorio español podrá circular y ofertarse libremente en el resto del territorio desde el momento de su puesta en el mercado.⁴ Para reforzar este principio, el artículo 20 precisa las

al libro coordinado por Aguado y Noguera *El impacto de la Directiva de servicios en las administraciones públicas: aspectos generales y sectoriales*, ed. Atelier, 2012.

3. Artículo 118.2, *b*, *c*, *d* y *e*.

4. También aquí se establecen excepciones en la exposición de motivos. Así, se dice que “este principio de eficacia no es, sin embargo, aplicable a determinadas actuaciones relacionadas con las instalaciones o infraestructuras físicas, con la ocupación del dominio público o con la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas que, por su propia naturaleza, resultan vinculados con un ámbito territorial determinado, como nuevamente sucede con las actividades desarrolladas por el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor, con las concesiones demaniales o con las oficinas de farmacia, que se consideran incluidas en las previsiones del segundo párrafo del artículo 20.4 de esta ley”.

actuaciones públicas o privadas del lugar de origen que extienden su validez en todo el territorio nacional.

El capítulo VI se ocupa de la función de supervisión y el control de los operadores económicos, diferenciando las competencias de las autoridades de origen y las de las autoridades de destino, así como las de las autoridades del lugar de fabricación.

Finalmente, el capítulo VII introduce un singular y también criticable nuevo mecanismo de protección de los operadores económicos en el ámbito de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación. Se regula un recurso administrativo ante el Consejo para la Unidad de Mercado y, lo más llamativo y discutible, un procedimiento judicial singular que a través de la disposición final primera se incorpora a la Ley 29/1998. No podemos extendernos en todos los problemas que plantea este nuevo recurso que establece una legitimación especial a favor de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para impugnar normas o actos de cualquier administración, la suspensión automática de la norma o acto impugnado si se solicita por la parte actora, y la competencia de la sala de lo contencioso administrativo de la Audiencia Nacional para conocer de todos estos recursos.

III. El principio de unidad de mercado

Como ya hemos indicado, el artículo primero de la Ley 20/2013 afirma que su objeto es establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. Por tanto, antes de entrar a examinar el contenido y los efectos del principio de eficacia con el que trata de hacerse realidad el principio de unidad de mercado, nos parece necesario recordar cuál es el significado de este principio constitucional al que la Ley 20/2013 dice que trata de servir. Nos importa analizar de modo particular el alcance de este principio como título legitimador de la potestad legislativa del Estado para imponer una mayor uniformidad en la determinación de las condiciones de acceso y ejercicio de actividades económicas.

El principio de unidad de mercado se suele construir por la doctrina a partir del artículo 2 de la Constitución que proclama la indisoluble unidad de la nación española.⁵ Esta misma idea es la que ha

5. Sobre el principio de unidad de mercado en el derecho español, *vid.* De la Quadra-Salcedo Janini, *Mercado nacional único y Constitución*, CEPC, Madrid, 2008; Albertí, E. *Autonomía política y unidad económica*, Civitas, Madrid, 1995; Calonge Velázquez, A.

defendido el Tribunal Constitucional en diversas sentencias. A partir de lo dispuesto en los artículos constitucionales 2, 38, 40, 131.1, 138.1 y 2, 139.2, 149.1-1 y 157.2, el Tribunal Constitucional ha afirmado que “en Estados como el nuestro, de estructura territorial compleja, la exigencia de que los principios básicos del orden económico sean unos y los mismos en todo el ámbito nacional es una proyección concreta del más general principio de unidad que el artículo 2 de la Constitución consagra” (SSTC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1; 1/1984, de 2 de febrero, FJ 5, y 24/1986, de 14 de febrero).

De acuerdo con el criterio del Tribunal Constitucional, lo que a continuación importa conocer es cuál es el contenido de este principio de unidad de mercado, construido en buena medida por la propia jurisprudencia del Tribunal. El Tribunal Constitucional, en una de sus primeras sentencias, STC 1/1982, FJ 1, afirmó que la llamada Constitución económica establece “un marco que implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución, cuyo preámbulo garantiza la existencia de un orden económico y social justo, y cuyo artículo 2 establece un principio de unidad que se proyecta en la esfera económica por medio de diversos preceptos constitucionales, tales como el 128 entendido en su totalidad, el 131.1, el 139.2 y el 138.2”. Añade el Tribunal que “esta exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado es más imperiosa en aquellos como el nuestro, que tienen una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial (Título VIII CE). La unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores. Por ello, la Constitución retiene en poder del Estado,

Autonomía política y unidad de mercado en la CE española de 1978, Universidad de Valladolid, 1988; Carrasco Durán, M. *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la actividad económica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005; Gómez Ferrer, R., “Bases y ordenación general de la economía”, en *Normativa básica en el ordenamiento español*, coord. Pérez Calvo, MAP, Madrid, 1990; Gómez Baraona, A., “Modelo económico y Tribunal Constitucional”, *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, nº 3, 1987; Tena Piazuelo, V. *La unidad de mercado en el Estado autonómico*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1997; Tornos Mas, J. “La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía”, *REDA*, nº 21, 1979; Viver Pi-Sunyer, C., “La libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libertad de circulación de bienes, art. 139.2 CE”, en *La función del artículo 149.1.1 de la CE en el sistema de distribución de las competencias*, IEA, Barcelona, 1992.

como exclusivas en su integridad, aquellas competencias que atañen a determinados aspectos del orden económico y de su unidad, como sucede entre otros preceptos, con el artículo 149.1.10 CE, y en otros supuestos retiene en poder del Estado, también con carácter exclusivo, la competencia para fijar solamente las “bases”, como ocurre con los indicados en el artículo 149.1.11 y 13 CE”.

Más tarde el Tribunal vuelve a insistir en esta idea: “La unidad de mercado supone, por lo menos, la libertad de circulación sin traba por todo el territorio nacional de bienes, capitales, servicios y mano de obra y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica” (STC 88/1986, de 1 de julio, FJ 6). Pero también se reconoce que esta configuración del principio de unidad de mercado se ha debido hacer compatible con la propia configuración del Estado español como un Estado compuesto que reconoce la autonomía política de las Comunidades Autónomas. Por ello el Tribunal Constitucional ha establecido que la unidad exigida por la Constitución “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” (STC 88/1986, FJ 6).

La coexistencia de los principios de unidad y autonomía obliga a buscar un equilibrio. Por ello el Tribunal Constitucional ha establecido que “nuestro texto constitucional garantiza tanto la unidad de España como la autonomía de sus nacionalidades y regiones, lo que necesariamente obliga a buscar un adecuado equilibrio entre ambos principios, pues la unidad del Estado no es óbice para la coexistencia de una diversidad territorial que admite un importante campo competencial de las Comunidades Autónomas” (STC 96/2002, de 25 de abril, FJ 11). En la misma línea, la STC 88/1986, de 1 de julio, FJ 6, estableció que “la compatibilidad entre la unidad económica de la nación (que tendría como una de sus manifestaciones la unidad de mercado) y la diversidad jurídica que deriva de la autonomía ha de buscarse, pues, en un equilibrio entre ambos principios, equilibrio que, al menos, y en lo que aquí interesa, admite una pluralidad y diversidad de intervenciones de los poderes públicos en el ámbito económico, siempre que [...] quede en todo caso a salvo la igualdad básica de todos los españoles”.

Una vez afirmado que unidad económica no significa uniformidad, el Tribunal Constitucional ha tratado de fijar algunos criterios generales para admitir la diversidad de las normas autonómicas. En este sentido, ha dicho que la regulación autonómica se debe llevar

a cabo dentro del ámbito de la competencia de la Comunidad Autónoma, y que esa regulación, en cuanto introductora de un régimen diverso del o de los existentes en el resto de la nación, debe resultar proporcionada al objeto legítimo que se persigue, de manera que las diferencias y peculiaridades en ella previstas resulten adecuadas y justificadas por su fin (STC 88/1986, de 1 de julio, FJ 6).

La Sentencia 96/2002, de 25 de abril, sintetiza en buena medida toda la jurisprudencia anterior, afirmando que “la unidad de mercado en el territorio nacional no impide toda normación que, de una manera u otra, puede afectar a la libertad de circulación, sino la fragmentación del mercado, en el sentido de que las consecuencias objetivas de las medidas adoptadas impliquen el surgimiento de obstáculos que no guardan relación con el fin constitucionalmente lícito que aquellas persiguen”.

Esta última sentencia incorpora una idea de especial interés. El Estado puede actuar como garante de la unidad del mercado español en ejercicio de su competencia exclusiva sobre la materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, también para asegurar la libre circulación de bienes en el territorio español impidiendo los obstáculos a la misma por parte de los poderes públicos, artículo 139.2. Por último, señala que la intervención estatal deberá respetar la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas con el fin en todo caso de evitar la fragmentación del mercado y los efectos disgregadores o disfuncionales que se deriven de una diversidad de normas autonómicas, cuya singularidad exceda de un fin legítimo, es decir, que esa diversidad no sea adecuada al objeto que persigue o sea desproporcionada. Se añade otra precisión de especial interés. La unidad de mercado implica un mínimo normativo o un presupuesto para el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de forma tal que, sin ser un título de atribución de competencias en sí mismo, sí puede actuar como límite a las competencias autonómicas.

De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, la unidad de mercado trata de evitar la existencia de un mercado fragmentado de forma arbitraria o desproporcionada. Por tanto, lo que impide es un ejercicio de las competencias autonómicas en materia económica que conlleve la adopción de medidas discriminatorias o que obstaculicen la libre circulación de bienes y servicios dentro del mercado nacional.

Este concepto de medidas que obstaculizan el comercio dentro del mercado español debe ser precisado. Por un lado hay que reconocer que no toda incidencia sobre la circulación de personas y bienes

es necesariamente un obstáculo. De acuerdo de nuevo con el Tribunal Constitucional, “no toda incidencia sobre la circulación de personas y bienes es necesariamente un obstáculo. Lo será, sin duda, cuando intencionalmente persiga la finalidad de obstaculizar la circulación, pero, en contra de lo que argumenta la representación del Gobierno Vasco, no sólo en ese caso, sino también en aquellos otros en los que las consecuencias objetivas de las medidas adoptadas impliquen el surgimiento de obstáculos que no guardan relación con el fin” (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2).

En relación con este concepto de “obstáculo” nos importa destacar otra idea. Una cosa es que una norma autonómica pueda establecer, por ejemplo, de forma injustificada obstáculos al comercio en general, y otra cosa es que la norma autonómica establezca obstáculos al comercio interautonómico contrarios al principio de unidad de mercado. La primera actuación debería confrontarse con el artículo 38 de la Constitución, mientras que la segunda debería examinarse en relación con el artículo 139.2 del texto constitucional. Así, por ejemplo, una norma autonómica que estableciera un sistema de autorizaciones contingentadas para la apertura de grandes centros comerciales podría entrar en contradicción con el artículo 38 de la Constitución, pero al establecer este régimen de forma igualitaria para todos los operadores económicos no supondría en principio una vulneración del principio de unidad de mercado. Por el contrario, sí que constituiría un obstáculo al comercio interautonómico una medida de un poder público que tuviera un efecto restrictivo más oneroso sobre la actividad económica de personas o bienes provenientes de fuera de una Comunidad Autónoma que sobre la actividad de personas radicadas o bienes de la propia entidad que establece dicha norma. Así, por ejemplo, la exigencia de tener la sede social de la entidad en la Comunidad Autónoma donde se quiere llevar a cabo la actividad.

Una última consideración. La Sentencia 133/1997 del Tribunal Constitucional declara que “una de las manifestaciones de dicha unidad de la política económica es el principio de unidad del mercado –y, por tanto, del mercado de capitales–, reconocido implícitamente por el artículo 139.2 de la Constitución, al disponer que ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libre circulación de bienes en todo el territorio español. Otra manifestación de esa unidad del orden económico es la exigencia de la adopción de medidas de política económica aplicables, con carácter general, a todo el territorio nacional, al servicio de una serie de objetivos de carácter económico fijados por la propia Constitución –artículos 40, 131 y 138.1)”.

Como se ha dicho,⁶ “los principios de unidad de mercado y de unidad de la política económica, a pesar de venir derivados del mismo principio (unidad del orden económico nacional), son dos principios distintos. El primero tiene carácter estructural, y sirve para garantizar que la integración que ha alcanzado el mercado español no se vea perturbada por acciones en sentido contrario (incluso aunque pudieran gozar de cobertura competencial) de las entidades territoriales dotadas de autonomía, pero tampoco de las propias autoridades estatales. La unidad de mercado tiene un carácter estático. Para que exista unidad de mercado deben concurrir elementos estructurales que permitan que, en su espacio, la actividad económica se desarrolle en condiciones de libertad e igualdad. El segundo de los principios, esto es, el de unidad de la política económica, posee, por el contrario, un carácter dinámico, sirviendo de fundamento último a aquellas actuaciones que permiten la realización de una política coordinada de las autoridades estatales y las autónoma. En definitiva, como ha señalado la doctrina: entendida en sentido estricto, la unidad de mercado es distinta de la unidad de la política económica porque, al menos en teoría, es posible un mercado único sin que sobre él actúe una política económica dirigida por una autoridad política”.⁷

Este rápido examen de la doctrina del Tribunal Constitucional nos permite precisar algunas ideas de interés.

a) La unidad de mercado es un principio de construcción jurisprudencial vinculado al principio más general de unidad del ordenamiento económico nacional.

b) El contenido esencial de la unidad de mercado es la garantía de la libertad de circulación sin trabas por todo el territorio nacional de bienes, capitales y servicios y mano de obra, y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad.

c) La unidad de mercado no es un título competencial del Estado y no exige la uniformidad de la normativa reguladora de la actividad económica. Las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias, pueden establecer regulaciones diversas en materia de

6. Informe del Consejo Económico y Social 3/2000, “Unidad de mercado y cohesión social”, pág. 69.

7. La distinción entre elementos estructurales y garantías dinámicas de la unidad económica la encontramos en Albertí, E., *Autonomía política y unidad económica*, Civitas, Madrid, 1995, pág. 194. Para este autor las garantías estructurales imponen a todos los poderes públicos el respeto de las mismas reglas generales de actuación. Las garantías dinámicas residen en el hecho consistente en atribuir a las instancias centrales las principales facultades de intervención.

ordenación económica siempre que no constituyan obstáculos para el funcionamiento del mercado nacional.

d). El Estado, para garantizar la unidad de mercado, puede ejercer sus competencias en materia de bases y coordinación de la ordenación de la actividad económica.

Una vez analizado el contenido jurídico del principio de unidad de mercado, y su directa incidencia en el sistema de distribución de competencias, procede examinar en qué medida la Ley 20/2013 respeta el marco constitucional y la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto. Lo que nos importa determinar es si el legislador estatal ha hecho un uso correcto de su competencia para garantizar la unidad del mercado, y si la Ley 20/2013 puede por tanto situarse dentro del título competencial estatal "bases y coordinación de la ordenación de la actividad económica", tal y como se ha interpretado por el Tribunal Constitucional.

Como veremos a continuación, a nuestro entender el principio de eficacia que introduce la Ley 20/2013 no respeta el marco constitucional vigente y además es disfuncional. Si bien reconocemos al Estado la competencia para garantizar la unidad del mercado, imponiendo incluso marcos normativos uniformes de contenido sectorial, creemos que ello debería hacerse, en su caso, a través de unas técnicas diversas a las que utiliza la Ley 20/2013 y, en concreto, del recurso al principio de eficacia tal y como se configura en el texto legal.

IV. El principio de eficacia

De acuerdo con Albertí,⁸ la unificación económica discurre por cuatro vías: la desaparición de las fronteras interiores y la consiguiente creación de una unión aduanera frente al exterior, la interdicción del trato desigual en el interior de cada Estado miembro a los ciudadanos de los demás que integran la federación, la uniformización de las reglas básicas de disciplina de las actividades económicas en todo el territorio federal, y la concesión al poder central de los principales instrumentos de intervención económica. La Ley 20/2013 recurre a la tercera de las técnicas apuntadas.

En principio no tenemos nada que oponer a que el Estado trate de garantizar el principio de unidad de mercado haciendo uso de las

competencias que para ello le otorga el texto constitucional, en particular la competencia básica para la ordenación general de la economía. Ahora bien, como veremos a continuación, la Ley 20/2013 trata de hecho de imponer una igualación sustancial de la normativa sectorial reguladora de la actividad económica de forma indirecta. Para ello acude al principio de eficacia, lo que le permitirá imponer una uniformidad *de facto* a través de la generalización de la aplicación de la norma menos intervencionista, lo que a nuestro entender no sólo es inconstitucional, sino además irracional.

De las diversas medidas que contiene la Ley 20/2013 para garantizar la unidad del mercado, la de mayor calado, y más discutible, es la introducción del principio de eficacia. Este principio, definido como ya vimos en el artículo 6 de la ley (“los actos, disposiciones y modos de intervención de las autoridades competentes relacionados con el libre acceso y ejercicio de la actividad económica tendrán eficacia en todo el territorio nacional”) se desarrolla de forma específica en el capítulo V, artículos 19 y 20, y también se contempla en el artículo 18.2, letras b, c, d, e y f.

El principio de eficacia pretende conseguir un doble objetivo: por un lado, establecer una normativa común en todo el territorio nacional para regular el ejercicio de una actividad económica, y por otro lado, favorecer el que esta normativa común sea la que imponga las menores condiciones posibles para el concreto acceso a un determinado tipo de actividad económica. El artículo 19 define el alcance del principio de eficacia en los términos siguientes: “Desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español podrá ejercer su actividad económica en todo el territorio, mediante establecimiento físico o sin él, siempre que cumpla los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen, incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar. Cualquier producto legalmente producido al amparo de la normativa de un lugar del territorio español podrá circular y ofertarse libremente en el resto del territorio desde el momento de su puesta en el mercado. Cuando conforme a la normativa del lugar de destino se exijan requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías a los operadores económicos o a los bienes distintos de los exigidos obtenidos al amparo de la normativa del lugar de origen, la autoridad de destino asumirá la plena validez de estos últimos, aunque difieran en su alcance o cuantía. Asimismo, el libre ejercicio operará incluso cuando en la normativa del lugar de origen no se exija requisito, control, cualificación o garantía alguno.”

El objetivo perseguido por el principio de eficacia, tal y como acaba de definirse, ya se trata de conseguir a través de lo dispuesto en el artículo 18. Este precepto prohíbe de forma general algunas actuaciones por considerarlas contrarias al libre establecimiento y la libre circulación. Estas actuaciones prohibidas consisten en la exigencia de requisitos para el ejercicio de una actividad económica distintos de los que se exigen a un determinado operador por la autoridad del territorio en el que dicho operador tiene su sede social. Así, el artículo 18.2.b prohíbe la exigencia de requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para el ejercicio de la actividad en el territorio de una autoridad competente distinta de la autoridad de origen. De este modo se deja sin efecto la norma que impone condiciones más gravosas en otro territorio, al tener que aplicar lo dispuesto en la norma menos gravosa acordada por la autoridad de origen. Lo mismo ocurre en los supuestos previstos en los apartados c, d, e, y f, en relación a requisitos de cualificación profesional, requisitos de seguros, especificaciones técnicas, o condiciones para la obtención de ventajas económicas.

La regulación específica del principio de eficacia se contiene en el capítulo V. Por un lado, el artículo 19, al que antes nos hemos referido, establece el principio general de aplicación de la normativa más favorable en todo el territorio nacional para el ejercicio de cualquier actividad económica y para la circulación de los productos fabricados. Esta normativa más favorable desplaza a la normativa del lugar en donde vaya a ejercerse la actividad o vaya a venderse el producto.

El artículo 20, por su parte, viene a tratar de conseguir el mismo objetivo pero en este caso a través de una regla de contenido positivo, afirmando que las actuaciones administrativas realizadas por la autoridad del lugar de origen a favor de un operador económico extenderán su eficacia a todo el territorio nacional, sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales. De este modo, el artículo 19 lo que nos dice es que la autoridad de destino asumirá la plena validez de lo establecido por la autoridad de origen, mientras que el artículo 20 lo que nos dice es que lo dispuesto por la autoridad de origen tendrá plena eficacia en todo el territorio nacional. Ambos mandatos se complementan, si bien en el fondo significan lo mismo.

La aplicación general y extensiva de lo dispuesto en la normativa de la autoridad de origen tiene no obstante una excepción. Como dice

el apartado cuarto del artículo 20, “el principio de eficacia en todo el territorio nacional no se aplicará en caso de autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física. No obstante, cuando el operador esté legalmente establecido en otro lugar del territorio, las autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente a la instalación o infraestructura. El principio de eficacia en todo el territorio nacional tampoco se aplicará a los actos administrativos relacionados con la ocupación de un determinado dominio público o cuando el número de operadores económicos en un lugar del territorio se ha limitado en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas”.⁹ De este modo, pues, el principio de eficacia jugará fundamentalmente en todo aquello que podemos simplificar diciendo que está vinculado a la licencia de actividad, mientras que no es de aplicación en aquello vinculado a las licencias de construcción o de apertura.

¿Cuál es el verdadero alcance de este principio? A nuestro entender lo verdaderamente relevante del principio de eficacia es que va más allá del principio del reconocimiento mutuo para actos ejecutivos adoptados bajo una normativa común. El principio del reconocimiento mutuo, de origen comunitario, lo que trataba era de imponer a los Estados miembros la aceptación de los productos legalmente fabricados y comercializados en cualquier otro Estado de la UE, aunque lo hubieran sido con normas y prescripciones técnicas diferentes a las del Estado receptor, con tal de que estas normas fueran aptas y suficientes para satisfacer el objetivo regulador fundamentado por una razón imperiosa de interés general. Por tanto, en el principio del reconocimiento mutuo existen dos ideas previas fundamentales. La Comisión puede establecer unos contenidos esenciales en la reglamentación de los productos, y a partir de aquí los Estados miembros, en virtud del principio de confianza mutua, reconocen la aplicación que

9. La exposición de motivos de la ley precisa algo más el alcance de esta excepción. Como ya expusimos en la nota 4, la exposición de motivos nos dice que “este principio de eficacia no es, sin embargo, aplicable a determinadas actuaciones relacionadas con las instalaciones o infraestructuras físicas, con la ocupación del dominio público o la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas que, por su propia naturaleza, resultan vinculados con un ámbito territorial determinado, como nuevamente sucede con las actividades desarrolladas por el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor, con las concesiones demaniales o con las oficinas de farmacia, que se consideran incluidas en las previsiones del segundo párrafo del artículo 20.4 de esta ley”.

de esta normativa mínima comunitaria haya hecho otro Estado.¹⁰ El principio de eficacia va más allá, ya que lo que pretende es conseguir que en todo el territorio nacional se imponga por la fuerza de los hechos aquella normativa más liberalizadora, aquella que contenga menos requisitos para el ejercicio de una actividad económica o para la circulación de un producto. Al imponer la extensión de esa normativa en los territorios de destino se está generalizando la aplicación de la normativa menos interventora. Esto es lo que se ha calificado como “*dumping regulatorio*”.

El “*dumping regulatorio*” puede imponerse por la fuerza de los hechos. Cualquier autoridad con competencia para regular el acceso a una determinada actividad económica, o las condiciones de fabricación de un producto, puede decidir establecer en su territorio la norma más favorable posible, llegando incluso a no existir ningún tipo de control previo para el ejercicio de estas actividades. De este modo atraerá a las empresas del sector a establecerse en su territorio, con los beneficios que ello pueda comportar para esta administración, desde el punto de vista de ingresos tributarios y creación de puestos de trabajo. Se trata de atraer inversiones a través de medidas favorables de contenido económico. Las empresas pueden tener interés en deslocalizarse a estos territorios ya que a partir de este momento podrán ejercer su actividad en todo el territorio nacional con el régimen menos intervencionista posible. El operador económico escoge el ordenamiento que le es más favorable y en virtud del principio de eficacia se dedica a desplazar las normativas o las intervenciones administrativas existentes en los lugares de destino.

Es importante destacar que la verdadera significación del principio de eficacia, tal y como se contempla en la Ley 20/2013, radica en el hecho de que en virtud del mismo se establece una nueva relación entre los ordenamientos de las distintas Comunidades Autónomas y también de los entes locales. El sistema de distribución de competencias queda alterado sustancialmente por el hecho de que a partir de ahora aquella Comunidad Autónoma, o aquel ente local, que en ejercicio de sus competencias decida establecer la normativa menos interventora posible conseguirá que su norma se aplique en todo el territorio nacional por encima de lo que se haya establecido en otras normativas aprobadas en ejercicio de sus propias competencias por

10. Sobre esta cuestión, *vid.* De la Quadra-Salcedo, T. “Libertad de establecimiento y de servicios: ¿Reconocimiento mutuo o país de origen?”, *REDA*, nº 146, 2010, pág. 253 a 25.

otras Comunidades Autónomas o entes locales. El principio de eficacia no supone una alteración directa del sistema de distribución de competencias, ya que en principio se respeta el sistema existente y tanto las Comunidades Autónomas como los entes locales podrán continuar aprobando las normativas reguladoras en materia económica que sean de su competencia. Esta normativa será válida, el problema es que perderá su eficacia en el propio territorio de la autoridad competente que la aprobó al verse desplazada por la normativa que trae bajo el brazo el operador económico que decide actuar en esta Comunidad Autónoma o ente local como territorio de destino.

Para hacer efectivo el principio de eficacia la ley regula, en su capítulo VI, la supervisión de los operadores económicos, con el fin de garantizar la libertad de establecimiento y la libre circulación y el cumplimiento de los principios recogidos en la ley. Así, el artículo 21 nos dice que cuando la competencia de supervisión y control no sea estatal las autoridades de origen serán las competentes para la supervisión y control de los operadores respecto al cumplimiento de los requisitos de acceso a la actividad económica, mientras que las autoridades de destino serán las competentes para la supervisión y control del ejercicio de la actividad económica. Se añade que las autoridades del lugar de fabricación serán las competentes respecto al control del cumplimiento de la normativa relacionada con la producción y los requisitos del producto para su uso y consumo. Finalmente se añade que en caso de que, como consecuencia del control realizado por la autoridad de destino, se detectara el incumplimiento de requisitos de acceso a la actividad de operadores o de normas de producción o requisitos del producto, se comunicará a la autoridad de origen para que ésta adopte las medidas oportunas, incluidas las sanciones que correspondan.

¿Qué significa en definitiva este sistema de supervisión? Lo que el legislador ha establecido es que si existe una normativa que establezca requisitos de acceso a una actividad económica el cumplimiento de esta normativa será llevada a cabo por la autoridad de origen. A la autoridad de destino le corresponde únicamente el control y supervisión del ejercicio de la actividad económica, esto es, constatar si quien ejerce la actividad tiene acreditado el cumplimiento de los requisitos de acceso a dicha actividad y si cumple con la normativa aplicable para poder ejercerla (por ejemplo, respeto a requisitos ambientales, seguridad en el trabajo, ruido, etc.). Es decir, si un operador económico que tiene su sede social en la Comunidad Autónoma de Cataluña debe cumplir un requisito para poder acceder al ejercicio de esa actividad, serán las autoridades de Cataluña las que verificarán

si cumple estos requisitos para poder ejercer esta actividad. Una vez haya sido autorizado o haya obtenido el certificado correspondiente ya podrá actuar en todo el territorio nacional, de modo que si actúa en la Comunidad Autónoma valenciana las autoridades de esta Comunidad deberán limitarse a comprobar si en su territorio de origen ha obtenido la autorización o certificado correspondiente, por tanto según la normativa aplicable en la administración de origen. Si las autoridades valencianas detectaran que este operador catalán no tiene la autorización o certificado correspondiente deberán comunicar a las autoridades de Cataluña esta situación, para que sean estas autoridades las que adopten las medidas oportunas, que pueden consistir en la prohibición del ejercicio de la actividad y en la imposición de medidas sancionadoras. Por tanto, las autoridades de destino no podrán ejercer medida alguna sobre el operador económico que proviene de otra Comunidad Autónoma en lo referente a las condiciones para el inicio o ejercicio de la actividad.

Los conceptos de autoridad de origen y autoridad de destino se definen en el anexo de la propia ley. El apartado B del anexo nos dice que autoridad de origen es la autoridad competente del lugar del territorio nacional donde el operador esté establecido legalmente para llevar a cabo una determinada actividad económica. Se añade que se entenderá que un operador está establecido legalmente en un territorio cuando en ese lugar se acceda a una actividad económica y a su ejercicio.

El apartado E del mismo anexo nos dice que autoridad de destino es la autoridad competente del lugar del territorio nacional donde un operador legalmente establecido en otro lugar del territorio nacional lleva a cabo una actividad económica, mediante establecimiento o sin él.

La disposición adicional 10ª, por su parte, trata de precisar la forma de determinar cuál es la autoridad de origen. Así, nos dice la disposición adicional que cuando haya conflicto para determinar cuál es la autoridad de origen, o el operador se haya establecido en más de un lugar, elegirá como autoridad de origen la de cualquiera de los lugares en los que se haya establecido y comunicará su elección a las autoridades afectadas. La comunicación producirá efectos a partir de su presentación, no afectando a los procedimientos administrativos iniciados con anterioridad.¹¹

11. La disposición adicional añade que: "Mientras los operadores económicos no hayan efectuado la comunicación de su elección conforme a lo previsto en el primer párrafo de esta disposición, desde la entrada en vigor de los artículos 20 y 21.2 de esta ley se

De este modo se viene a favorecer el ejercicio de lo que hemos llamado "*dumping* regulatorio". Como vemos, se deja en manos del operador establecido en más de un lugar el determinar cuál es su autoridad de origen, debiendo únicamente comunicar esta elección a las autoridades de destino en las que vaya a ejercer su actividad. De este modo es lógico pensar que el operador económico escogerá como autoridad de origen aquella que le dé un trato más favorable.

V. La crítica al principio de eficacia

La introducción en nuestro sistema normativo del principio de eficacia en los términos en que se lleva a cabo por la Ley 20/2013 nos parece criticable por varios motivos. En primer lugar, porque creemos que vulnera de forma manifiesta el sistema de distribución competencial establecido en la Constitución y los Estatutos de Autonomía. En segundo lugar, porque da una respuesta irracional y no eficaz a un problema real, como es el de la excesiva fragmentación de la regulación del ejercicio de las actividades económicas en todo el territorio del Estado. En tercer lugar, porque introduce de hecho un trato desigual entre los operadores de las diversas Comunidades Autónomas.

A) *La inconstitucionalidad del principio de eficacia por razones de orden competencial*

La Ley 20/2013 establece en su disposición final cuarta que la misma 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, legislación procesal, en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y la legislación básica sobre contratos recogidas respectivamente en las materias del artículo 149.1.1ª, 6ª, 13ª y 18ª".

considerará que es autoridad de origen la del lugar donde el operador económico ejerce la dirección efectiva de su actividad económica, centraliza la gestión administrativa y la dirección de sus negocios. Cuando el operador económico no hubiera accedido a esa actividad económica en el lugar donde ejerce la dirección efectiva de su actividad económica, centraliza la gestión administrativa y la dirección de sus negocios, se considerará que es autoridad de origen la del lugar en el que se estableció en primer lugar para llevar a cabo esa actividad económica."

La exposición de motivos de la propia ley afirma por su parte que “el Tribunal Constitucional ha considerado en múltiples ocasiones que en Estados como el nuestro, de estructura territorial compleja, la exigencia de que los principios básicos del orden económico sean unos y los mismos en todo el ámbito nacional es una proyección concreta del más general principio de unidad. Así, ha considerado el Tribunal Constitucional que el funcionamiento de la actividad económica exige la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario y general en todo el territorio nacional”.

Nada que decir a lo que se establece en la exposición de motivos. En el inicio de este trabajo hemos recogido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa al principio de unidad de mercado. Como ya hemos dicho, esa jurisprudencia reconoce ciertamente al Estado un poder de intervención y regulación para tratar de conseguir hacer efectiva la unidad de mercado, pero esta misma jurisprudencia reconoce que unidad no es uniformidad, y que la intervención estatal debe ser respetuosa con las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de autonomía en materia de ordenación de la economía.

Para tratar de sortear la jurisprudencia constitucional, el legislador justifica competencialmente el contenido de la ley afirmando que la misma no tiene como finalidad uniformar los ordenamientos jurídicos. La exposición de motivos nos dice que “sin perjuicio de las competencias que en cada caso corresponden al Estado, las Comunidades Autónomas o las entidades locales, con esta ley se dota 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. La ley no tiene como finalidad uniformar los ordenamientos jurídicos, puesto que, como ya ha señalado el Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones, unidad no significa uniformidad, ya que la misma configuración territorial del Estado español y la existencia de entidades con autonomía política, como son las Comunidades Autónomas, supone una diversidad de regímenes jurídicos”.

Afirmación tan cierta como falsa. Es verdad que la ley no tiene como finalidad uniformar los ordenamientos jurídicos a través del establecimiento de una normativa común. La Ley 20/2013 no establece

a través del principio de eficacia un nuevo marco común para todas las Comunidades Autónomas en materia de acceso al ejercicio de las actividades económicas, y desde este punto de vista puede decir que respeta las competencias de las distintas Comunidades Autónomas y también la de los entes locales en esta materia. Pero lo cierto, como ya hemos apuntado antes, es que el principio de eficacia supone introducir un nuevo criterio de relación entre ordenamientos jurídicos que supone de hecho una novedad de gran calado, ya que el citado principio permite que la normativa de una Comunidad Autónoma, o incluso de un ente local, desplace las normativas de los entes territoriales que ostenten las mismas competencias materiales. De esta forma se impone la uniformización de los ordenamientos jurídicos. Es verdad que la uniformización no se impone directamente en virtud del contenido de una ley estatal sectorial que ocupa el ámbito material de regulación de los otros entes territoriales, pero lo que sí hace la norma estatal es imponer que las regulaciones materiales que establezcan el marco más liberalizador posible para el acceso al ejercicio de una actividad económica se impongan en todo el mercado nacional y desplacen a las normas de los otros entes territoriales en sus respectivos territorios. La ley estatal lo que hace de este modo es introducir un nuevo criterio de relación interordinamental que permitirá la uniformización a la baja de los ordenamientos jurídicos internos. No se altera en abstracto el sistema de reparto competencial, ya que las Comunidades Autónomas y los entes locales podrán continuar ejerciendo sus competencias, pero las normas que estas entidades dicten o los actos administrativos que pretendan ejercer se verán desplazados por las normas y por los actos ejecutivos que otros entes territoriales hayan aprobado en ejercicio de las mismas competencias materiales.

El legislador estatal no recurre tampoco en este caso a su competencia para la ordenación general de la economía estableciendo unas bases como un mínimo común denominador normativo, o como unos principios generales de intervención sobre las actividades económicas que pudieran ser desarrollados por las Comunidades Autónomas. Esto último es lo que por ejemplo se llevó a cabo a través de las leyes de trasposición de la Directiva 123/2006.¹² En el presente

12. Así lo reconoce el Tribunal Constitucional en su Sentencia 193/2013, de 21 de noviembre, FJ 4, *in fine*, "por lo que es posible trasladar aquí la conclusión allí alcanzada y que ya se resolvió en dicha STC 26/2012, FJ 5", al subrayar que "[n]inguna duda cabe de que las normas que se han expuesto tienen carácter básico desde un punto de vista formal, pues ya hemos indicado que como tales se proclaman en la Ley de ordenación del comercio minorista y en la Ley 17/2009 mientras que, desde la perspectiva material, pueden ser

caso, el principio de eficacia no supone que el Estado defina un modelo básico y común de ordenación de la economía, ya que en el capítulo de la ley relativo a dicho principio no se establece ninguna regla material de actuación. Lo que se establece es un principio de relación interordinamental, en virtud del cual la regla menos intervencionista desplaza a la regla más intervencionista. De este modo se consigue inaplicar la normativa autonómica y local. No se establece un juego de bases y desarrollo en virtud del cual el legislador estatal se atribuye toda la competencia normativa, remitiendo a la Comunidad Autónoma o ente local la función ejecutiva. Se va más allá, ya que en función de cuál sea el contenido de la norma autonómica o local menos intervencionista se puede llegar a suprimir toda posibilidad de intervención al ente territorial que trata de establecer un régimen de intervención en función de su valoración sobre el alcance de los intereses generales a proteger. Si el operador económico dispone de una normativa no intervencionista en su lugar de origen, la norma autonómica local deviene inaplicable.

Esta crítica a la ley desde la perspectiva competencial apareció ya en el informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el anteproyecto de ley de garantía de la unidad de mercado de fecha 11 de abril de 2013. El Consejo analiza el principio de eficacia y afirma que “si se trae a colación la doctrina constitucional relativa al principio de unidad de mercado, fácilmente se constata que el reconocimiento de la diversidad normativa entre Comunidades Autónomas a que anteriormente se ha hecho alusión queda manifiestamente en entredicho, pues una normativa menos rígida o exigente para una determinada actividad económica, que puede tener su razón de ser en las peculiaridades propias del territorio en el que en principio ha de regir, se extrapola a otro ámbito territorial en el que, precisamente, las especificidades que

consideradas previsiones básicas en materia económica en cuanto que prevén un marco más flexible y transparente para el acceso y ejercicio de las actividades de servicios, estableciendo que deben eliminarse todos aquellos regímenes de autorización que no estén justificados por una razón imperiosa de interés general a fin de asegurar que los controles administrativos previos para el ejercicio de una actividad, en este caso la comercial, no constituyan obstáculos indebidos para el acceso al mercado. El Estado puede legítimamente perseguir estos objetivos al amparo de sus competencias, en particular la relativa a la ordenación general de la economía ex art. 149.1.13 CE”. Sobre el alcance de la competencia estatal de ordenación general de la economía, del artículo 149.1.13, *vid.*, recientemente, De la Quadra-Salcedo Janini, T. “La transposición de las Directivas que inciden en la regulación económica: la utilización del título competencial del artículo 149.1.13 CE”, en el volumen colectivo *Transposición de Directivas y autogobierno*, X. Arzoz (dir.), IEA, Barcelona, 2013, pág. 254 y ss.

le son propias pueden ser la causa de la implantación de un régimen jurídico más riguroso". Por ello, concluye que "se sugiere reflexionar sobre la conveniencia de introducir un modelo basado en las premisas anteriormente expuestas habida cuenta que su compatibilización con el reconocimiento de la diversidad normativa en el marco de la unidad de mercado puede presentar dificultades importantes".

También se muestra crítico con el anteproyecto de ley desde esta perspectiva competencial el Dictamen 5/2013 del Consejo Económico y Social de España, de fecha 19 de abril de 2013. Para el Consejo Económico y Social la norma sometida a dictamen puede ser de difícil aplicación y dar lugar a una gran litigiosidad, porque afecta a un buen número de competencias autonómicas y locales. Por ello el Consejo señala que a su juicio "la norma debería disponer de manera expresa en las disposiciones generales, tal y como reza en la exposición de motivos, que lo estipulado en ella se aplicará sin perjuicio de las competencias que en cada caso correspondan al Estado, las Comunidades Autónomas o las entidades locales".

En cambio, el dictamen del Consejo de Estado, número de expediente 631/2013, de 26 de junio de 2013, no hace especial hincapié en el tema competencial. Se limita a discrepar de los reparos de inconstitucionalidad formulados por las Comunidades Autónomas de Cataluña y Andalucía, y de forma un tanto apodíctica afirma que no se afecta a las competencias autonómicas y locales.

En definitiva, llegamos a la conclusión de que el principio de eficacia tal y como se establece en la Ley 20/2013 no tiene encaje en nuestro modelo constitucional de distribución de competencias, y no puede ampararse en el principio de unidad de mercado ni en los títulos competenciales transversales del Estado a los que se refiere la disposición final cuarta de la misma Ley 20/2013.

B) Una solución ineficaz

La política pública estatal a favor de la unidad de mercado no sólo debe ser adecuada a la Constitución, también debe tratar de ser eficaz. Esta eficacia está, a nuestro entender, claramente comprometida por las mismas razones que nos han llevado a cuestionar la constitucionalidad de la Ley 20/2013.

La aplicación práctica del principio de eficacia puede derivar en una significativa litigiosidad, dada la complejidad que supone la aplicación de los criterios de autoridad de origen y de destino para determinar el ordenamiento aplicable, a pesar de los esfuerzos del le-

gislador por establecer unos criterios generales que permitan resolver estos conflictos (disposición adicional cuarta). En ningún caso puede minusvalorarse el hecho de que las administraciones en donde se lleve a cabo la actividad tenderán a tratar de imponer su propia normativa, aprobada en razón del propio concepto de interés público, lo que derivará en muchas ocasiones en conflictos jurídicos. El propio Consejo Económico y Social, en su Dictamen 5/2013 sobre el anteproyecto de ley de garantía de la unidad de mercado, afirma que “el CES considera que la norma sometida a dictamen puede ser de difícil aplicación y dar lugar a una gran litigiosidad porque afecta a un buen número de competencias autonómicas y locales” (página 8).

Desde otra perspectiva, las consecuencias que se derivan de la aplicación del principio de eficacia tampoco parecen plausibles. Favorecer el *dumping* regulatorio puede llevar a imponer un sistema general de falta de requisitos previos, y por tanto también de controles posteriores, para el acceso al ejercicio de todo tipo de actividades económicas. Esta supresión indiscriminada de cargas no puede verse como algo en sí mismo positivo. Razones de interés general aconsejan en muchos casos someter el ejercicio de actividades económicas al cumplimiento de requisitos de acceso a la actividad. Requisitos que se podrán exigir en forma de controles *ex ante* o *ex post*, pero en todo caso convendrá en muchas ocasiones exigir unas reglas de actuación en defensa de los intereses generales. Por ello nos parece peligroso favorecer la supresión de todo tipo de norma reguladora o de los niveles mínimos de intervención con el argumento de que se defiende el principio de unidad de mercado.

Lo que el mundo empresarial reclama, y lo que nos parece correcto, no es tanto la supresión de todo requisito previo para el ejercicio de sus actividades económicas cuanto el hecho de que los requisitos exigibles sean razonables, previsibles y que se establezcan con carácter general en una única norma de ámbito estatal.

C) El principio de igualdad

Por último, el principio de eficacia supone en la práctica vulnerar el principio de igualdad de los operadores económicos, ya que un operador puede ver como un competidor actúa en su mismo ámbito territorial amparado en un ordenamiento diverso que le resulta más ventajoso.

Así, el operador que goce de un régimen menos intervencionista en su lugar de origen competirá en mejores condiciones con el opera-

dor del lugar de su destino, que puede estar sometido a un régimen de instalación más exigente. Ciertamente, quien esté sometido a este régimen más riguroso puede modificar su "autoridad de origen" en busca del mismo ordenamiento más ventajoso, pero es obvio que este traslado ya supone en sí mismo un trato discriminatorio y por tanto desigual.

VI. Una reflexión final. Otras vías para hacer realidad el principio de unidad de mercado

Las críticas que hemos realizado a la Ley 20/2013, y en particular a la introducción en la misma del principio de eficacia, no deben trasladarse necesariamente al objetivo del texto legal. La ley trata de dar contenido al principio de unidad de mercado, con el fin de favorecer la libre circulación de establecimiento de los operadores económicos, y este objetivo nos parece plausible. Pero lo que se persigue debe llevarse a cabo de acuerdo con el marco constitucional y de la forma que resulte más eficaz posible.

Como hemos reiterado en este trabajo, la Ley 20/2013 establece tres formas de actuación para conseguir el objetivo que quiere alcanzar. Por un lado establece unos principios generales de actuación de todas las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias de ordenación de las actividades económicas. Principios que, salvo el de eficacia, definido en el artículo 6, juzgamos razonables. Si bien estos principios generales condicionan el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, no puede afirmarse que vulneren el orden constitucional de reparto competencial. La competencia estatal en materia de ordenación general de la economía legitima la actuación del legislador estatal.

En segundo lugar, el capítulo IV, ampliando lo dispuesto en la Directiva 123/2006, establece ya límites concretos al ejercicio de las competencias autonómicas. Se determina en qué casos podrán exigirse autorizaciones, declaraciones responsables o comunicaciones previas, y qué actuaciones se considerarán en todo caso actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación. Se define de este modo un modelo general regulatorio de carácter claramente no intervencionista, pero ello no supone tampoco desconocer de modo absoluto las competencias sectoriales del legislador autonómico, o del normador local. Estos entes territoriales podrán aplicar las reglas generales de

este capítulo IV en ejercicio de sus respectivas competencias, optando dentro del modelo común impuesto por políticas más o menos intervencionistas.¹³ El contenido de este capítulo puede ampararse en parte en lo dispuesto en la Directiva 123/2006 y, en lo restante, en el artículo 149.1.13 CE.

El principio de eficacia, la tercera modalidad de intervención que utiliza la Ley 20/2013 para dar contenido al principio de unidad de mercado, como ya hemos expuesto, supone a nuestro juicio un salto cualitativo muy significativo que en la práctica conlleva la vulneración del orden competencial establecido en la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Si volvemos a lo que decíamos hace un momento, la conveniencia de imponer un modelo de intervención regulatorio más homogéneo (evitar 17 formas de ordenar el acceso y el ejercicio de la actividad económica por parte de los distintos operadores económicos), lo que hay que plantear es si existen otras formas de lograr este objetivo dentro del marco constitucional y de forma más eficiente.

Las leyes estatales dictadas en trasposición de la Directiva 123/2006 ya han impuesto un modelo común ampliamente liberalizador, yendo incluso más allá de lo que exigía la propia norma comunitaria. El principio del reconocimiento mutuo evita también cargas innecesarias consistentes en tener que someterse a diversos procedimientos de control previo. Pero este principio funciona cuando los marcos normativos son homogéneos. Por tanto, lo que aún preocupa es lo siguiente: ¿qué ocurre cuando los modelos regulatorios son diversos, aun dentro de unos principios comunes? ¿Cómo puede imponerse un modelo regulatorio común si los títulos competenciales internos atribuyen poderes normativos sectoriales a las diferentes Comunidades Autónomas? La respuesta que a esta segunda pregunta da la Ley 20/2013 no nos parece aceptable. Pero ¿existen otras posibilidades para permitir la intervención del legislador estatal? Una primera posibilidad de alcanzar estos mismos objetivos favorables al reforzamiento del mercado nacional único es la que ha construido Tomás de la Quadra-Salcedo Janini.¹⁴ Resumiendo su amplio y sólido trabajo, el citado autor parte de la afirmación según la cual la defensa del mercado nacional

13. Sobre la particular incidencia de esta normativa en la posición de los entes locales, *vid.* De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T. "Ley, derechos fundamentales y libertades económicas: la intervención local en servicios y actividades", *RAP*, nº 192, 2013.

14. De la Quadra-Salcedo Janini, T. *Mercado nacional único y Constitución*, CEPC, Madrid, 2008.

no es una directa e inmediata exigencia constitucional, pero sí una posibilidad que puede promoverse a través de una decisión política del legislador estatal.

La Constitución española, al establecer el modelo de reparto competencial, no habría optado por un sistema en el que el reparto de poderes se fija exclusivamente en razón de títulos materiales y funcionales que permitieran identificar claramente los cometidos de cada nivel territorial. Para De la Quadra, la Constitución española también recurre a ciertos apoderamientos finalistas, como la garantía de la unidad de mercado, más propios de los federalismos de integración que de los de devolución, como es el caso español. Según este autor se debe “asumir que la existencia de una reserva de competencias del Estado definidas en función de la consecución de amplios objetivos puede tener como consecuencia, en caso de ejercicio efectivo por el Estado de las mismas, la afectación del ámbito propio de decisión de las Comunidades Autónomas, lo que no supondría dejar sin sentido los preceptos constitucionales y estatutarios dedicados a la distribución de competencias por materias”.¹⁵ Estas competencias finalistas serían las articuladas a través de los títulos transversales del artículo 149.1, concretamente los números 1 y 13. Así, añade el mismo autor que “un mecanismo esencial que tiene el Estado para promover la unidad sería el ejercicio de aquellas competencias normativas transversales u horizontales que le reserva la Constitución en el artículo 149.1 y que, al igual que en el supuesto de las competencias materiales del Estado, le permitirían establecer condiciones uniformes en todo el territorio nacional”.

El razonamiento se cierra con la apelación a la cláusula de prevalencia. El ejercicio por el Estado de sus competencias transversales se impondría en todo el Estado por aplicación de la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 CE, que, para el autor citado, permite resolver los supuestos de colisiones normativas en caso de “conurrencias prácticas”, esto es, de colisiones entre normas adoptadas por cada nivel territorial en ejercicio de competencias propias y distintas. De este modo, la norma finalista estatal para lograr la unidad del mercado se impondría (desplazaría) a la norma sectorial autonómica en materia, por ejemplo, de comercio, industria, transportes o turismo.¹⁶

15. De la Quadra-Salcedo Janini, T., *op. cit.*, pág. 210.

16. De la Quadra-Salcedo Janini, T., *op. cit.*, pág. 174 a 176.

Si bien compartimos el objetivo último, permitir al Estado la defensa de la unidad de mercado a través de la definición de un marco normativo común, no compartimos en cambio el recurso a la regla de la prevalencia para imponer este marco regulatorio común. Seguimos pensando¹⁷ que la regla de la prevalencia no es aplicable en un sistema constitucional que establece un reparto competencial en el que no existe la concurrencia perfecta, salvo tal vez en materia de cultura, 149.2 CE, razón por la cual los conflictos entre normas deben resolverse siempre por el Tribunal Constitucional en aplicación del marco constitucional y estatutario de distribución de títulos competenciales y en términos de validez-invalidez de las normas que entran en conflicto.

Por otra parte, es discutible que el título estatal de “ordenación general de la economía”, creado a partir del artículo 149.1.13 de la Constitución, pueda ir más allá del establecimiento de unos principios generales, unas bases generales en materia de ordenación, justificadas por la incidencia de la normativa que se trata de imponer en el funcionamiento general del sistema económico, pero difícilmente este título permitirá descender a regulaciones sectoriales concretas que tengan como fin la ordenación de un sector concreto de la actividad económica.

Si el camino seguido nos parece equivocado, el objetivo perseguido parece razonable. Para alcanzar este fin, una regulación sectorial homogénea cuando se trata de establecer condiciones de acceso a las actividades económicas, podría acudir en primer lugar a una técnica que prevé la misma Ley 20/2013. Me refiero a la elaboración conjunta de esta normativa homogénea en el seno de las conferencias sectoriales (artículo 12.2), lo que podríamos calificar de “armonización paccionada”. Del mismo modo se debería acudir a la cooperación en la elaboración de proyectos normativos, artículo 14, con el fin de lograr un correcto ejercicio de las respectivas competencias a través de un procedimiento de elaboración normativo participado.

Si finalmente estas vías basadas en la coordinación o cooperación no fueran suficientes, podría pensarse de forma excepcional en recuperar la técnica de la ley de armonización, como técnica jurídica que permite una adaptación en el tiempo del texto constitucional, o mejor del bloque de constitucionalidad, a la realidad posterior.

17. Así nos manifestamos ya en nuestro libro Aja-Tornos-Perulles-Albertí, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1986, pág. 126. El Tribunal Constitucional también se ha inclinado por esta interpretación de la cláusula de prevalencia, STC 163/1995.

La ley de armonización, en particular cuando se recurre a la misma con carácter *ex post*, permite reconducir el sistema de reparto competencial si se advierte que su aplicación es disfuncional y que existen intereses superiores, por ejemplo el principio de unidad de mercado, que justifican la intervención del legislador estatal.¹⁸ Si el problema detectado es el coste disfuncional que comportan los obstáculos y trabas derivados del crecimiento de la regulación autonómica y local en materia de intervención económica, y en particular el hecho de que estos obstáculos y trabas sean desiguales, lo que procede es tratar de establecer marcos regulatorios armonizados de carácter sectorial. Creemos que no se trata en todo caso de avanzar hacia la desregulación, y menos aún de imponer un sistema que permite extender la regla menos intervencionista en todo el territorio. Lo que parece reclamarse son marcos reguladores que eviten la fragmentación del mercado nacional dificultando la competencia efectiva e impidiendo aprovechar las economías de escala. Si estos marcos regulatorios uniformes no se pueden alcanzar mediante fórmulas basadas en la colaboración en el ejercicio de las respectivas competencias, podría acudir, insistentemente, a la ley de armonización.

De lo expuesto se deduce que lo que reclamamos es poder definir, allí donde se acredite su conveniencia en aras de un mejor funcionamiento del mercado, unos marcos reguladores sectoriales uniformes, sin perjuicio de que las competencias ejecutivas se mantengan en el ámbito autonómico. Así, por ejemplo, lo que sostenemos es que una ley de armonización podría establecer el marco regulador común para el ejercicio de la actividad de inspección técnica de vehículos. El cumplimiento de los requisitos para poder acceder al ejercicio de esta actividad, y las inspecciones posteriores, una vez definidos en esta norma común, deberían quedar en manos autonómicas. Pero una ley estatal de armonización podría intervenir en este sector material de "industria".

Como se ha dicho, el campo habitual en el que pueden utilizarse las leyes de armonización es en el de las competencias legislativas exclusivas y plenas de las Comunidades Autónomas, ya que si existe una posible "armonización" a través de la normativa básica estatal el

18. El Consejo Económico y Social, en su Dictamen 5/2013 sobre el anteproyecto de ley de garantía de la unidad de mercado, página 13, manifestó lo siguiente: "Este Consejo es partidario de impulsar un proceso de armonización de la regulación económica de las distintas administraciones públicas que, respetando los distintos ámbitos competenciales, limite la excesiva dispersión normativa, simplifique los procedimientos, elimine duplicidades y requisitos innecesarios [...]".

Estado no tendría necesidad de acudir a la ley de armonización.¹⁹ Si bien es cierto que el Estado podría recurrir en el caso que nos ocupa a su competencia transversal del artículo 149.1.13 CE, como ya hemos apuntado creemos conveniente reservar este título para aquellas intervenciones que sean necesarias por afectar al funcionamiento general de la economía. En los supuestos en los que lo que se pretende es establecer una regulación sectorial, en la que puede no estar en juego el sistema general económico, pero sí el buen funcionamiento de un sector económico de acuerdo con el principio de unidad de mercado, puede ser aconsejable recurrir a la figura de la ley de armonización.²⁰

19. Muñoz Machado, S. *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, I, IUSTEL, 2006, Pág. 783.

20. Sobre las leyes de armonización, es útil recordar la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en su Sentencia 76/1986, FJ 3.B, en donde se fija el alcance del recuso a esta figura normativa, a la que otorga un claro papel excepcional y subsidiario:

"b) Una vez acotada aquella parte del Proyecto de LOAPA a la que en principio puede asignarse naturaleza armonizadora, ha de plantearse la cuestión de si el legislador puede dictar leyes de armonización en el supuesto de que disponga de otros títulos específicos previstos en la Constitución para dictar la regulación legal de que se trate. Y, dado que el Proyecto de LOAPA pretende establecer preceptos que se impongan al Estado y a todas las Comunidades Autónomas, ha de tomarse como punto de referencia las posibilidades ordinarias que tiene el legislador para dictar leyes de este alcance en relación a las Comunidades con mayor nivel de autonomía.

"La respuesta ha de ser negativa si se tiene en cuenta que el mencionado art. 150.3 constituye una pieza dentro del sistema global de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y por ello no puede ser interpretado aisladamente, sino en relación con el conjunto de normas que configuran dicho sistema. En este sentido, es preciso señalar que el constituyente ha tenido ya presente el principio de unidad y los intereses generales de la nación al fijar las competencias estatales y que es la imposibilidad de que el texto constitucional agote todos los supuestos lo que explica que la propia Constitución haya previsto la posibilidad de que el Estado incida en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, por razones de interés general, a través de la técnica armonizadora contenida en el art. 150.3.

"Desde esta perspectiva, el art. 150.3 constituye una norma de cierre del sistema, aplicable sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general, pues en otro caso el interés que se pretende tutelar y que justificaría la utilización de la técnica armonizadora se confunde con el mismo interés general que ya fue tenido en cuenta por el poder constituyente al fijar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Las Leyes de armonización vienen a complementar, no a suplantar, las demás previsiones constitucionales.

"De ello no cabe deducir, sin embargo, que la armonización prevista en el art. 150.3 de la Constitución se refiera únicamente al ejercicio de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, alegando –como hacen los recurrentes– que en los supuestos de competencias compartidas el Estado puede, a través de la regulación básica en la materia, tutelar directamente el interés general y conseguir la uniformidad jurídica pretendida por la Ley armonizadora. Si bien normalmente la armonización afectará a competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, no es contrario a la Constitución que las

Desde una perspectiva de futuro, el recurso a la ley de armonización nos lleva a formular una última consideración. Esta técnica de flexibilización del modelo de reparto competencial establecida en el bloque de constitucionalidad tendría más fácil aceptación, y resultaría más eficaz, si la misma formara parte de un sistema constitucional en el que se contara con una auténtica Cámara de representación territorial. En la actualidad la ley de armonización requiere que el interés general que justifica su aprobación sea apreciado por ambas cámaras. Este requisito, que se explica por la singularidad de este tipo de norma, sería más respetuoso con las competencias autonómicas si el mismo se apreciara de forma acordada en un Senado de nueva configuración. La ley de armonización debería ser fruto de la negociación en el Senado, de forma que su contenido inicial no fuera la decisión del Gobierno del Estado, sino de un acuerdo de las diferentes Comunidades Autónomas. Por ello, en lugar de extender el contenido y aplicación de competencias transversales del Estado, como la de ordenación general de la economía, se podría recuperar en este ámbito de la regulación económica sectorial la figura de la ley de armonización. Si bien no todo debe dejarse a un modelo de "federalismo cooperativo", y en otros sectores materiales puede resultar conveniente avanzar en la línea de una limitación más precisa de los respectivos ámbitos de actuación para reforzar las competencias exclusivas y la autonomía política de las Comunidades Autónomas, en el sector de la regulación económica, y en concreto en la defensa de la unidad de mercado, nos parece razonable apostar por marcos regulatorios comunes a través de normas negociadas en las conferencias sectoriales, y, si ello no es posible, a través de leyes de armonización previamente acordadas con las Comunidades Autónomas.

Leyes de armonización sean utilizadas cuando, en el caso de competencias compartidas, se aprecie que el sistema de distribución de competencias es insuficiente para evitar que la diversidad de disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas produzca una desarmonía contraria al interés general de la nación.

"Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el análisis del Proyecto ha de limitarse a aquellas materias sobre las que en su día se pronunciaron las Cortes. Respecto a ellas, es preciso examinar si existe un título competencial específico que permita al legislador estatal dictar las normas contenidas en el proyecto relativas a esas materias, con el pretendido valor de imponerse a todas las Comunidades Autónomas; solamente en el caso de que el Estado no disponga de dicho título, o éste sea insuficiente, podrá dictar las mencionadas normas, si se dan los supuestos previstos en el art. 150.3 de la Constitución, cuyo examen habrá que efectuar en cada caso."

RESUMEN

La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado tiene como objetivo hacer efectivo el principio de unidad de mercado, un principio que el legislador afirma está consagrado en la Constitución y amenazado por un exceso de normativa diversa e intervencionista. Para lograr este objetivo la ley trata de favorecer la colaboración interadministrativa, amplía el alcance desregulador de la Directiva 123/2006 e introduce el principio de eficacia. Este trabajo se dedica al estudio del principio de eficacia, principal novedad de la nueva ley, con el que el legislador trata de extender las normas menos intervencionistas que adopte un ente territorial competente en la materia a todo el territorio nacional. El trabajo es crítico con el contenido del principio al entender que su aplicación supone una flagrante vulneración de las competencias autonómicas, ya que establece una nueva relación interordinamental no prevista en la Constitución. Además, se estima que el nuevo principio es disfuncional y de difícil aplicación. Por último, se plantean algunas alternativas para tratar de reforzar la unidad de mercado de forma razonable y respetuosa con la Constitución.

Palabras clave: autoridad de origen y autoridad de destino; armonización; cooperación y confianza mutua; libertad de establecimiento y circulación; ordenación general de la economía; principio de eficacia; unidad de mercado.

RESUM

La Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat té com a objectiu fer efectiu el principi d'unitat de mercat, un principi que el legislador afirma que està consagrat en la Constitució i amenaçat per un excés de normativa diversa i intervencionista. Per aconseguir aquest objectiu la llei tracta d'afavorir la col·laboració interadministrativa, amplia l'abast desregulador de la Directiva 123/2006 i introdueix el principi d'eficàcia. Aquest treball es dedica a l'estudi del principi d'eficàcia, principal novetat de la nova llei, amb el qual el legislador tracta d'estendre les normes menys intervencionistes que adopti un ens territorial competent en la matèria a tot el territori nacional. El treball és crític amb el contingut del principi en entendre que la seva aplicació suposa una flagrant vulneració de les competències autonòmiques, ja que estableix una nova relació interordinamental no prevista a la Constitució. A més, s'estima que el nou principi és disfuncional i de difícil aplicació. Finalment, es plantegen algunes alternatives per tractar de reforçar la unitat de mercat de forma raonable i respectuosa amb la Constitució.

Paraules clau: autoritat d'origen i autoritat de destinació; harmonització; cooperació i confiança mútua; llibertat d'establiment i circulació; ordenació general de l'economia; principi d'eficàcia; unitat de mercat.

ABSTRACT

The objective of the recent Spanish law on the unity of market (Law 20/2013 of 9 December) is to implement the principle of the unity of market. Such principle, according to the law itself, is defined by the Spanish Constitution and has been threatened by an excess of diverse and interventionist legislation. To achieve this objective the law seeks to promote intergovernmental collaboration, expands the de-regulative scope established by the EC Directive 123/2006, and introduces the principle of effectiveness. This article deals with the principle of effectiveness, the main novelty of this law, and the instrument to spread all across the country less interventionist rules to be passed by the competent local authorities. The article criticizes such principle since its implementation entails a flagrant encroachment upon the regional powers: the implementation of the effectiveness principle establishes a new relationship between legal systems which has not been provided by the Constitution. The article also argues that this principle to be dysfunctional and difficult to apply. Finally, the article proposes some alternative ways to strengthen the unity of market while respecting the Constitution.

Keywords: authority of origin and authority of destination; harmonization; cooperation and mutual trust; freedom of establishment and free movement; general instruction of the economy; principle of effectiveness; unity of market.