

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**12203** *Pleno. Sentencia 111/2017, de 5 de octubre de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 1454-2014. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, ordenación general de la economía y régimen jurídico de las Administraciones públicas; principios de territorialidad, igualdad y seguridad jurídica, libertades de empresa y de circulación: extinción parcial del objeto del recurso (STC 79/2017); nulidad del precepto legal que atribuye a las autoridades del lugar de fabricación la competencia para el control del cumplimiento de la normativa sobre producción y requisitos del producto para su uso y consumo.*

ECLI:ES:TC:2017:111.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón, Magistrados, ha pronunciado.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1454-2014, interpuesto por el Letrado de la Junta de Andalucía contra los artículos 6, 14.2, 17.1, último inciso y letras a) a d), 18.2, letras b) a f), 19, 20, 21, apartados 2 y 3, 23.2, 26 y 27 y las disposiciones adicional décima y finales primera, apartados 1 y 3, segunda, apartados 1 y 2, y cuarta de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 10 de marzo de 2014, el Letrado de la Junta de Andalucía, actuando en la representación que legalmente ostenta, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, indicados en el encabezamiento.

2. Tras referirse al contenido y fundamento de la Ley 20/2013, así como a la doctrina constitucional asociada a los títulos competenciales invocados (reglas 1 y 13 del art. 149.1 CE), el Letrado de la Junta de Andalucía realiza la siguiente consideración general: la Ley supondría una afectación estructural y esencial del sistema de distribución competencial, cercenando la capacidad de las Comunidades Autónomas para establecer políticas propias. Este planteamiento general se concreta en las impugnaciones siguientes:

a) Se recurren las previsiones sobre el denominado principio de eficacia nacional (arts. 6, 19 y 20), incluidas las que impiden la exigencia de condiciones adicionales a las

requeridas en el lugar de origen del operador [letras b) a f) del art. 18.2], así como las que atribuyen la supervisión de la normativa relacionada con la elaboración, uso y consumo de productos a las autoridades del lugar de fabricación [art. 21.2 c)].

(i) Conforme a estos preceptos, la Comunidad Autónoma de origen acabaría configurando el marco de igualdad dentro del cual los operadores desarrollan las libertades de acceso y ejercicio de la actividad económica. Si esa Comunidad carece de regulación, este silencio se erigiría también en parámetro de igualdad; los operadores que procedan de allí podrán tachar de limitación de su libertad cualquier condición exigida en el lugar de destino, tal como expresa el artículo 19.3. En consecuencia, el Estado habría cedido materialmente a las Comunidades Autónomas la competencia para fijar las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos; competencia que la Constitución solo a él atribuye (art. 149.1.1 CE), sin posibilidad de transferencia o delegación ex artículo 150 CE, por ser la única instancia en que no concurre una visión parcial y relativa del territorio, pudiendo concebir el ejercicio de los derechos desde una perspectiva general. Se vulneraría, por tanto, el artículo 149.1.1 CE.

(ii) En conexión con lo anterior, el Letrado autonómico razona que las previsiones controvertidas privan de eficacia a las regulaciones adoptadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en ejercicio de las competencias que le atribuye su Estatuto de Autonomía respecto del desarrollo de las actividades económicas y la comercialización de productos provenientes de otras partes del país (art. 58, apartados 1.1, 2.4 y 4.5, del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en adelante EAAAnd). El Estado habría desbordado sus competencias (reglas 1 y 13 del art. 149.1 CE), desconociendo que la unidad de mercado no supone uniformidad de toda la legislación autonómica (SSTC 88/1986, de 1 de julio, 61/1997, de 20 de marzo). La ley produciría el vaciamiento material de las competencias autonómicas sin el más mínimo intento de justificación de la proporcionalidad de las medidas adoptadas al fin perseguido.

(iii) Las previsiones impugnadas atribuirían una posición de superioridad a la normativa y autoridades de origen del operador económico, que prevalecerían sobre las de las del lugar de destino. Ello vulneraría la territorialidad de las competencias como principio constitucional inmanente a la propia configuración del Estado autonómico recogido en los artículos 7 y 43 EAAAnd (se citan las SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, y 31/2010, de 28 de junio). La regulación controvertida habría desconocido que la eficacia extraterritorial de las normas ha de tener carácter excepcional (SSTC 1/1982, de 28 de enero, y 72/1983, de 29 de julio). El Estado habría implantado una uniformidad normativa haciendo aplicable la regulación de la autoridad de origen del operador económico en la Comunidad Autónoma de destino, en lugar de acudir a instrumentos de coordinación menos invasivos (STC 175/1999, de 30 de septiembre).

(iv) Al convertir en superflua o inaplicable la normativa de la Comunidad Autónoma de destino en beneficio de la regulación de la Comunidad Autónoma de origen, las previsiones impugnadas vulnerarían asimismo el derecho fundamental a la igualdad y la proscripción de discriminación (art. 14 CE). La ley proporcionaría un trato discriminatorio a las Comunidades Autónomas que regulan de forma más detallada o exhaustiva el acceso o ejercicio de actividades económicas. Tal disparidad de trato carecería de justificación objetiva y razonable, no guardando proporcionalidad la relación entre las medidas adoptadas, el resultado producido y la finalidad pretendida.

(v) Las previsiones controvertidas partirían de una concepción liberal de la libertad empresarial, configurándola en términos absolutos; la intervención pública sobre ella debe ser mínima, preferiblemente, inexistente. Ello supondría una aplicación parcial y, por tanto, inconstitucional, de las garantías recogidas en los artículos 38 y 139.2 CE. Las previsiones controvertidas dificultarían que las autoridades públicas puedan proteger al interés general.

(vi) Como consecuencia de las previsiones impugnadas, las personas receptoras de actividades económicas hallarían gran dificultad para averiguar el régimen jurídico aplicable a sus actividades, vulnerando con ello el principio de seguridad jurídica (art. 9.3). Se les exige ahora indagar si la compañía tiene establecimientos en otras Comunidades Autónomas y, si es así, cuáles de ellos pueden considerarse tales a los efectos de la ley.

Tal vulneración se predica igualmente de la disposición adicional décima, que regula el derecho del operador a elegir como autoridad de origen la de cualquiera de los lugares en los que se haya establecido.

b) Se impugnan el último inciso del párrafo primero y las letras a) a d) del artículo 17.1, así como la disposición final segunda, apartados primero y segundo, que da nueva redacción a los artículos 5 b) y 7.3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

(i) También estas previsiones responderían a aquella concepción liberal de la libertad de empresa. Por eso, de acuerdo con el inciso indicado y las letras del artículo 17.1 y la disposición final segunda, apartados primero y segundo, no cabría utilizar la técnica autorizatoria por razones distintas de las expresamente enumeradas, que constituirían un elenco mínimo de causas. Ello supondría igualmente una aplicación parcial y, por tanto, inconstitucional, de la libertad de empresa. Las previsiones controvertidas dificultarían que las autoridades públicas puedan proteger el interés general al excluir que el recurso a la autorización pueda justificarse al margen de una serie de circunstancias tasadas. Al configurar como excepcional la acción preventiva mediante autorización, estarían limitando el juego de los principios rectores de la política social y económica recogidos en el capítulo III del título I de la Constitución, que encierran razones imperiosas de interés general. Vulnerarían por todo ello los artículos 38 y 139.2 CE y las competencias de la Comunidad Autónoma para la regulación de la actividad económica (art. 58, apartados 1.1, 2.4 y 4.5, EAAnd).

(ii) Respecto de estos preceptos se afirma también, sin razonamiento específico, que incurrirían en las vulneraciones denunciadas con relación al régimen de eficacia en todo el territorio nacional de los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes en el libre acceso y ejercicio de la actividad económica.

c) Se impugnan los artículos 26 y 27 y la disposición final primera, apartados primero y tercero, que regulan un sistema de control de actos y disposiciones en defensa de los operadores económicos, por vulneración de las atribuciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de defensa de la competencia (arts. 58.1.1, 2.4 y 4.5, y 164 EAAnd). Partiendo de la STC 208/1999, de 11 de noviembre, el Letrado autonómico razona que corresponden a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus atribuciones en materia de comercio interior, las actuaciones ejecutivas que hayan de realizarse en su territorio en defensa de la competencia que no afecten al mercado supracomunitario. Los preceptos impugnados desconocerían estas competencias al asignar en exclusiva, mediante un procedimiento único, a órganos estatales la defensa de todos los operadores económicos, también en supuestos carentes de relevancia supraautonómica, y al atribuir legitimación procesal solo a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

d) Se impugnan los artículos 14.2 y 23.2, conforme a los que, en ausencia de acuerdo sobre un formato común de comunicación entre autoridades competentes, el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas podrá establecerlo. A través de tal sistema, las autoridades han de informar sobre sus proyectos normativos que afecten de manera relevante a la unidad de mercado. El Estado habría desbordado sus títulos (reglas 1, 13 y 18 del artículo 149.1 CE) con vulneración de la autonomía política de las Comunidades Autónomas; en particular, las atribuciones autonómicas en materia de organización para la regulación de un procedimiento administrativo propio (arts. 46 y 47.1.1 EAAnd).

e) Se impugna la disposición final cuarta, conforme a la que esta ley se dicta al amparo de las competencias estatales para la regulación de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1 CE), las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), así como para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y de la contratación administrativa (art. 149.1.18 CE). La disposición no precisa qué partes de la ley están fundadas en uno u otro título, lo que dificultaría el análisis de la posible conculcación de las competencias de las Comunidades Autónomas. Vulneraría por ello el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

3. Por providencia de 8 de abril de 2014, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno, al objeto de que en el plazo de 15 días puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes. También ordena la publicación de la admisión del recurso en el «Boletín Oficial del Estado»; publicación realizada en el número 91, de 15 de abril de 2014.

4. El 15 de abril de 2014, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se persona en el proceso, solicitando una prórroga de ocho días del plazo de formulación de alegaciones.

5. El 22 de abril de 2014, el Pleno de este Tribunal acuerda incorporar a las actuaciones el anterior escrito y conceder al Abogado del Estado la prórroga solicitada.

6. Mediante sendos escritos registrados el 23 y 25 de abril de 2014, respectivamente, los Presidentes del Senado y del Congreso de los Diputados comunican los acuerdos de las mesas de sus respectivas cámaras de personarse en el proceso y de ofrecer colaboración.

7. El 20 de mayo de 2014 se registra en este Tribunal escrito mediante el cual el Abogado del Estado formula las alegaciones que resumidamente se exponen.

Tras recordar los preceptos impugnados, examina el concepto de unidad de mercado, la memoria de impacto normativo, así como los contenidos y finalidad de la Ley 20/2013. También la base jurídica competencial recogida en su disposición final cuarta (reglas 1 y 13 del art. 149.1 CE). Los títulos invocados justificarían el contenido de la ley sin incurrir en las invasiones competenciales que denuncia el recurso.

a) Respecto de la impugnación de los artículos 6, 19, 20 y 21.2 c) y la disposición adicional décima, el Abogado del Estado recuerda las SSTC 100/1991, de 13 de mayo, y 236/1991, de 12 diciembre, FJ 5 e), conforme a las que los actos autonómicos de intervención con validez en todo el territorio nacional son un instrumento constitucional para evitar la «ruptura del principio de unidad de mercado» y garantizar el «mantenimiento del principio de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos». Habría que partir de la premisa de que si una Comunidad opta por liberalizar un servicio o por disminuir los requisitos de producción de determinados bienes es porque considera que está manteniendo adecuadamente el equilibrio entre protección de los prestatarios o consumidores y fomento de la economía.

El acceso no debería confundirse con el ejercicio. La Ley pretende definir un solo lugar para acceder a la actividad económica de modo tal que, una vez producido el acceso en un lugar, las Administraciones de otros no puedan exigir más requisitos de acceso. Ello no limitaría la normativa o requisitos aplicables al «ejercicio» de la actividad, que corresponderá definir a la Administración donde se produce efectivamente ese ejercicio en el marco de la normativa estatal (p. ej., Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio).

El control, la supervisión o la inspección de los requisitos de acceso siguen siendo competencia de la Administración que los ha impuesto en ejercicio de sus atribuciones: la denominada «autoridad de origen». La «autoridad de destino» controlará el cumplimiento de las condiciones de ejercicio e, incluso, supervisará las condiciones de acceso en el sentido de comunicar los incumplimientos detectados a la autoridad de origen.

Las Comunidades Autónomas pueden seguir estableciendo, en ejercicio de sus competencias, las medidas de intervención que consideren oportunas, de acuerdo con la legislación estatal y europea, sin perjuicio de que sean de aplicación de acuerdo con el punto de conexión fijado por la Ley 20/2013. Es decir, respecto de los prestadores de servicios, las medidas fijadas por la Comunidad en que primero se establezcan; respecto de las mercancías, las del lugar en que se produzcan (art. 19.1 y 2 de la Ley 20/2013), con la regla complementaria prevista en la disposición adicional décima.

La impugnación de la disposición adicional décima resultaría también infundada. El precepto se limita a establecer el punto de conexión para la determinación de la autoridad de origen, en el caso de existencia de conflicto.

En fin, la regulación tampoco vulneraría los principios de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) e igualdad (art. 14 CE). Al contrario, pretende proporcionar seguridad jurídica tanto a operadores económicos como a consumidores, simplificando el régimen jurídico aplicable mediante mecanismos que favorecen, precisamente, la igualdad de unos y otros. Si la desigualdad denunciada se refiere a que en una misma Comunidad Autónoma se aplicarán diversos regímenes jurídicos, el alegato entraría en contradicción con la constante defensa de la autonomía política que realiza el recurso. La diversidad normativa tendría en todo caso una justificación objetiva y razonable.

b) Los artículos 16 a 18 de la Ley 20/2013 y la disposición final segunda no impedirían que las autoridades estatales, autonómicas o locales limiten el acceso a una actividad económica o su ejercicio por razones imperiosas de interés general. El artículo 5 de la Ley 20/2013 admite esas restricciones por cualquier razón imperiosa de interés general comprendida en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

El artículo 17 de la Ley 20/2013 desarrolla el principio enunciado en el artículo 5. Su finalidad sería racionalizar el establecimiento de los límites a la intervención en la actividad económica mediante la determinación de los medios de intervención que proceden en cada caso (autorización, declaración responsable, comunicación); en la medida en que constituyen excepciones a la libertad de empresa, cuyo ejercicio debe garantizarse y protegerse por los poderes públicos conforme al artículo 38 CE, así como a de circulación y establecimiento (art. 139.2 CE). Expresaría un legítimo ejercicio de las competencias atribuidas en las reglas 1 y 13 del artículo 149.1 CE, perfectamente justificado por la necesidad de confrontar la desigualdad y la inadecuada aplicación de aquellas excepciones.

La concreción de las causas que pueden justificar la exigencia de una autorización no impediría que las autoridades públicas tutelen los intereses generales a los que responden las razones de imperiosas de interés general no contempladas en el artículo 17.1. La protección de esos intereses podría lograrse con idéntica efectividad a través de una declaración responsable o una comunicación, que no impiden la aplicación de la normativa correspondiente ni el ejercicio de las facultades de comprobación e investigación de la existencia y vigencia de los requisitos exigidos. Se subraya, a su vez, la letra d) del artículo 17, conforme a la cual se consideran necesarias las autorizaciones previstas en los instrumentos del Derecho comunitario e internacional. En fin, aunque fuera cierto que la ley produce un efecto liberalizador más amplio que el resultante del derecho europeo, ello no merecería reproche alguno desde el momento en que lo permite el propio artículo 60 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; gozando el Estado respecto de las Comunidades Autónomas y los entes locales de más competencias que las instituciones comunitarias.

El artículo 18 se refiere a las actuaciones que limitan las libertades de establecimiento y circulación. Los apartados impugnados están en íntima relación con el anterior motivo de impugnación; esto es, con la eficacia nacional de los actos de intervención de las diferentes Administraciones públicas. El Abogado del Estado se remite en consecuencia al tratamiento de ese motivo de impugnación.

Respecto de la disposición final segunda, por la que se modifican determinados preceptos de la Ley 17/2009, el recurso estaría deficientemente argumentado. La previsión se inspira en los principios expuestos sin que los apartados tercero y cuarto guarden relación alguna con la fundamentación de la impugnación. En fin, respecto de la vulneración de los principios de territorialidad e igualdad, se afirma que el reproche parece dirigirse en realidad al régimen de eficacia nacional antes examinado.

c) La argumentación de la impugnación de los artículos 26 y 27 y de la disposición final primera de la Ley 20/2013 sería particularmente escasa, casi inexistente en relación con el aspecto jurisdiccional. Se desarrollaría con más precisión solo el alegato de que el sistema previsto vulneraría las atribuciones autonómicas en materia de defensa de la competencia.

La competencia y la unidad de mercado serían conceptos diferentes; una infracción de la primera puede repercutir en la segunda, pero no toda lesión de la unidad de mercado, que se manifiesta sobre todo en el plano de la regulación, tiene que ver con el derecho de la competencia. De ahí que la Ley controvertida no cite las atribuciones del Estado en materia de defensa de la competencia como título competencial. En cualquier caso, la Ley no invadiría las competencias autonómicas a este respecto. La facultad de impugnación tanto de la extinguida Comisión Nacional de la Competencia como de los organismos autonómicos equivalentes estaban ya previstas en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia (art. 13.2) y se mantienen intactas respecto de estos últimos. A su vez, no podría perderse de vista que, conforme a la Ley controvertida, la Ley 3/2017 (art. 2.1) y la normativa europea, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia goza de un estatuto especial de independencia respecto del Gobierno que ha de manifestarse en el ejercicio de sus funciones: entre ellas, la impugnación de los actos y normas infralegales. Por ello no sería inconstitucional que tenga reservada la legitimación activa en el procedimiento previsto en la Ley 20/2013. A su vez, por su carácter supraautonómico, las posibles infracciones de la Ley 20/2013 motivadoras de las impugnaciones, aunque pudieran considerarse relativas a la materia de «competencia», no se hallarían dentro del ámbito de las potestades de las Comunidades Autónomas.

Por lo demás, las reglas 13 y 18 del artículo 149.1 CE permitirían al Estado establecer un procedimiento de mediación o de conciliación previo a la vía contencioso-administrativa. Por lo que se refiere a la fase jurisdiccional y al diseño del nuevo procedimiento (art. 27 y disposición final primera de la Ley 20/2013), el Estado tiene competencia legislativa plena en materia procesal ex artículo 149.1.6 CE, que le habilita para agotar la regulación tanto legal como reglamentaria. Desde una perspectiva competencial, el Estado podría regular un recurso contencioso-administrativo especial. El legislador estatal pretendería establecer garantías efectivas de la unidad de mercado, en atención a su relevancia para garantizar el imprescindible crecimiento económico.

d) Respecto de los artículos 14.2 y 23.2, el Abogado del Estado razona que la participación prevista en la elaboración de normas responde al principio de cooperación y al deber de colaboración. Se trataría de poner a disposición de las autoridades públicas las diferentes iniciativas legislativas que recaigan en el ámbito de la Ley a través de las conferencias sectoriales o del procedimiento para elaboración de las normas. De este modo se aprovecharía la riqueza de los diferentes proyectos favoreciéndose un mejor funcionamiento de la unidad de mercado. Ello no afectaría a la autonomía política. Los informes que se emitan en ningún caso tienen carácter vinculante u obligatorio.

e) Respecto de la disposición adicional cuarta, se razona que, al invocar las habilitaciones competenciales que dan cobertura a los preceptos objeto de este recurso, la impugnación debe ser desestimada.

8. Por escrito de fecha 25 de septiembre de 2017, la Magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón comunicó, a los efectos oportunos, que se abstenía de intervenir en la deliberación y votación del presente recurso de inconstitucionalidad, al haber participado, en su anterior condición de Consejera del Consejo Consultivo de Andalucía, en la adopción del Dictamen núm. 193/2014, de 19 de marzo, sobre el recurso de inconstitucionalidad que pretendía plantear el Consejo de Gobierno de la esa Comunidad Autónoma en relación con diversos preceptos de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. El Pleno del Tribunal Constitucional, por Auto de 3 de octubre de 2017, estimó justificada la abstención formulada, apartándola definitivamente del conocimiento del presente recurso de inconstitucionalidad.

9. Por providencia de 3 de octubre de 2017 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 5 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Letrado de la Junta de Andalucía, en la representación que legalmente ostenta, interpone el presente recurso contra los artículos 6, 14.2, 17.1, último inciso del párrafo

primero y letras a) a d), 18.2, letras b) a f), 19, 20, 21, apartados 2 y 3, 23.2, 26 y 27 y las disposiciones adicional décima y finales primera, apartados primero y tercero, segunda, apartados primero y segundo, y cuarta de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. El Estado habría desbordado sus atribuciones (reglas 1, 13 y 18 del art. 149.1 CE), invadiendo las de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de organización administrativa, actividades económicas y defensa de la competencia (arts. 46, 47, 58 y 164 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en adelante EAAAnd) y vulnerando los principios de territorialidad (arts. 7 y 43 EAAAnd), igualdad (arts. 149.1.1 y 14 CE) y seguridad jurídica (art. 9.3 CE), así como las libertades empresarial (art. 38 CE) y de circulación y establecimiento de bienes y personas en todo el territorio español (art. 139.2 CE). El Abogado del Estado defiende la validez de los preceptos impugnados.

2. La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado ha sido ya objeto de las sentencias resolutorias de los recursos de inconstitucionalidad 1397-2014 y 1411-2014 interpuestos, respectivamente, por el Parlamento de Cataluña (STC 79/2017, de 22 de junio) y el Gobierno de la misma Comunidad Autónoma (STC 110/2017, de 5 de octubre). Estas sentencias cobran relevancia en el presente proceso bajo los siguientes puntos de vista:

a) El presente recurso impugna preceptos que aquellas sentencias han declarado inconstitucionales y nulos: letras b), c) y e) del artículo 18.2; artículos 6, 19 y 20; y disposición adicional décima, todos de la Ley 20/2013. De acuerdo con la doctrina constitucional [por todas, STC 111/2016, de 9 de junio, FJ 2 a)], la expulsión del ordenamiento jurídico de estas previsiones determina la pérdida sobrevenida de objeto de las impugnaciones correspondientes.

b) Aquellos recursos de inconstitucionalidad y el presente suscitan controversias similares, en términos generales, por lo que la doctrina establecida en la STC 79/2017 sirve para responder a las impugnaciones aún subsistentes en este proceso. De acuerdo con una pauta no infrecuente [por todas, STC 111/2016, FJ 2 b)], a la que se ha ajustado la STC 110/2017, FJ 2 b), cabe dar aquí por reproducidos los fundamentos jurídicos 2 y 11 que aquella sentencia dedica al examen del propósito de la Ley 20/2013, a recordar la doctrina de este Tribunal en relación con la unidad de mercado y los mecanismos que nuestra Constitución dispone para su eventual promoción (FJ 2), al encuadramiento de la controversia competencial (FFJJ 4 y 5), al examen de las respuestas dadas a la pluralidad regulatoria (FJ 12) y al alcance del principio de territorialidad de las competencias (FJ 13).

c) Por otra parte, las SSTC 79/2017 y 110/2017 han desestimado impugnaciones que el presente recurso plantea en términos análogos; se refieren al mismo precepto y se basan en los mismos argumentos. A la vista de esta coincidencia objetiva, de acuerdo con la doctrina constitucional (por ejemplo, SSTC 172/1998, de 23 de julio, FJ 2, y 111/2016, FJ 2 c), conforme a la pauta aplicada ya en la STC 110/2017, FJ 2 c), procede desestimar por remisión estas impugnaciones en los términos que siguen:

(i) Se recurren los artículos 14.2 y 23.2 de la Ley 20/2013 por vulneración de las competencias autonómicas en materia de organización y procedimiento administrativos. La STC 79/2017, FJ 3, ha examinado ya este motivo de inconstitucionalidad, descartándolo. Procede, pues, volver a desestimar esta impugnación por remisión a lo allí razonado.

(ii) Se impugnan el artículo 17.1, último inciso del primer párrafo y letras a) a d), así como la disposición final segunda, apartados primero y segundo, de la Ley 20/2013. La STC 79/2017, FFJJ 7 y 8, ha abordado, desestimándolos, los motivos de inconstitucionalidad que reitera ahora el Gobierno de Andalucía. Corresponde, por tanto, volver a desestimar estos motivos por remisión a la indicada sentencia.

No obstante, el presente recurso razona respecto de estos preceptos nuevos motivos de impugnación, que habremos de resolver más adelante.

(iii) Según el Gobierno de Andalucía, el artículo 18.2, letras d) y f), de la Ley 20/2013 invadiría las competencias autonómicas relacionadas con las actividades económicas y vulneraría el principio de territorialidad. Tales motivos han sido ya descartados en la SSTC 79/2017, FJ 14 y 110/2017, FJ 2 c), a las que, en consecuencia, nos remitimos.

Ahora bien, el presente recurso añade nuevos motivos de inconstitucionalidad que abordaremos específicamente después.

(iv) Hay, en fin, otros preceptos impugnados por motivos planteados por vez primera en este proceso: artículos 21, apartados 2 y 3, 26 y 27, así como disposiciones finales primera, apartados primero y tercero, y cuarta de la Ley 20/2013. También a ellos nos referiremos más adelante, no sin antes precisar que la impugnación de los apartados segundo y tercero del artículo 21 solo aparece acompañada de la inexcusable fundamentación respecto de la letra c) del apartado segundo; a esta pues habrá de ceñirse nuestro examen.

3. Tras las previas declaraciones de pérdida de objeto y de desestimación por remisión, subsisten pues dos controversias competenciales, una relativa al artículo 21.2 c); otra en relación con los artículos 26 y 27 y la disposición final primera, apartados primero y tercero, todos de la Ley 20/2013.

a) De acuerdo con el artículo 21.2 c) de la Ley 20/2013, «las autoridades del lugar de fabricación serán las competentes para el control del cumplimiento de la normativa relacionada con la producción y los requisitos del producto para su uso y consumo». Según el Letrado autonómico, este precepto, al igual que el régimen de eficacia nacional (arts. 19 y 20 de Ley 20/2013), vulneraría el principio de territorialidad de las competencias autonómicas (arts. 7 y 43 EAAnd) y las atribuciones de la Junta de Andalucía relacionadas con la actividad económica (art. 58, apartados 1.1, 2.4 y 4.5, EAAnd).

La STC 79/2017, FJ 12 a), ha subrayado que el Estado puede reconocer eficacia extraterritorial o supracomunitaria a las decisiones de las Administraciones autonómicas que, a la vista de la normativa aplicada, respondan a un estándar de protección igual o similar. Así ocurre cuando tales decisiones ejecutan «una normativa común de la Unión Europea armonizada» o «una legislación estatal común». También cuando aplican normativa de la propia Comunidad Autónoma, si pese a la «pluralidad de legislaciones autonómicas» y a «sus posibles diferencias técnicas o metodológicas», responden a «un estándar que pueda ser considerado equivalente». Por tanto, en ausencia de legislación común o centralizada, la existencia de «una pluralidad de legislaciones autonómicas» no implica necesariamente la imposibilidad de articular un sistema de eficacia extraterritorial de las decisiones de las Comunidades Autónomas. Cabe asignar esa eficacia a una decisión autonómica partiendo de la idea de estándar equivalente, siempre que quede preservada la capacidad de las Comunidades para desarrollar «un nivel de protección propio y distinto» en ejercicio de sus competencias estatutarias [STC 79/2017, FJ 12 a)].

El principio de eficacia nacional, tal como ha sido regulado en los artículos 19 y 20 de la Ley 20/2013, no se ajusta a estas premisas: «la autoridad de destino ha de asumir la plena validez de lo establecido por la autoridad de origen tanto en materia de requisitos de acceso a la actividad como en relación con la circulación de bienes, sin que ese reconocimiento venga condicionado por la existencia de equivalencia alguna» [STC 79/2017, FJ 12 c)]. Ello «supone obligar a una Comunidad Autónoma a tener que aceptar dentro de su territorio una pluralidad de políticas ajenas», lo que «choca con la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7, entre otras) y entraña la constricción de su autonomía»; viene a «permitirse la aplicación en el territorio de la Comunidad Autónoma de disposiciones adoptadas por un órgano representativo en el que los ciudadanos de la Comunidad Autónoma en la que finalmente se aplica no se encuentran representados» (SSTC 79/2017, FJ 13, y 102/2017, de 20 de julio, FJ 4). La STC 79/2017, en consecuencia, ha declarado los artículos 19 y 20 inconstitucionales y nulos.

La impugnada letra c) del artículo 21.2 de la Ley 20/2013 tiene como fundamento el principio de eficacia nacional regulado en aquellos preceptos. Atribuye a la autoridad de origen el control del cumplimiento de la normativa relacionada con los requisitos de fabricación, uso y consumo del producto. Esta asignación es incondicionada; la autoridad de origen ha de encargarse del control aunque falte una regulación común estatal o europea y aunque la Comunidad Autónoma de destino, en ejercicio de sus competencias

estatutarias, haya optado por desarrollar un nivel de protección propio y distinto del establecido por la normativa del lugar de fabricación.

Así pues, declarada inconstitucional y nula la previsión de 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» (art. 19 de la Ley 20/2013), debemos declarar también la inconstitucionalidad y nulidad del precepto controvertido, por estar directamente fundado en ella. Lo ha hecho la propia STC 79/2017, FJ 14, respecto de aquellos preceptos de la Ley 20/2013 que, habiendo sido impugnados entonces, «se fundamentan en el principio de eficacia nacional» [art. 18.2 b), c) y e), y disposición adicional décima].

Procede, pues, estimar este motivo de impugnación y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la letra c) del artículo 21.2 de la Ley 20/2013.

b) Se impugnan los artículos 26 y 27, así como la disposición final primera, apartados primero y tercero, que modifica la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, dando nueva redacción a su artículo 11.1 h), y añadiendo dentro de su título V un capítulo IV sobre «procedimiento para la garantía de la unidad de mercado».

Estos preceptos establecen un régimen de impugnación en las vías administrativa y jurisdiccional frente a vulneraciones de la libertad de establecimiento o de circulación en los términos previstos en la Ley 20/2013. El artículo 26 regula un procedimiento alternativo a la reclamación en vía administrativa o jurisdiccional. En su virtud los operadores económicos pueden formalizar una reclamación ante la secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, como órgano de cooperación administrativa con representación de los tres niveles territoriales. Por su parte, el artículo 27 y la disposición final primera, apartados primero y tercero, regulan la legitimación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para interponer recurso contencioso-administrativo, así como el correspondiente procedimiento jurisdiccional ante la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.

Partiendo de la STC 208/1999, de 11 de noviembre, el Letrado autonómico razona que corresponden a las Comunidades Autónomas, por virtud de sus atribuciones en materia de comercio interior, las actuaciones ejecutivas que hayan de realizarse en su territorio en defensa de la competencia que no afecten al mercado supracomunitario. Los preceptos impugnados desconocerían estas atribuciones al asignar en exclusiva a órganos estatales la defensa de todos los operadores económicos, también en supuestos carentes de relevancia supraautonómica, mediante un procedimiento único, y al conferir legitimación procesal solo a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Conviene precisar que el Gobierno de Andalucía no ha dirigido reproche específico alguno al artículo 127 quáter de la Ley 28/1998, en la redacción dada por el apartado 3 de la disposición final primera de la Ley 20/2013, que ha sido declarado inconstitucional y nulo en su aplicación a actos o disposiciones de las Comunidades Autónomas (STC 79/2017, FJ 17). Tampoco lo ha hecho respecto del artículo 26.5 b) de la Ley 20/2013, al que la STC 79/2017, FJ 15, ha dado una interpretación de conformidad a la Constitución. El Letrado autonómico se ha limitado a razonar genéricamente que los artículos 26 y 27 y la disposición final primera, apartados primero y tercero, globalmente considerados, invaden las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia.

c) Los preceptos controvertidos no tienen que ver con la defensa de la competencia, entendida como actividad administrativa de control, autorización y sanción de las conductas empresariales que pueden obstaculizar el funcionamiento competitivo de los mercados. La Ley 20/2013 pone el foco, no en esas conductas privadas, sino en las regulaciones públicas que pueden fragmentar el mercado nacional, impidiendo el aprovechamiento de las economías de escala (art. 1). Trata, en definitiva, según su exposición de motivos, de reducir «los obstáculos y trabas derivados del crecimiento de la regulación». A tal efecto, los artículos 26 y 27 regulan un sistema de impugnación en las vías administrativa y jurisdiccional de regulaciones y actuaciones públicas por razón de la infracción de la libertad de establecimiento o circulación «en los términos previstos en esta Ley». Consecuentemente, ni atribuyen estrictamente a autoridades administrativas

estatales funciones de control, autorización y sanción ni tienen por objeto conductas empresariales prohibidas por la legislación relativa a la defensa de la competencia.

La STC 79/2017 ha declarado, respecto del artículo 26 de la Ley 20/2013, que «el establecimiento de un sistema de resolución de reclamaciones en el que participa la secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, como órgano de cooperación administrativa en donde están representados los órganos correspondientes de la Administración General del Estado, de las Administraciones autonómicas, así como de la Administración Local, supone el desarrollo de la competencia horizontal prevista en el artículo 149.1.13 CE, pues éste permite que se pueda establecer un mecanismo que imponga a un órgano de cooperación administrativa la elaboración de un informe sobre las reclamaciones que afecten a la unidad de mercado».

Por lo demás, la competencia estatal para adoptar la legislación procesal (art. 149.1.6 CE) da cobertura a las demás previsiones impugnadas y, por tanto, permite al Estado regular un procedimiento jurisdiccional especial, así como atribuir a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia la legitimación procesal activa para interponer recurso contencioso-administrativo en garantía de la unidad de mercado; lo que quedó ya fuera de discusión en la STC 79/2017, FJ 16.

Consecuentemente, corresponde desestimar los motivos de inconstitucionalidad dirigidos a los artículos 26 y 27, así como a la disposición final primera, apartados primero y tercero, de la Ley 20/2013.

4. Se recurren varias previsiones de la Ley 20/2013 por vulneración de las libertades empresarial (art. 38 CE) y de circulación y establecimiento de bienes y personas en todo el territorio español (art. 139.2 CE). Tras la declaración de pérdida de objeto anteriormente efectuada, la impugnación ha quedado limitada a los siguientes preceptos: artículos 17.1, último inciso del párrafo primero y letras a) a d), y 18.2, letra d) y f), así como la disposición final segunda, apartados primero y segundo, que da nueva redacción a los artículos 5 b) y 7.3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Según el Letrado de la Junta de Andalucía, tales preceptos partirían de una concepción liberal de la libertad de empresa, configurándola en términos absolutos; la intervención pública sobre ella debería ser mínima y preferiblemente inexistente, de acuerdo con la Ley 20/2013. Las previsiones controvertidas dificultarían que las autoridades públicas puedan proteger el interés general. En particular, al concebir la acción preventiva mediante autorización como excepcional, la Ley estaría limitando el juego de los principios rectores de la política social y económica recogidos en el capítulo III del título I de la Constitución; principios que habrían de funcionar como razones imperiosas de interés general. Todo ello supondría una aplicación parcial y, por tanto, inconstitucional, de las garantías recogidas en los artículos 38 y 139.2 CE.

a) El artículo 38 CE asegura a los individuos la libertad de intercambio comercial; esto es, la capacidad de ofrecer servicios o productos en el mercado (STC 71/2008, de 26 de febrero). Tal libertad es compatible con la regulación de condiciones; típicamente las destinadas a proteger a los consumidores, a preservar el medio ambiente, a organizar el urbanismo o a asegurar la «adecuada utilización del territorio por todos» [STC 227/1993, de 9 de julio, FJ 4 e)]. Ahora bien, el artículo 38 CE impone límites a la configuración legislativa de este tipo de condiciones por parte del Estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales. Las condiciones que se establezcan deben ajustarse a un canon de razonabilidad en el sentido de que respondan a un objetivo constitucionalmente legítimo y sean idóneas o adecuadas para conseguirlo sin que su intensidad llegue al punto de suponer un impedimento práctico del libre ejercicio de la actividad económica. El canon ha de ser más incisivo si los requisitos o condiciones a la libertad de empresa afectan, no ya a su desarrollo o ejercicio, sino al acceso mismo al mercado (SSTC 53/2014, de 10 de abril, FJ 7; 30/2016, de 18 de febrero, FJ 6, 35/2016, de 3 de marzo, FJ 4 y 89/2017, de 4 de julio, FJ 14).

El artículo 139.2 CE asegura la libre circulación de mercancías y personas en todo el territorio español. Proscribe con ello las regulaciones o medidas de signo proteccionista;

esto es, que dificultan injustificadamente en un territorio la comercialización de productos de otras zonas o el ejercicio de actividades empresariales por parte de personas procedentes de otros lugares. Consecuentemente, bajo el prisma del artículo 139.2 CE, cobra relevancia una única modalidad de límite o condición a la libertad empresarial: la que favorece a productos u operadores de un territorio en detrimento de los de otros lugares. Una restricción a la libre circulación de bienes y personas será compatible con el artículo 139.2 CE solo si la autoridad pública que la ha adoptado acredita que no persigue ni produce efectos discriminatorios, por responder a un objetivo constitucionalmente legítimo y ser idónea, necesaria y proporcionada. No contradice necesariamente el artículo 139.2 CE toda medida que en la práctica produzca efectos restrictivos más onerosos sobre las cosas o personas provenientes de fuera; únicamente lo hará «cuando persiga de forma intencionada la finalidad de obstaculizar la libre circulación o genere consecuencias objetivas que impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y sean desproporcionados respecto del fin constitucionalmente lícito que pretenda la medida adoptada» (STC 66/1991, de 22 de marzo, FJ 2, que cita la STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2).

b) El artículo 17.1 de la Ley 20/2013, en su primer inciso —no impugnado— dispone que «se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurran los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen». El inciso siguiente y las letras a) a d), al igual que los también impugnados artículos 5 b) y 7.3, párrafos primero y segundo, de la Ley 17/2009 (en la redacción dada por la disposición final segunda, apartados primero y segundo, de la Ley 20/2013), consideran la exigencia de una autorización justificada por los principios de necesidad y proporcionalidad solo si concurre una causa de entre las taxativamente enumeradas: «razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente», el carácter limitado del número de operadores derivado de la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o la regulación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas. A su vez, cabe exigir autorización respecto de las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas solo si estas pueden «generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico».

Estas previsiones en modo alguno imponen restricciones a la libre circulación de bienes o personas en todo el territorio español, ni desarrollan medidas que, por considerarse proteccionistas o discriminatorias, puedan llegar a vulnerar el artículo 139.2 CE. Tampoco restringen la libertad de empresa (art. 38 CE); antes bien, reiteran o concretan las garantías que resultan de su reconocimiento constitucional e, incluso, suponen una elevación legal del estándar de protección que el artículo 38 CE garantiza.

Así lo ha razonado la STC 79/2017, FJ 4, refiriéndose a la opción de la Ley 20/2013 favorable a someter todas «las regulaciones públicas que afecten al libre acceso o al libre ejercicio de las actividades económicas al denominado principio de proporcionalidad», exigiendo con ello «que sean proporcionadas a la razón imperiosa de interés general invocada y a la comprobación de que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica». Esto supone «el sometimiento de todas aquellas regulaciones públicas que limiten o condicionen el libre acceso y el libre ejercicio de las actividades económicas a un escrutinio más incisivo que aquel que se deriva directamente del artículo 38 CE». De acuerdo con este, cuando se trata de regulaciones que «afectan al ejercicio de una actividad empresarial, sin afectar al propio acceso a la misma», el canon de constitucionalidad «permite verificar si esas medidas son 'constitucionalmente adecuadas', esto es, si la medida cuestionada constituye una medida adecuada para la consecución de un fin constitucionalmente legítimo, sin que le corresponda a este Tribunal ir más allá, pues ello supondría fiscalizar la oportunidad de una concreta elección del legislador de una legítima opción política» (STC 79/2017, FJ 4, citando las SSTC 53/2014, de 10 de abril, FJ 7, y 35/2016, de 3 de marzo, FJ 4). En esta línea, la STC 89/2017, de 4 de julio, FFJJ 13 a 15, al examinar las cargas impuestas a empresarios de determinado sector, descartó que vulnerasen el artículo 38 CE porque «promueven de manera adecuada un objetivo constitucionalmente legítimo y no suponen una limitación tan intensa del derecho a la libertad

de empresa», afirmando, en cambio, el incumplimiento del canon de proporcionalidad en sentido estricto resultante de la Ley 20/2013.

Consecuentemente, al someter la exigencia de autorización al principio de proporcionalidad y tasar las razones de interés general que puedan justificarla en detrimento de medios de intervención menos incisivos, la Ley 20/2013 no solo no vulnera la libertad empresarial, sino que eleva el estándar mínimo de protección que garantiza el artículo 38 CE.

Cabe estar de acuerdo con el Letrado autonómico en que no resultaría constitucionalmente indiferente aquella regulación que dinamizara la libertad empresarial a costa de otros bienes, valores o principios; señaladamente los recogidos en el capítulo III del título I de la Constitución. Ciertamente, la aquí controvertida limita los bienes o valores que pueden ser objeto de protección mediante la técnica autorizatoria, al establecer el catálogo taxativo de razones que pueden justificar el control preventivo. Sin embargo, no pone en riesgo la dimensión social que desarrolla el referido capítulo en la medida en que la Ley 20/2013 no impide que las autoridades competentes «establezcan, respecto de la actividad de que se trate, condiciones materiales destinadas a objetivos legítimos distintos» de los enumerados taxativamente. Así lo ha razonado la STC 101/2017, de 20 de julio, FJ 10, haciendo referencia específicamente a las Comunidades Autónomas: aunque no puedan tutelar esos otros bienes mediante la exigencia de autorizaciones, sí pueden hacerlo «fijando requisitos y límites y, en general, mediante las regulaciones materiales cuya aprobación le corresponde por virtud de sus Estatutos de Autonomía» (en el mismo sentido: SSTC 79/2017, FJ 7, y 91/2017, de 6 de julio, FJ 7).

Corresponde, en consecuencia, desestimar estos motivos de impugnación dirigidos al artículo 17.1, último inciso del primer párrafo y letras a) a d), de la Ley 20/2013, así como a los artículos 5 b) y 7.3, párrafos primero y segundo, de la Ley 17/2009, en la redacción dada por la disposición final segunda, apartados primero y segundo, de la Ley 20/2013.

c) Conforme al último párrafo del artículo 7.3 de la Ley 17/2009, los medios de intervención sobre los establecimientos físicos, además de proporcionados, deben resultar no discriminatorios. En el mismo sentido, el artículo 18.2 de la Ley 20/2013, tras proscribir con carácter general exigencias discriminatorias basadas «directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador», prohíbe varios requisitos concretos; entre ellos, dos objeto del presente recurso: «Requisitos de seguros de responsabilidad civil o garantías equivalentes o comparables en lo esencial en cuanto a su finalidad y a la cobertura que ofrezca en términos de riesgo asegurado, suma asegurada o límite de la garantía, adicionales a los establecidos en la normativa del lugar de origen, o que la obligación de que la constitución o el depósito de garantías financieras o la suscripción de un seguro deban realizarse con un prestador u organismo del territorio de la autoridad competente» [letra d)]; igualmente «para la obtención de ventajas económicas, 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 acreditar la equivalencia de las condiciones que reúne el operador establecido en otro lugar del territorio con los requisitos exigidos para la concesión de dichas ventajas económicas» [letra f)].

Estas previsiones no vulneran la libertad de circulación de bienes y personas en todo el territorio nacional (art. 139.2 CE). Antes bien, la desarrollan al proscribir condiciones o requisitos concretos por discriminatorios o proteccionistas. Del mismo modo, lejos de dificultar el libre intercambio comercial, lo favorecen, por lo que en modo alguno trasgreden la garantía constitucional de la libertad empresarial (art. 38 CE).

Corresponde, en consecuencia, desestimar estos motivos de inconstitucionalidad respecto de los artículos 18.2, letras d) y f), de la Ley 20/2013 y 7.3, párrafo tercero, de la Ley 17/2009, en la redacción dada por la disposición final segunda, apartado segundo, de la Ley 20/2013.

5. A juicio del Letrado de la Junta de Andalucía, buena parte de los preceptos impugnados vulneraría los mandatos de igualdad entre las Comunidades Autónomas que encerrarían los artículos 14 y 149.1.1 CE. La impugnación se concreta respecto de las

previsiones relacionadas con el denominado principio de eficacia nacional [arts. 6, 18.2, letras b) a f), 19, 20 y 21.2 c) de la Ley 20/2013].

a) Según el recurso, el Estado habría cedido materialmente a las Comunidades Autónomas la competencia para fijar las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos; una competencia que la Constitución solo a él atribuye (art. 149.1.1 CE), sin posibilidad de transferencia o delegación ex artículo 150 CE; por ser la única instancia en que no concurre una visión parcial y relativa del territorio, pudiendo concebir el ejercicio de los derechos desde una perspectiva general. Se vulneraría, por tanto, el artículo 149.1.1 CE. Las previsiones impugnadas asignarían al nivel autonómico la configuración del marco de igualdad dentro del cual los operadores desarrollan las libertades de acceso y ejercicio de la actividad económica. Si una Comunidad Autónoma carece de regulación, este silencio se erigiría también en parámetro de igualdad; los operadores que procedan de allí podrían tachar de limitación de su libertad cualquier condición exigida en la Comunidad Autónoma de destino, tal como expresa el artículo 19.3.

El Letrado autonómico razona, en fin, que, al convertir en superflua o inaplicable la normativa de la Comunidad Autónoma de destino en beneficio de la regulación de la Comunidad Autónoma de origen, las previsiones impugnadas vulnerarían asimismo el derecho fundamental a la igualdad y la proscripción de la discriminación (art. 14 CE). La Ley proporcionaría un trato discriminatorio a las Comunidades Autónomas que regulan de forma más detallada o exhaustiva el acceso o ejercicio de actividades económicas. Tal disparidad de trato carecería de justificación objetiva y razonable, no guardando proporcionalidad la relación entre las medidas adoptadas, el resultado producido y la finalidad pretendida.

b) Los motivos de impugnación expuestos se dirigen esencialmente a preceptos que ya hemos declarado inconstitucionales y nulos [letras b), c) y e) del art. 18.2; arts. 6, 19 y 20, y letra c) del art. 21.2]. La impugnación ha quedado así limitada a previsiones ya reproducidas: letras d) y f) del artículo 18.2.

Las letras d) y f) del artículo 18.2, consideradas ahora aisladamente, sin conexión con los preceptos que este Tribunal ha declarado inconstitucionales y nulos, en modo alguno propician el denunciado abandono al nivel autonómico de la regulación de las condiciones básicas de igualdad en el desarrollo de actividades económicas, ni una injustificada posición de superioridad de la Comunidad Autónoma de «origen» frente a la de «destino».

En todo caso, no puede perderse de vista, en primer lugar, que la doctrina constitucional ha negado «el carácter de límite directo al artículo 149.1.1 CE». No encierra una regulación material o sustantiva susceptible de ser vulnerada, sino, simplemente, una habilitación formal para «que el Estado condicione –mediante, precisamente, el establecimiento de unas “condiciones básicas” uniformes– el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales» (STC 89/2017, de 4 de julio, FJ 6).

En segundo lugar, el artículo 14 CE garantiza la protección frente a la disparidad de trato injustificada a los «españoles», no a las Comunidades Autónomas que, en cuanto poderes públicos, tienen competencias y potestades fiduciarias, pero no, con carácter general, derechos fundamentales (STC 175/2001, de 26 de julio, FFJJ 4 a 8), entendidos como garantías de «libertad en un ámbito de la existencia» (SSTC 25/1985, de 14 de julio, FJ 5, y 81/1998, de 2 de abril, FJ 2). Una regulación estatal que propicie disparidades de trato entre las Comunidades Autónomas podrá ser relevante, en su caso, bajo la óptica de los mandatos de solidaridad interterritorial (arts. 2, 138 y 156.1 CE) o de la proscripción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) y del proteccionismo económico (art. 139.2 CE), pero no desde el punto de vista de la afirmación constitucional de que «los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

Corresponde, en consecuencia, desestimar estos motivos de impugnación dirigidos al artículo 18.2 d) y f), de la Ley 20/2013.

6. El Letrado de la Junta de Andalucía impugna varios preceptos por vulneración del principio general de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

a) El indicado reproche se dirige, en primer término, a las previsiones relacionadas con el denominado principio de eficacia nacional. Como consecuencia de ellas, las personas receptoras de actividades económicas hallarían gran dificultad para averiguar el régimen jurídico aplicable a tales actividades. Se les exigiría ahora indagar si la compañía tiene establecimientos en otras Comunidades Autónomas y, si es así, cuáles de ellos pueden considerarse tales a los efectos de la Ley 20/2013. Se vulneraría con ello el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Tras las declaraciones de inconstitucionalidad y nulidad efectuadas por la STC 79/2017, el objeto de la impugnación queda limitado al artículo 18.2 d) y f), de la Ley 20/2013. Más aún, la expulsión del ordenamiento jurídico de los artículos 6, 19, 20 y 21.2 c), así como de la disposición adicional décima, ha dejado esta impugnación desprovista de todo fundamento. Las letras controvertidas, aisladamente consideradas, sin conexión con los preceptos anulados, prohíben requisitos o condiciones por discriminatorios sin poner en riesgo la seguridad jurídica.

Procede, en consecuencia, desestimar este motivo de inconstitucionalidad dirigido al artículo 18.2 d) y f), de la Ley 20/2013.

b) Según su disposición final cuarta, la Ley 20/2013 se ampara en las competencias estatales relativas a la regulación de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1 CE), así como a las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) y a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y de la contratación administrativa (art. 149.1.18 CE). La disposición no precisa qué partes de la Ley están fundadas en uno u otro título, lo que dificultaría el análisis de la posible conculcación de las competencias de las Comunidades Autónomas. Vulneraría por ello el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), según el Letrado de la Junta Andalucía.

Conforme a la doctrina constitucional, «la propia Ley puede y debe declarar expresamente el carácter básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión básica» (por todas, STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5). En el ámbito de las competencias transversales, como es el caso de las reconocidas en las reglas 1 y 13 del artículo 149.1 CE, cabe exigir aún más rigor. La STC 79/2017, FJ 5, al referirse precisamente a la disposición final cuarta de la Ley 20/2013, ha subrayado que «no identifica el título concreto en que se ampara la regulación de cada artículo de la Ley 20/2013, lo que, sin duda, hubiera resultado oportuno con vistas a dotar a la normativa básica del necesario rigor formal».

Ahora bien, una cosa es que la disposición final cuarta presente esta «deficiencia» (en términos de la STC 79/2017, FJ 5) y otra bien distinta que implique «una quiebra constitucionalmente relevante de la seguridad jurídica» (STC 14/1998, de 22 de enero, FJ 8). Dicha deficiencia «no impide a este Tribunal identificar el título competencial concreto que ofrezca cobertura a los concretos precepto impugnados» (STC 79/2017, FJ 5, citando la STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 3), ni introduce grados de incertidumbre o confusión incompatibles con la seguridad jurídica, que no es un «valor absoluto» (STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 17).

Corresponde, pues, desestimar la impugnación de la disposición final cuarta de la Ley 20/2013.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación de las letras b), c) y e) del apartado segundo del artículo 18; de los artículos 6, 19 y 20 y de la

disposición adicional décima de la Ley 20/2013 de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

2.º Estimar parcialmente el recurso y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del apartado c) del artículo 21.2 de la Ley 20/2013.

3.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a cinco de octubre de dos mil diecisiete.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Firmado y rubricado.