

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16722 *Pleno. Sentencia 121/2018, de 31 de octubre de 2018. Cuestión de inconstitucionalidad 6031-2016. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, respecto del último inciso del artículo 18.2 a).1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre de garantía de la unidad de mercado. Competencias sobre ordenación general de la economía: constitucionalidad del precepto legal que califica como actuaciones limitativas de las libertades de establecimiento y circulación las resoluciones administrativas que impongan requisitos discriminatorios basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador (STC 79/2017).*

ECLI:ES:TC:2018:121

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, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6031-2016, promovida por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, respecto del último inciso del artículo 18.2 a).1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre de garantía de la unidad de mercado. Ha comparecido y presentado alegaciones la Abogacía General del Estado, en la representación que legalmente ostenta, y el Fiscal General del Estado. Ha sido ponente el Magistrado don Alfredo Montoya Melgar, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 22 de noviembre de 2016 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal oficio del letrado de la Administración de Justicia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el que se remitía testimonio del Auto dictado por la mencionada Sala y Sección el 16 de noviembre de 2016, en el procedimiento ordinario núm. 156-2016, acordando el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad respecto al último inciso del artículo 18.2 a).1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, por posible vulneración de «los artículos 149.1 y 149.7 de la Constitución española y 77.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón». Se remitió también testimonio de las actuaciones practicadas en sede judicial.

2. A los efectos de esta cuestión de inconstitucionalidad son relevantes los siguientes hechos:

a) La Consejería de Economía, Industria y Empleo de la Comunidad de Aragón dictó una orden de 7 de agosto de 2015 aprobando la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la ejecución de los planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados del plan de formación para el empleo de Aragón correspondiente a 2015. Según el apartado décimosexto.1 b) de la orden, un elevado porcentaje del presupuesto de los planes de formación debía adjudicarse a centros o entidades de formación domiciliadas en Aragón (12 por 100 en la provincia de Huesca; 8 por 100 en Teruel y 60 por 100 en Zaragoza). Contra esa orden se interpuso una reclamación de las previstas en el artículo 26 de la Ley de garantía de unidad de mercado, por entender el operador económico reclamante que la norma era incompatible con la libertad de establecimiento o circulación. Tras la tramitación de dicho procedimiento administrativo, la Comunidad Autónoma de Aragón ratificó la mencionada orden mediante otra de 28 de septiembre de 2015, con la única precisión de que para futuras convocatorias se eliminaría el requisito que exigía estar inscrito o acreditado en Aragón para solicitar la subvención.

b) La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) interpuso, ex artículo 27 de la Ley 20/2013, recurso contencioso administrativo contra la mencionada Orden por el procedimiento especial previsto en la Ley 20/2013, imputando a la orden citada la infracción de los siguientes preceptos:

— Artículo 16.4 del Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, de reforma urgente del sistema de formación profesional para el empleo, actualmente artículo 15.4 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, sobre el sistema de formación profesional para el empleo. Entendía el Abogado del Estado, representante de la CNMC, que la orden no tenía en cuenta que para impartir especialidades formativas no dirigidas a la obtención de certificados de profesionalidad y para su inscripción en el registro pertinente bastaba con presentar ante la administración pública competente una declaración responsable sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos y que ello habilitaba para el inicio de la actividad desde el momento de la presentación.

— Artículo 18.2 a) y 20.1 a) de la Ley 20/2013, en particular porque no resultaba legalmente posible establecer, como único criterio de vinculación, la obligación de estar domiciliadas las empresas solicitantes en Aragón, sin acoger alternativamente otros criterios, tales como el hecho de que la impartición de la formación se pudiera realizar exclusivamente a trabajadores, empresas o autónomos domiciliados en Aragón.

Los preceptos que la Abogacía del Estado entendía vulnerados eran literalmente los siguientes:

«Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen: a) requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, para la obtención de ventajas económicas o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador. Entre estos requisitos se incluyen, en particular: 1.º que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio [artículo 18.2 a) de la Ley 20/2013]».

«Tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes, que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias. En particular, tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales: a) las autorizaciones, licencias, habilitaciones y cualificaciones profesionales obtenidas de una autoridad competente para el acceso o el

ejercicio de una actividad, para la producción o la puesta en el mercado de un bien, producto o servicio [artículo 20.1 a) de la Ley 20/2013]».

Por su parte, la Comunidad Autónoma demandada adujo que la exigencia de que las empresas solicitantes contaran con un domicilio en Aragón era proporcionada, pues el plan de formación previsto se basaba en la impartición de sesiones presenciales; además, invocó las competencias ejecutivas en materia de formación que corresponden a Aragón por aplicación del artículo 149.1.7 CE y 77.2 del Estatuto de Autonomía. También alegó en defensa de la orden cuestionada los artículos 14, 15 y 16 de la Ley 30/2015, el artículo 8 del Real Decreto 395/2007 y la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, que expresamente habilitan a la Comunidad Autónoma para establecer centros de formación en su territorio para recibir este tipo de ayudas.

c) Una vez concluido el procedimiento judicial, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, señaló la fecha del 25 de mayo de 2016 para deliberación y fallo. Llegado dicho término, se acordó oír a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo de diez días, para que hicieran alegaciones de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) sobre la posible concurrencia de una causa de inconstitucionalidad respecto de los artículos 20.1 a), 20.2 y 20.3 de la Ley 20/2013 y, por conexión, de los artículos 15.4 último párrafo de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre y, además, de los artículos 18.2 a).1 y 3 de la Ley 20/2013, estimando que dicha normativa podría infringir lo dispuesto «en los artículos 149.1.7 de la Constitución Española y 39 del Estatuto de Autonomía de Aragón, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, por la que se atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón la ejecución de la legislación general del Estado en materia laboral en los términos establecidos en el artículo 149.1 de la Constitución Española».

El Abogado del Estado presentó alegaciones en las que se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

La Comunidad Autónoma de Aragón, por su parte, se mostró favorable al planteamiento de la misma.

El Ministerio Fiscal, finalmente, informó en el sentido de que el juicio de relevancia estaba bien planteado por la Sala, por lo que correspondía al órgano judicial resolver sobre el planteamiento de la cuestión en los términos previstos en el artículo 35 LOTC, con las consecuencias previstas en dicho precepto.

3. Con fecha de 16 de noviembre de 2016, la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, dictó Auto planteando cuestión de inconstitucionalidad, que se fundamentó en los siguientes extremos:

a) Parte la Sala de que la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado no es trasposición del derecho derivado europeo, sino una profundización en sus principios, de forma que no existe una vinculación jurídica que tenga como consecuencia el desplazamiento de la normativa nacional interna, interpretada por el Tribunal Constitucional. Por ello el control de constitucionalidad es el parámetro adecuado a tener en cuenta para determinar el ajuste de la Ley 20/2013 a nuestro ordenamiento jurídico.

b) La Sala es consciente de que se han planteado recursos de inconstitucionalidad contra la Ley de garantía de la unidad de mercado, que cita y que a fecha de formulación del auto no habían sido resueltos.

c) Existe un consolidado cuerpo de doctrina constitucional respecto al concepto de unidad de mercado, construido en torno a los artículos 139, 149.1.1, 149.1.6, 149.1.13, 149.1.18, 147.2 b) y 157.2 CE. Esa doctrina se ha asentado sobre dos principios irrenunciables: la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica y el hecho de que ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en territorio español (art. 139.2 CE) a los que debe añadirse la posible eficacia extraterritorial de las disposiciones de las comunidades autónomas. Esa doctrina se reitera en la STC 88/1986, FJ 6, que consagra el principio de que la

unidad no significa uniformidad ya que la configuración del Estado de las autonomías supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos, afirmación que es constante en nuestra jurisprudencia constitucional (SSTC 87/1987, FJ 3; 64/1990, FFJJ 5 y 6; 210/2012, 34/2013 y 96/2013, FJ 4, que sistematiza la posición del Tribunal sobre esta materia)

A eso se añade la particular relevancia que debe otorgarse también a la jurisprudencia delimitadora del principio de territorialidad de la normativa autonómica, recaída desde la STC 329/1993 y reiterada hasta la reciente STC 27/2014, FJ 4, que significa «en lo que aquí interesa que esas competencias deben tener por objeto fenómenos, situaciones o relaciones radicadas en el territorio de la propia Comunidad Autónoma» aunque «ello no implica necesariamente que cuando el fenómeno objeto de las competencias autonómicas se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, estas pierdan en todo caso y de forma automática la competencia y la titularidad de la misma deba trasladarse necesariamente al Estado, sin que deba justificarse la necesidad de ese traslado lo que supondría en definitiva la utilización del principio de supraterritorialidad como principio delimitador de competencias fuera de los casos expresamente previstos por el bloque de constitucionalidad.»

De todo ello deduce la Sala promotora de la cuestión de inconstitucionalidad que «la implementación de la norma y de la aplicación de los límites materiales impuestos al ejercicio de las competencias autonómicas consecuencia del efecto ultraterritorial de las regulaciones más benignas de otras Comunidades, podría suponer el vaciamiento de las competencias de dichos entes territoriales y de ahí nuestras reservas respecto de su constitucionalidad».

d) Centrando el objeto normativo en cuestión, la Sala de la Audiencia Nacional indica que la norma sometida a su enjuiciamiento prevé la exigencia de contar con un establecimiento en la Comunidad Autónoma para poder recibir una subvención (apartado 16.1 de la orden de convocatoria). Ello parece contrario al artículo 18.2 a) de la Ley de garantía de la unidad de mercado, porque ese precepto considera que ese requisito es discriminatorio. Pero según la Sala existen dudas sobre la constitucionalidad de ese artículo 18.2 a), de cuya validez depende el fallo del recurso. Esas dudas se cimientan en que la Comunidad Autónoma, al dictar la orden impugnada cuya conformidad a Derecho se plantea ante la sala, ejerce una competencia de ejecución propia en materia laboral de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 149.1 y 149.1.7 (sic) CE y 77.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que establece como competencias ejecutivas de la Comunidad, la de «trabajo y relaciones laborales, incluyendo las políticas activas de ocupación, la intermediación laboral, así como la prevención de riesgos laborales y la seguridad y salud en el trabajo.»

Así las cosas, la duda de la Sala se contrae a la compatibilidad entre el artículo 18.2 a).1 de la Ley 20/2013 en su inciso «o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio» con los artículos 149.1 y 149.1.7 (sic) CE y con el artículo 77.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón. Y ello porque el precepto de la Ley de garantía de la unidad de mercado califica la exigencia impuesta por la Orden de convocatoria de contar con un centro físico en la Comunidad Autónoma, como una actuación que limita la libertad de establecimiento y la libertad de circulación, por lo que impide a las Comunidades Autónomas, sin matización alguna, imponer dicho requisito a las entidades que pretenden una subvención pública para impartir, en este caso, cursos de formación laboral a trabajadores radicados en la Comunidad. Sería una suerte de presunción *iuris et de iure* que, el Auto considera «de dudosa constitucionalidad». Y con ello se vulnerarían las competencias autonómicas precitadas.

Finalmente, la Sala indica en el Auto de planteamiento de la cuestión que, a su entender, la Comunidad Autónoma ha cumplido también con la exigencia derivada de la STJUE de 24 de marzo de 2011, (C-400/08) asunto *Comisión c. España*, puesto que ha justificado la necesidad de la limitación impuesta para la percepción de la subvención en función de la correcta prestación del servicio y, al mismo tiempo, la orden de convocatoria no concede a la referida exigencia un valor desproporcionado.

Por otro lado, la imperativa redacción del precepto cuestionado, que no incorpora matiz alguno que permita a la Comunidad Autónoma de Aragón imponer en las bases de la convocatoria, en un caso como el presente, la necesidad de contar con un establecimiento físico en el territorio autonómico, implica que el fallo que pueda dictarse en el procedimiento dependa absolutamente de su validez.

4. Mediante providencia de 13 de diciembre de 2016, a propuesta de la Sección Cuarta, el Pleno acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6031-2016 y reservarse para sí el conocimiento de la misma, dando traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y el Senado, por conducto de sus respectivos presidentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que tuviesen por oportuno. Igualmente se comunicó esta resolución a la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, a efectos de lo dispuesto en el artículo 35.3 LOTC y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

5. La Sra. Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal, mediante escrito registrado el 21 de diciembre de 2016, que la Mesa de la Cámara había adoptado el acuerdo de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. Idéntica comunicación efectuó el Presidente del Senado, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 6 de febrero de 2017.

6. El Abogado del Estado se personó en el presente proceso constitucional y formuló alegaciones por medio de escrito registrado el 10 de enero de 2017, impetrando el dictado de una sentencia desestimatoria de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

En síntesis, el Abogado del Estado comienza su escrito centrando el objeto de debate. Expone, seguidamente, el régimen de distribución competencial Estado-Comunidades Autónomas en el ámbito del artículo 147.1.7 CE, así como la integración en este título competencial de la legislación sobre formación profesional para el empleo (STC 143/2014). Invoca la STC 178/2015, según la cual, en la materia laboral, la competencia autonómica es de mera ejecución de la legislación estatal y, por tanto, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, en materia de subvenciones, «el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios... se trata de partidas que deben territorializarse en los propios presupuestos generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior». Por tanto, en materia de subvenciones relativas a la formación profesional del empleo, el ámbito de las potestades autonómicas de ejecución, está más limitado que en otras materias subvencionables, en las que confluyen competencias estatales y autonómicas.

Por tanto, el ámbito competencial de ejecución autonómico, se encuentra limitado por la regulación estatal sobre formación profesional para el empleo. Esta regulación, que se expone, recoge que los gestores de fondos públicos, vía subvención, deben respetar los principios de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado. Y, concluye que exigir a las entidades de formación un establecimiento físico en la Comunidad Autónoma que gestione la subvención pública, contradice los principios y la regulación concreta que, en materia de formación para el empleo, se recogen en la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, que regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral y en la propia Ley 20/2013.

Pasa después el Abogado del Estado a exponer la regulación de la Ley de garantía de la unidad de mercado, precisando en primer lugar, el concepto de unidad de mercado que rige en nuestra doctrina constitucional, con cita, entre otras, de la STC 88/1986, de 1 de julio. A tal efecto, indica que el Estado puede actuar como garante de la unidad del mercado español, en expresión de la STC 96/2002, para la protección de la libertad de

empresa y en ejercicio de su competencia exclusiva sobre la materia «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» —artículos 38 y 149.1.13 CE, respectivamente—. También puede hacerlo para asegurar la libre circulación de bienes en territorio español, impidiendo los obstáculos a la misma por parte de los poderes públicos (art. 139.2 CE). En el respeto a la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el Estado puede perseguir el objetivo de evitar la fragmentación del mercado y los efectos disgregadores y disfuncionales que se derivan de una diversidad de normas autonómicas cuya singularidad exceda de un fin legítimo, es decir, cuando esa diversidad no es adecuada al objeto que persigue o resulta desproporcionada. La unidad de mercado implica, pues, respecto a su contenido, un «mínimo normativo» o un «presupuesto para el reparto de competencias» entre el Estado y las Comunidades Autónomas (SSTC 133/1997 y 96/2002). Se sobrepasa el límite de la unidad de mercado cuando: a) las medidas adoptadas persiguen de forma intencionada la finalidad de obstaculizar la libre circulación (STC 64/1990) y b) cuando, yendo dirigidas a una finalidad legítima, o bien no son adecuadas a dicha finalidad, o no superan un juicio de proporcionalidad entre los daños que provoca a la unidad de mercado y su finalidad (la misma STC 64/1990, con cita de las SSTC 37/1981 y 88/1986).

En la situación actual española, indica el Abogado del Estado, se requiere de una mayor competitividad y productividad, de lo que dan cuenta diversos informes de la Unión Europea y del Fondo Monetario Internacional que se aportan. La diversidad normativa existente provoca el deterioro del funcionamiento del mercado nacional, por lo que resultan necesarias las medidas adoptadas por la ley, que cumplen con el juicio de razonabilidad y proporcionalidad.

Menciona el Abogado del Estado los intentos de racionalizar el marco normativo existente anteriores a la de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, como la Ley 17/2009, de trasposición de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior y la Ley 2/2001, de economía sostenible, que extiende el anterior modelo de regulación a otras actividades económicas. Sin embargo, estos no han sido suficientes por lo que, como expone la memoria económica de la Ley 20/2013, las medidas contempladas en ella son necesarias y pueden suponer un crecimiento del producto interior bruto de un 1,42 por 100 en el largo plazo y 0,14 por 100 anual.

Se exponen después, en el escrito de la Abogacía del Estado, las principales medidas adoptadas por la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado y los principios fundamentales que la rigen, resaltando que el ámbito de aplicación de la Ley se extiende a todas las actividades económicas, más allá de las actividades de servicios sujetas a la Ley 17/2009. De esta forma, no constituyen una novedad los principios contenidos en la Ley 20/2013 —no discriminación y de eficacia en todo el territorio nacional—, de suerte que la libertad de establecimiento, de circulación de bienes y productos queden salvaguardadas cuando, respectivamente, se cumplan los requisitos de acceso en el lugar de origen, se atienda la normativa de la puesta en el mercado o se vean satisfechas las cualificaciones, controles o garantías ya exigidas en un lugar de territorio nacional. Este principio de reconocimiento implícito de actuaciones de otras autoridades competentes, ya se aplica en otros sectores —turismo, servicios profesionales, asuntos sociales, medio ambiente, industria, etc.—. La Ley de garantía de la unidad de mercado, lo único que hace es extenderlo a todas las actividades económicas.

Avanzando en su razonamiento, la Abogacía del Estado da cuenta de la base competencial de la Ley de garantía de la unidad de mercado, en particular en el artículo 149.1.1 CE, junto al que cita el artículo 149.1.13 CE. En cuanto a la medida cuestionada por la Audiencia Nacional, que es la prevista en el artículo 18.2 a).1, se sostiene competencialmente en la igualdad de condiciones de acceso a bienes, que repercute en las prestaciones de ciertos derechos (así, la STC 32/1983, que hizo referencia a las previsiones básicas estatales sobre requisitos sanitarios también desde la perspectiva de la unidad de mercado). Tal igualdad es uno de los requisitos o

características que, en todo caso, deben ser respetados por la legítima diversidad normativa autonómica. Añade que la invocación del artículo 149.1.1 CE, se justifica especialmente en relación con el ejercicio de la libertad de empresa del artículo 38 CE, que ha de ponerse en relación, primero, con los artículos 128 y 131 CE (STC 225/1093, de 8 de julio, FJ 3) y, también, con el 139.2 CE, pues toda medida que impida o fomente el traslado de empresas incidirá, lógicamente, en la libertad de circulación y, por tanto, en la libertad de las empresas.

De esta forma, los títulos competenciales invocados, justifican el contenido de la Ley 20/2013, puesto que es la garantía de unidad de mercado, cuyo papel garante se atribuye por la Constitución al Estado, el propósito que guía sus preceptos.

Concluye su alegato el Abogado del Estado haciendo referencia a la medida contenida en el artículo cuestionado, como medio para asegurar las libertades de circulación y establecimiento, indicando que, según la STC 100/1991, de 13 de mayo, FJ 5 e), los actos de intervención realizados por una Comunidad Autónoma y de validez en todo el territorio nacional, son un instrumento constitucional para evitar la ruptura del principio de unidad de mercado y de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos. Este criterio se reitera en la STC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 5, que consideró conforme al orden constitucional de competencias, el ejercicio por una Comunidad Autónoma de un acto de verificación de carácter nacional, que produce efectos fuera de esa Comunidad Autónoma, y ello porque las Comunidades Autónomas «son Administraciones públicas igualmente integrantes del Estado.» Añade que ha de otorgarse a la exposición de motivos de la Ley de garantía de la unidad de mercado, un valor interpretativo del articulado y que, de acuerdo con ello, se trata de dotar «de eficacia en todo el territorio nacional a las decisiones tomadas por la autoridad competente de origen, basadas en el 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». A partir de esa motivación inicial, se describe el alcance del principio de eficacia nacional, concretando, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19.1 de la Ley 20/2013, que ese principio se refiere tan solo a los requisitos de acceso y no a los de ejercicio de la actividad. Por tanto, un operador económico establecido en un lugar, podrá ejercer su actividad cuando cumpla con los requisitos de acceso a la actividad en el lugar de origen. Pero eso no afecta al ejercicio de la actividad, de forma que no se limita la normativa o requisitos aplicables a ese ejercicio, que corresponderá definir a la Administración en cuyo ámbito se realiza.

Por ello, no se cercenan o menoscaban las competencias de las comunidades autónomas, sino que se refuerzan los mecanismos de confianza legítima consistentes en que, aquello que ya se ha considerado suficiente para acceder a una actividad económica por una comunidad autónoma, sea apreciado igualmente por otras.

Las comunidades autónomas pueden seguir estableciendo, en ejercicio de sus competencias, las medidas de intervención que consideren oportunas, pero solo serán 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 autónoma en la que primero se establezcan y, respecto de las mercancías, las del lugar de producción. De esta forma, se concluye, no existe regla armonizadora ni uniformizadora alguna: lo que hace la Ley de garantía de la unidad de mercado es exigir a cada comunidad autónoma que respete los requisitos establecidos en otras.

Para garantizar las finalidades legales expuestas, el artículo 18 de la Ley 20/2013, en concreto, su apartado segundo a).1 regula unas limitaciones como garantía de la efectividad nacional de las medidas de intervención, con objeto de asegurar la efectividad de los principios de libre circulación y establecimiento. El precepto se ampara en el artículo 149.1.1CE, entre otros y respeta la competencia ejecutiva autonómica sobre legislación laboral pues es conforme con la legislación estatal sobre formación profesional para el empleo, dictada al amparo de la competencia exclusiva del artículo 149.1.7 CE. Por todo ello, se suplica el dictado de una sentencia por la que se desestime íntegramente la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

7. La Fiscalía General del Estado presentó alegaciones respecto de la cuestión de inconstitucionalidad, con fecha de 27 de enero de 2017. En su escrito, recuerda los antecedentes de hecho del recurso y, seguidamente, formula «consideraciones jurídicas», que sintéticamente expuestas, son las siguientes.

Identifica, en primer lugar, el precepto cuestionado y los artículos constitucionales que se entienden vulnerados, que son el 149.1.1 y 149.1.7 CE, así como el artículo 77.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón. Recuerda la doctrina constitucional recogida en las SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, 95/2002, de 22 de abril, FJ 7, y 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5 c), que se refieren a la competencia estatal sobre la planificación general de la actividad económica. Posteriormente, analiza la doctrina de este órgano constitucional sobre el alcance del término «laboral» del artículo 149.1.7 CE, transcribiendo aquí parcialmente las STC 95/2002, FJ 8, y 244/2012, FJ 4. También, cita la doctrina constitucional sobre la competencia en materia de subvenciones, precisando el alcance de la STC 88/2014, de 9 de julio, FJ 9, y la ya mencionada STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 7, así como la doctrina sobre el principio de territorialidad de las competencias autonómicas, que se ilustra con la exposición de la STC 27/2014, de 13 de febrero. Finalmente, alude al principio de unidad de mercado, citando a tal efecto las SSTC 20/2016, de 4 de febrero, FJ 3, y 96/2013, FJ 4.

Tras esas citas jurisprudenciales, aplica la doctrina expuesta al caso y llega a varias conclusiones. La primera, es que el artículo 149.1.13 CE, que otorga cobertura al precepto cuestionado, requiere una aplicación restrictiva, de modo que no entra en su ámbito de aplicación toda regulación que pueda incidir sobre la actividad económica, sino aquella dictada para incidir específicamente sobre la actividad económica general, aunque tenga efectos en sectores concretos. El principio de unidad de mercado no implica uniformidad en el sistema autonómico, sino que parte del principio de diversidad. Toda actividad regulatoria debe ser proporcionada y justificada al fin legítimo, salvaguardando la igualdad básica de todos los españoles. Desde la perspectiva territorial, el hecho de una normativa pueda afectar a más de una comunidad autónoma, no impone la atribución al Estado de la competencia para dictarla, porque ello supondría un vaciamiento de las competencias autonómicas. Tras estudiar los principios de proporcionalidad y justificación de la medida cuestionada, concluye que el precepto impugnado no es desproporcionado y está justificado.

El Ministerio Fiscal afirma que el artículo cuestionado impone limitaciones sin admitir modulación alguna. Impide a las comunidades autónomas exigir el requisito de contar con establecimiento físico dentro del territorio, en todo caso. Por ello, continúa razonando el Fiscal, no es posible que la administración regional imponga esa exigencia a la hora de otorgar subvenciones para el desarrollo de la actividad formativa —presencial, teleformación y mixta— dirigida a trabajadores ocupados de la propia Comunidad Autónoma de Aragón. Por otro lado, considera el Ministerio Fiscal que ponderar la existencia de centros en el territorio de la comunidad autónoma a efectos de la concesión de la subvención, no constituye necesariamente un obstáculo a la libre circulación y a la unidad de mercado, pues dependerá de las condiciones de la regulación. Por ello, considera que el precepto resulta desproporcionado y no justificado por su finalidad, al no admitir corrección alguna la prohibición de que la comunidad autónoma pueda exigir o ponderar la existencia de establecimientos físicos en su territorio.

Se añade también a estos efectos, que la ley va más allá de lo exigido por la Directiva de servicios y, en todo caso, el Derecho de la Unión Europea, no constituye parámetro de constitucionalidad, como señala entre otras la STC 157/2016, de 22 de septiembre.

En definitiva, concluye el Ministerio Fiscal, que la norma cuestionada es inconstitucional por vulnerar la competencia de las Comunidades Autónomas que, en aplicación del principio de territorialidad, pudieran exigir el requisito de contar con establecimiento físico en el territorio. Se infringe el orden de distribución de

competencias derivado del artículo 149.1.7 CE y en particular, también del artículo 77.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

8. Mediante providencia de 30 de octubre de 2018, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 31 de dicho mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional plantea cuestión de inconstitucionalidad sobre el artículo 18.2 a).1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, por posible vulneración de los artículos 149.1.1 y 149.1.7 CE. En particular, sobre el inciso «que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio», cuya constitucionalidad considera el órgano judicial dudosa y relevante para resolver sobre la legalidad de la orden impugnada en el proceso *a quo*, al exigir esta que los planes de formación tengan que impartirlos centros que, en un altísimo porcentaje, tienen que estar domiciliados en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Como se indicó en el antecedente 2, el citado apartado dice así:

«Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:

a) requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, para la obtención de ventajas económicas o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador. Entre estos requisitos se incluyen, en particular:

1.º que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio.»

Dicho precepto se integra en el capítulo IV de la ley, referido a las garantías al libre establecimiento y circulación. Ese capítulo, contiene tres artículos. El primero, el artículo 16, explicita el principio de libre iniciativa económica. El artículo 17 concreta cómo operan los principios de necesidad y proporcionalidad que permiten a los poderes públicos exigir autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones e impone la obligación de velar por minimizar las cargas administrativas. Por último, el artículo 18, en el que se enmarca el concreto apartado que aquí se cuestiona, se refiere a determinadas actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y circulación; entre ellas se encuentran aquellas que impongan requisitos discriminatorios para el acceso a la actividad económica o su ejercicio, para la obtención de ventajas o para la adjudicación de contratos públicos. Entre esos requisitos discriminatorios, figura el de que «el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio.» Este último, el de disponer de un establecimiento físico, es el que se cuestiona por la Audiencia Nacional.

A juicio del órgano judicial que promueve la cuestión, ese concreto inciso sería inconstitucional por vulnerar los artículos 149.1 y 149.1.7 CE y el artículo 77.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr); lo que, obviamente, hemos de reconducir a la competencia estatal sobre legislación laboral del artículo 149.1.7 CE, que es la que parece estimarse ejercida en exceso con invasión de la competencia autonómica. Y ello, porque de acuerdo con el artículo 18.2 a).1 de la Ley 20/2013, la exigencia de contar con un centro físico en la comunidad autónoma sería una actuación que, en términos absolutos, limita la libertad de establecimiento y la libertad de circulación en cuanto que impide a las comunidades autónomas, sin matización alguna, imponer dicho requisito a las entidades que pretenden una subvención pública en el concreto ámbito laboral. La

Audiencia Nacional afirma que se trata de una suerte de presunción *iuris et de iure* de dudosa constitucionalidad, por cuanto impide el ejercicio por parte de la comunidad autónoma, en el presente caso, de su competencia ejecutiva en materia de «trabajo y relaciones laborales, incluyendo las políticas activas de ocupación, la intermediación laboral, así como la prevención de riesgos laborales».

2. Conviene precisar, con carácter previo al análisis de la vulneración planteada, que este Tribunal ha dictado la STC 79/2017, de 27 de junio, en relación con la conformidad de distintos preceptos de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado con el texto constitucional, y en concreto, con aquellos que establecen el modelo de distribución competencial Estado-Comunidades Autónomas. En ella se daba respuesta al recurso de inconstitucionalidad 1397-2014, interpuesto por el Parlamento de Cataluña respecto de los siguientes artículos de la Ley 20/2013: el apartado segundo del artículo 14, y por conexión el apartado segundo del artículo 23; los artículos 16, 17 y 18, y por conexión el artículo 5 y la disposición final segunda; los artículos 19 y 20, y por conexión la disposición adicional décima, y asimismo, el apartado quinto del artículo 26; el artículo 27, en relación con la disposición final primera que añade los apartados primero y segundo del artículo 127 *quater* de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa; el apartado primero y, por conexión, el apartado segundo de la disposición final tercera que dan una nueva redacción al artículo 2 y a la disposición final décima de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios; y la disposición final cuarta.

La doctrina establecida en la STC 79/2017 sirve de pórtico para encuadrar la cuestión de inconstitucionalidad que ahora pende ante este Tribunal. Sin embargo, la mera remisión a lo razonado en dicha Sentencia no es suficiente para llegar a un pronunciamiento en esta cuestión de inconstitucionalidad, puesto que el análisis de los preceptos allí cuestionados—entre ellos, el artículo 18 de la Ley de garantía de la unidad de mercado (se realizaba, esencialmente, desde la perspectiva, distinta a la que ahora se nos plantea, del principio de eficacia nacional de los actos y disposiciones autonómicos).

En definitiva, en cuanto ahora nos afecta, en la STC 79/2017 (FFJJ 13 y 14) declaramos la inconstitucionalidad de los artículos 19 y 20 de la Ley 20/2013, así como del artículo 18.2 objeto de esta cuestión, si bien solo de sus apartados b), c) y e), con fundamento en que el denominado «principio de eficacia nacional» vulnera el principio general de territorialidad de las competencias autonómicas, pues otorga eficacia extraterritorial a actos ejecutivos autonómicos que aplican un derecho propio que no es equivalente al derecho del territorio en el que se les debe reconocer eficacia.

A partir del enfoque adoptado en la STC 79/2017, no se declaraba inconstitucional en ella el apartado a) del artículo 18.2 a).1 de la Ley 20/2013, que es el aquí cuestionado. Y ello resulta lógico, pues el artículo 18.2 a).1 considera que el requisito de disponer de «establecimiento físico dentro de su territorio» para el acceso a una actividad económica o a su ejercicio, para la obtención de ventajas económicas o para la adjudicación de contratos públicos, es discriminatorio. Se trata así de un precepto que no es manifestación del principio de eficacia nacional y que, por tanto, no vulnera el principio de territorialidad de las competencias autonómicas —a diferencia de otros requisitos establecidos en el mismo artículo, que se declaran inconstitucionales—.

No obstante, interesa destacar, ya desde este momento, que, en la misma STC 79/2017, al comenzar el examen de la impugnación de los artículos 16, 17 y 18 de la Ley 20/2013 [incluido su apartado 2 a)] y, por conexión del artículo 5 y la disposición final segunda de la misma Ley (FFJJ 5 y 6), los encuadramos claramente en la competencia estatal del artículo 149.1.13 CE, si bien luego (FJ 9) recondujimos el examen del artículo 18 al principio de eficacia nacional. En concreto, en el fundamento jurídico 5 de la STC 79/2017, recordamos que el artículo 149.1.13 CE ampara normas orientadas a la ordenación de sectores económicos concretos y también al logro de fines entre los que, en particular, hemos identificado el mantenimiento de la unidad de

mercado (SSTC 118/1996, FJ 10; 208/1999, FJ 6). Y, si bien hemos subrayado que el artículo 149.1.13 CE exige una lectura restrictiva, en la STC 79/2017, destacamos que, en cuanto la Ley de garantía de la unidad de mercado proclama el principio general de libertad de acceso y ejercicio de la actividad económica en todo el territorio nacional y condiciona la capacidad de intervención pública en aquella, «[l]os preceptos que ahora consideramos tienen, sin duda, ‘una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general’ (STC 5/2016, de 21 de enero, FJ 4), en cuanto forman parte de la definición de un marco más flexible y transparente para el acceso y ejercicio de las actividades económicas. Configuran un objetivo genérico de política económica dictado al amparo de la competencia estatal relativa a la ordenación general de la economía del artículo 149.1.13 CE».

También ha de citarse, en cuanto a la vinculación del inciso cuestionado con la unidad de mercado, la STC 111/2017, FJ 4, a) y c), a cuyo tenor «[e]l 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... 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... 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».

En definitiva, sin perjuicio de las consideraciones que hemos formulado en la STC 79/2017, de 27 de junio, es preciso abordar la presente cuestión desde otros ángulos adicionales.

3. Como ha quedado expuesto en los antecedentes de esta resolución, el órgano judicial que plantea la presente cuestión duda de la constitucionalidad del último inciso del artículo 18.2 a).1 de la Ley 20/2013, por entender que pudiera invadir la competencia autonómica de ejecución de la legislación estatal en materia laboral, lo que se plantea en relación con una orden de la Comunidad Autónoma de Aragón, de convocatoria de subvenciones para la ejecución de planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados del plan de formación de empleo en dicha comunidad autónoma. Esta es la única duda de constitucionalidad que se suscita respecto al inciso cuestionado del artículo 18.2 a).1 de la Ley de garantía de la unidad de mercado en el proceso *a quo* y, por tanto, dada la naturaleza concreta del presente proceso constitucional, la única que hemos de resolver.

Centrado así el debate, ya hemos dicho que el artículo 18 de la Ley 20/2013, en sus distintos apartados, se dicta por el Estado al amparo de su competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE). Los razonamientos que expusimos a este respecto en la STC 79/2017, FJ 5, son perfectamente trasladables al apartado segundo a).1 de dicho precepto sobre el que genéricamente nos pronunciamos en este punto en aquella sentencia. Estamos, pues, ante una norma básica no afectada, como también hemos ya expuesto, por la inconstitucionalidad declarada respecto de otros apartados del mismo artículo, basada en una infracción del principio de territorialidad de las competencias autonómicas que en este caso no concurre.

Frente a la norma básica, la competencia autonómica supuestamente vulnerada se relaciona con la convocatoria de subvenciones en el ámbito laboral. Hemos, pues, de recordar que según nuestra doctrina, resumida en la STC 178/2015, «en la resolución de aquellas controversias que se susciten respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública, hemos de partir de la distribución de competencias existente en la

materia constitucional en la que proceda enmarcar las subvenciones de que se trate (por todas, STC 38/2012, de 26 de marzo, FJ 3)» (FJ 3). Por tanto, dado el objeto de las subvenciones aquí concernidas, como las partes intervinientes y el propio órgano judicial promotor de la cuestión coinciden en apreciar, el título en que se ampara la actuación autonómica es el de «legislación laboral», por lo que el reparto competencial en la materia viene dado por el artículo 149.1.7 CE y el artículo 77.2 EAAr, ya citados. El primero de estos preceptos atribuye al Estado competencia exclusiva sobre legislación laboral «sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas»; y el segundo incluye, entre las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma, las de «[t]rabajo y relaciones laborales, incluyendo las políticas activas de ocupación, la intermediación laboral, así como la prevención de riesgos laborales y la seguridad y salud en el trabajo»

Como recuerda la misma STC 178/2015, FJ 3, con cita de las SSTC 88/2014, FJ 3, y 244/2012, FJ 3, «la Constitución Española atribuye al Estado la ordenación general de la materia laboral, sin que ningún espacio de regulación externa les quede a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal». En el fundamento jurídico 5 de la misma sentencia también recordamos, en lo que ahora interesa, nuestra doctrina sobre la delimitación competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en los supuestos de ejercicio de la potestad subvencional de gasto público que, como ya dijimos en la STC 38/2012, FJ 4, supone que, en los casos (como el presente) en que el Estado tiene atribuida la competencia exclusiva sobre la legislación en una determinada materia y la Comunidad Autónoma tiene la competencia de ejecución, «el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios». Ello, en todo caso, partiendo, como asimismo declaraba la STC 178/2015, FJ 5 *in fine*, de que «la convocatoria de unas ayudas concretas para un período determinado constituye un indiscutible acto de gestión o ejecución».

De todo lo anterior resulta que, en el presente caso, la duda constitucional de orden competencial que plantea el órgano judicial se reconduce a un conflicto entre una competencia autonómica ejecutiva y una competencia estatal que, según consideremos prevalente el título competencial del artículo 149.1.7 CE, o el del artículo 149.1.13 CE, determinará la competencia exclusiva del Estado sobre legislación laboral o la competencia sobre bases de la planificación general de la actividad económica. Entre estas dos alternativas, la segunda es claramente la correcta, puesto que el artículo 18 de la Ley 20/2013, como hemos reiterado, se dicta al amparo del artículo 149.1.13 CE, con vocación de ordenación de la actividad económica en su conjunto.

En consecuencia, hemos de dilucidar si, al dictar una norma básica para la coordinación de la planificación general de la actividad económica, el Estado puede condicionar las competencias ejecutivas autonómicas en ámbitos competenciales afectados por la incidencia del título transversal del artículo 149.1.13 CE. La respuesta ha de ser afirmativa, pues reiteradamente hemos afirmado que los títulos competenciales transversales de los que es titular el Estado, como el que ahora nos ocupa, pueden proyectarse sobre competencias sectoriales que una Comunidad Autónoma haya asumido, incluso como exclusivas, en su Estatuto (así, en relación con el artículo 149.1.13 en la STC 74/2014, FJ 3, y en relación con el artículo 149.1.13 y 149.1.23 la STC 15/2018, FJ 5). A ello hemos de añadir, en línea con lo que ya declaramos en la precitada STC 79/2017, que en este caso, el artículo 18.2 a).1 de la Ley 20/2013, al considerar discriminatorio otorgar ventajas a actividades económicas por el solo hecho de llevarse a cabo en un determinado territorio, está garantizando la unidad de mercado, finalidad que se encuentra amparada en la competencia básica estatal del artículo 149.1.13 CE, al ser una medida que tiene una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica. Por ello, aunque esta prohibición pueda incidir en el ejercicio de competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, la limitación que implica está justificada en el ejercicio de la competencia del Estado para garantizar

las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Siendo esto así, con mayor razón podrá proyectarse una norma básica estatal dictada ex artículo 149.1.13 CE sobre sectores en los que la competencia autonómica sea puramente ejecutiva. Por tanto, y en conclusión, no cabe apreciar la tacha de inconstitucionalidad denunciada por el órgano judicial en relación con el último inciso del artículo 18.2 a).1 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, que no invade la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre ejecución de la legislación laboral. El Estado, al dictar la legislación básica, no invade la competencia autonómica, y la Comunidad Autónoma, en ejercicio de sus competencias de mera ejecución, ha de respetar las bases estatales.

Por tanto, el artículo 18.2 a).1 no es inconstitucional y la presente cuestión de inconstitucionalidad debe ser desestimada.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a treinta y uno de octubre dos mil dieciocho.—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.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.