

# LA GARANTÍA LEGAL DE LA UNIDAD DE MERCADO: ¿MÁS ALLÁ DE LAS EXIGENCIAS EUROPEAS Y CONSTITUCIONALES?

(Resumen provisional sin notas a pie de página)

IGNACIO GARCÍA VITORIA

Profesor Contratado Doctor de Derecho Constitucional

Universidad Complutense de Madrid

igvitoria@der.ucm.es

**SUMARIO: INTRODUCCIÓN. I. LAS INTERVENCIONES SUJETAS A LOS PRINCIPIOS DE NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD: EL CONCEPTO DE OBSTÁCULO A LA LIBRE CIRCULACIÓN.** 1. La fragmentación como exceso de regulación. 2. La disociación entre la condiciones de ejercicio a la actividad empresarial y los obstáculos a la libre circulación. **II. LA RESTRICCIÓN DE LOS FINES LEGÍTIMOS QUE JUSTIFICAN LOS LÍMITES A LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN.** 1. Una enumeración restrictiva de las razones que justifican los límites. 2. Indicios de una interpretación amplia. 3. La licencia de apertura de establecimientos comerciales. **III. EL PRINCIPIO DE EFICACIA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL.** 1. El estrecho margen de interpretación del principio de eficacia nacional. 2. La imposición de la normativa más liberalizadora. **CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.**

## INTRODUCCIÓN

*1. ¿Más allá de las exigencias europeas y constitucionales?* La atención suscitada por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante "LGUM") se debe a que modifica la relación que existía entre las garantías constitucional, europea y legal. Las libertades comunitarias de circulación constituían el principal límite a la actuación de los poderes públicos, mientras que la jurisprudencia constitucional y la legislación básica estatal dejaban un amplio margen de configuración. Esta situación cambia con la LGUM, que impulsaría la desregulación de la actividad empresarial más allá de lo que reclama la Constitución y el Derecho de la Unión Europea. En una primera aproximación, sin duda tosca y poco matizada, puede señalarse que los aspectos más polémicos son: 1) la definición de qué requisitos al acceso a una actividad económica o a su ejercicio quedan sujetos a los principios de necesidad y proporcionalidad (artículo 5 LGUM); 2) la lista de los fines que justifican la regulación del mercado y especialmente la exigencia de una autorización respecto a los operadores económicos (artículos 5.1 y 17.1 LGUM); y 3) el principio de eficacia nacional (artículos 19 y 20, y también el artículo 18.2, letras b, c, d, e y f LGUM).

2. *¿El vaciamiento de las competencias autonómicas?* Un aspecto importante del análisis de la LGUM es el debate sobre su inconstitucionalidad por razones competenciales. La denuncia de que el Estado ha invadido las competencias autonómicas se formaliza en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos en 2014 por Andalucía, Canarias y Cataluña. Este último recurso se apoya en el Dictamen emitido por el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña (Dictamen 5/2014, de 14 de febrero).

3. *Interrogantes sobre la interpretación de la ley.* El examen que se haga de la constitucionalidad de la LGUM está condicionado por el análisis de las diferentes interpretaciones que pueda recibir ésta. La valoración del rigor impuesto por la LGUM resulta incierta, pues los preceptos controvertidos plantean dudas de interpretación. La opinión de que la LGUM restringe de forma inconstitucional las competencias de las Comunidades Autónomas, que también parece predominar en los comentarios doctrinales, se apoya en una determinada interpretación de la norma que tal vez se pueda matizar en el momento de su ejecución. El panorama está muy abierto, sin que haya referencias claras, porque no hay jurisprudencia que precise el sentido de la ley. La experiencia adquirida consiste de momento fundamentalmente en la evaluación de la normativa por parte de las diferentes administraciones y en los informes emitidos por la Secretaría del CUM y la CNMC en el marco de las reclamaciones y denuncias presentadas frente a actuaciones que obstaculizan la libre circulación.

4. *Y también sobre las reglas de distribución de competencias.* El análisis de la interpretación es un paso previo que permite centrar el debate sobre la constitucionalidad de la LGUM. Pero una vez adoptada una posición respecto al significado de la norma que es objeto de control, surgen otras preguntas sobre el parámetro de control. Los argumentos en los que se fundamenta la inconstitucionalidad de la LGUM se apoyan en categorías imprecisas, como la prohibición de vaciamiento de las competencias o el principio de eficacia territorial de las normas autonómicas.

## **I. LAS INTERVENCIONES SUJETAS A LOS PRINCIPIOS DE NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD: EL CONCEPTO DE OBSTÁCULO A LA LIBRE CIRCULACIÓN**

### **1. La fragmentación como exceso de regulación.**

1. *La interpretación más verosímil.* La primera impresión del artículo 5 LGUM es que se somete cualquier norma o acto que regule el ejercicio de una actividad económica a los principios

de necesidad y proporcionalidad. Esta parece la opción más verosímil tras repasar el tenor literal, la exposición de motivos, la posición del Gobierno en el debate parlamentario y algunos trabajos doctrinales que han podido influir en el proyecto legislativo. Todas estas fuentes coinciden en identificar la fragmentación del mercado con el exceso o la falta de calidad de la regulación, a la vez que se adopta con una concepción muy amplia de las libertades de circulación, equivalente a la libre actuación de los empresarios en el mercado. Si esta intuición es acertada, la LGUM ampliaría notablemente el conjunto de actuaciones públicas sometidas a escrutinio respecto a lo que sucede en la jurisprudencia constitucional y comunitaria, donde el control se circunscribe a aquellas que pueden ser calificadas como obstáculos a la libre circulación.

## **2. La disociación entre las condiciones de ejercicio de la actividad empresarial y los obstáculos a la libre circulación.**

*1. Una interpretación convergente con la jurisprudencia constitucional y europea.* Sin embargo, parece igualmente posible una interpretación más selectiva, que distinga entre las actuaciones que puedan incidir en la libertad de establecimiento y los auténticos límites a este principio, en sintonía con los parámetros definidos por la jurisprudencia constitucional y comunitaria. Aunque el Tribunal de Justicia y el Tribunal Constitucional definen de forma distinta el concepto de obstáculo a la libre circulación, ambas instituciones coinciden en considerar que no toda norma que regula la actividad empresarial puede calificarse como obstáculo. Se evita la expresión "interpretación conforme", porque este principio sugiere la existencia de una discordancia inicial de la ley con la Constitución o el Derecho comunitario, que se trata de salvar por vía interpretativa. No es evidente que la ampliación del control de proporcionalidad a cualquier norma que regule el ejercicio de una actividad económica contravenga la Constitución o el Derecho comunitario. Se trata de una cuestión diferente: la LGUM debe ser interpretada de acuerdo con las normas que fundamentan el sistema del que forma parte. En la exposición de motivos se cita como referencia los artículos 38 y 139 CE y se afirma que "se ha tenido en cuenta la experiencia recabada durante el proceso de transposición" de la Directiva de Servicios y "la profusa jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea". El legislador no parte de cero, sino que toma prestados conceptos del Derecho comunitario o de la jurisprudencia constitucional que deben ser interpretados, por lo tanto, de forma armónica.

*2. Principio de no vaciamiento de las competencias autonómicas.* También podría invocarse como fundamento de esta "interpretación selectiva" el principio de no vaciamiento de las competencias autonómicas.

3. *Compatibilidad con el texto de la ley.* La LGUM permite algunas modulaciones en su aplicación. El sentido del concepto "límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio" en el artículo 5.1 LGUM debe ser completado mediante una labor interpretativa. Tampoco es descartable que en la fase de aplicación se gradúe la intensidad del examen de cuándo un requisito es proporcionado y no existen otros medios menos restrictivos, dependiendo de la relevancia del límite. También desde un punto de vista más procesal hay elementos que pueden incidir en el rigor de la ley. La decisión de admisión de las reclamaciones por parte de la Secretaría del CUM conlleva cierto grado de discrecionalidad. Los criterios de admisión no aparecen precisados completamente en el artículo 26.5 LGUM, que señala que la Secretaría "revisará la reclamación para comprobar que se trata de una actuación que pueda ser incompatible con la libertad de establecimiento o circulación, pudiendo inadmitirla cuando no concurriesen tales requisitos". Aun mayor es el margen de decisión de la CNMC para valorar la interposición de un recurso contencioso-administrativo (artículo 27.5 LGUM).

## **II. LA RESTRICCIÓN DE LOS FINES LEGÍTIMOS QUE JUSTIFICAN LOS LÍMITES A LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN**

### **1. Una enumeración restrictiva de las razones que justifican los límites.**

1. *Las razones imperiosas de interés general.* La LGUM reduce los fines que justifican límites a la libertad de circulación y establecimiento. Los límites al acceso o al ejercicio de una actividad económica deben justificarse, según el artículo 5.1 de la LGUM, por la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general. Este concepto se define por remisión a los fines comprendidos 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. Si uno consulta la norma de destino, cuya redacción es manifiestamente mejorable, observa que las razones imperiosas de interés general se limitan mediante una enumeración cerrada de fines: "el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural". Se ha subrayado que el legislador toma prestado del Derecho comunitario el concepto de "razones imperiosas de interés general", pero que le imprime

un sentido nuevo. Especialmente se destaca que mientras el artículo 4 de la Directiva de Servicios establece un listado abierto de fines, dejando abierta la puerta a que se deduzcan otros nuevos a partir de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 3.11 de la Ley 17/2009 opta por un sistema de *numerus clausus*. Si se compara la literalidad de ambos preceptos, la diferencia radica en el cambio de la palabra "incluidas" por "limitadas". Sin embargo, la amplitud de los fines enumerados hace que la discusión sobre el sistema de *numerus clausus* o *apertus* resulte algo artificiosa. En el fondo, la consecuencia tangible es la prohibición de los requisitos de naturaleza económica (letra e) del artículo 10 de la Ley 17/2009 y g) del artículo 18 LGUM).

2. *Las razones que justifican las autorizaciones.* Más restrictivo es aún el art. 17.1 de la LGUM, que establece un listado reducido de fines que justifican el establecimiento de una autorización. Aquí ya no valdría cualquier razón imperiosa de interés general, como contempla la Directiva de Servicios (artículo 9.1). Se enumeran cuatro razones que permiten exigir una autorización respecto a los operadores económicos: orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad (apartado a). Son cinco los fines si se incluye el apartado c) del mismo artículo: cuando "el número de operadores económicos del mercado sea limitado", debido a "la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas". También se puede establecer una autorización respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, "cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico". Desaparecen del listado algunas razones de interés general, comprendidas en la Directiva de servicios, como la protección de los derechos de los consumidores o los objetivos de la política social y cultural.

## **2. Indicios de una interpretación amplia.**

1. *La ductilidad de los conceptos que sirven para justificar el establecimiento de un sistema de autorización.* No obstante, cabe discutir si la aparente severidad de la ley no queda atemperada por un entendimiento amplio de alguna de las razones enumeradas en la ley, como los conceptos de orden o salud pública. En esta dirección parece apuntar el mantenimiento por parte del legislador de diversos controles previos, en relación con el juego o las empresas de trabajo temporal. El conflicto con la autonomía política en este punto parece, de momento, sólo un escenario hipotético, que depende en gran medida de la legislación sectorial.

## **3. La licencia de apertura de establecimientos comerciales.**

### *1. Las bases del Estado sobre la licencia de apertura de establecimientos comerciales.*

Posiblemente uno de los puntos donde puedan plantearse mayores problemas es el de la licencia de apertura de grandes establecimientos comerciales. Un ámbito siempre polémico donde el legislador estatal parece aplicar de forma especialmente rigurosa los principios generales de la LGUM. La redacción vigente del artículo 6 de la LORCOMIN (modificada por el artículo 6 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia) ha sido recurrida por Andalucía y Cataluña ante el Tribunal Constitucional. El apartado segundo dispone que los proyectos de establecimientos comerciales podrán quedar sometidos a autorización "cuando las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de la actividad sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente, el entorno urbano y el patrimonio histórico-artístico". En el apartado tercero se establece que las normas autonómicas que mantengan este tipo de autorizaciones "no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente a la instalación o infraestructura" y añade que "atenderán únicamente a criterios basados en las razones señaladas en el apartado 2". Es decir, la protección del medio ambiente, el entorno urbano y el patrimonio histórico-artístico. Finalmente el apartado cuarto prohíbe que los requisitos "puedan directa o indirectamente ir dirigidos a la defensa de un determinado modelo económico o empresarial dentro del sector". Parecerían quedar excluidos los requisitos relacionados con la protección de los consumidores o de principios sociales.

2. La legislación autonómica de desarrollo. Sin embargo, un superficial repaso de la legislación autonómica revela que las Comunidades Autónomas mantienen la capacidad de establecer condiciones a la implantación de grandes superficies comerciales conectadas con los intereses de los consumidores, como la "cercanía y el fácil acceso de la oferta comercial para las personas consumidoras" (artículo 25.1 del Texto Refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía, Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo). También condiciones relacionadas con principios sociales, como la calidad del empleo o la incorporación al mercado laboral de colectivos con dificultades de inserción (artículo 27.2 de Ley 3/2005, de 14 de marzo, de Ordenación de la Actividad Comercial y las Actividades FERIALES en la Comunidad Autónoma de La Rioja). No tenemos noticia de que el Estado haya recurrido estas normas, por contravenir las bases.

## **III. EL PRINCIPIO DE EFICACIA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL**

### **1. El estrecho margen de interpretación del principio de eficacia nacional.**

1. *El carácter absoluto del principio de libre iniciativa económica en todo el territorio nacional.* El tenor literal del art. 19 LGUM no parece dejar margen al establecimiento de límites al acceso al mercado de operadores o productos que provengan de algún lugar del territorio español. El primer párrafo atribuye a cualquier operador económico que esté legalmente establecido en un lugar del territorio español el derecho incondicionado a ejercer su actividad económica en todo el territorio. Es suficiente con que cumpla "los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen". En una línea similar, el párrafo segundo del mismo artículo dispone 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". No parece haber espacio para la excepción. Por dos veces se señala en el artículo 19 LGUM que la libre iniciativa operará incluso cuando la actividad no esté sujeta a requisitos en el lugar de origen. El carácter absoluto de la prohibición de que las autoridades del lugar de destino impongan condiciones de acceso adicionales a las exigidas por la normativa del lugar de origen aparece reforzado por el artículo 18.2 (letras b, c, d, e y f). Se ha enfatizado que la LGUM no permite exigir el cumplimiento de la normativa de destino ni siquiera por las más valiosas razones imperiosas de interés general. El principio de libre iniciativa sólo queda modulado por el importante matiz de que la suficiencia de las normas de origen se limita al acceso y no se aplica al desarrollo de la actividad, lo que significa que el operador económico quedará sometido a la regulación de la Comunidad de destino en cuanto a las condiciones de ejercicio.

2. *Eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas.* Es muy reducida la ventana que la LGUM deja a admitir excepciones al principio de eficacia nacional de las actuaciones administrativas. Recordemos que el artículo 20 LGUM extiende a todo el territorio nacional la eficacia de las autorizaciones y declaraciones responsables realizadas ante las autoridades del lugar de origen. Este principio admite únicamente tres excepciones, previstas en el artículo 20.4 LGUM: actuaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física, actos administrativos relacionados con la ocupación de un determinado dominio público o cuando el número de operadores económicos en un lugar del territorio sea limitado en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas. Se trata de una lista cerrada de supuestos, definidos además de forma precisa. Además todo indica que se trata de un reconocimiento automático, que no está condicionado a ninguna actuación por parte de la autoridad de destino. De hecho, la autoridad de destino carece de competencia, según el artículo 21.2 LGUM, para el control del cumplimiento de los requisitos de acceso a la actividad económica. No parece

que el texto de la LGUM admita una interpretación del principio de eficacia nacional que lo aproxime al de reconocimiento mutuo en el Derecho Europeo, que tiene como presupuesto la existencia de una normativa mínima común y admite que la autoridad de destino valore la suficiencia de la legislación de origen para satisfacer el objetivo regulador. Por lo tanto, es en relación con el principio de eficacia nacional donde las dudas sobre la inconstitucionalidad de la LGUM no pueden sortearse mediante una interpretación correctora.

## **2. La imposición de la normativa más liberalizadora.**

*1. La inaplicación de la normativa del lugar de destino.* Si se descarta la posibilidad de que la aplicación de la norma module su rigor, el efecto previsible de la LGUM es la inaplicación de la legislación de la Comunidad Autónoma de destino y la generalización de la aplicación de la normativa menos interventora. La normativa de la Comunidad Autónoma de destino será válida, pero perderá su eficacia al ser desplazada por la legislación que trae bajo el brazo el operador económico que ejerce la libertad de circulación. Tienen credibilidad las advertencias de "dumping regulatorio", pues es lógico pensar que las empresas elegirán como autoridad de origen aquella que le dé un trato más favorable y las Comunidades Autónomas serán conscientes de que deben mantener un nivel bajo de regulación si quieren competir por atraer a las empresas. Es este efecto el que refuerza la apariencia de que el principio de eficacia es inconstitucional por razones de orden competencial.

## **3. La presunta contravención de las reglas de distribución de competencias.**

*1. La amplitud de los títulos competenciales estatales.* La disposición final cuarta de la LGUM fundamenta la competencia del Estado para acometer los cambios descritos en el apartado anterior en varios de los apartados del art. 149.1 CE. Especialmente significativos desde la perspectiva de las condiciones para el inicio y desarrollo de la actividad empresarial son los títulos sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales (1ª) y sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (13ª). La amplitud con la que la jurisprudencia constitucional ha interpretado estos títulos y el carácter claramente estructural de la LGUM hace difícil que se descarte a priori la existencia de base competencial.

*2. La imposición de condiciones más estrictas que las previstas en el Derecho Europeo.* Se ha negado el carácter básico de la LGUM argumentando que ésta limita la actuación del regulador más allá de lo dispuesto en el Derecho de la Unión Europea. Efectivamente hemos visto como el



principio de eficacia nacional no tiene punto de comparación en el Derecho Europeo. Sin embargo, no puede establecerse una relación directa entre el alcance de las normas básicas estatales y el grado de integración europea. La normativa europea no prejuzga el alcance de las bases estatales, que se regirá por los criterios internos de distribución de competencias, de acuerdo con el reiterado principio de que la integración europea no altera el reparto competencial. La doctrina ha separado el ámbito europeo de lo uniforme y el interno de las bases, señalando que la aprobación de la norma comunitaria no agota necesariamente el tratamiento básico de una materia. La superación por parte de las bases estatales de la uniformidad exigida por el Derecho Europeo se conecta con el equilibrio competencial interno mediante razonamientos más indirectos. La justificación de la necesidad de la intervención estatal parece difuminarse ante la ausencia de una obligación de transposición y ante la intensa garantía del mercado interior por parte de las normas europeas. Al mismo tiempo, se refuerza la apariencia de vaciamiento competencial, al restringir el legislador estatal un espacio ya previamente muy condicionado por el Derecho Europeo.

3. *La devaluación de las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas.* Desde un punto de vista distinto, se ha señalado que la LGUM priva de eficacia a las normas autonómicas sobre acceso al mercado respecto a los operadores establecidos en otras Comunidades. Es un supuesto de invasión de las competencias autonómicas sin precedentes en la jurisprudencia constitucional. Esta ha elaborado más el vaciamiento de las competencias legislativas autonómicas por el exceso de detallismo de la ley básica estatal.

4. *La desproporción de la intervención estatal.* También se cuestiona la proporcionalidad de la intervención del Estado. En concreto, la discusión parece situarse en el subprincipio de necesidad. Aun cuando el principio de eficacia nacional puede perseguir una finalidad legítima, atender las demandas de los operadores económicos de eliminar obstáculos que reducen la competitividad y el crecimiento, se plantea si el Estado no podría haber adoptado medidas alternativas menos restrictivas para el legislador autonómico. En este sentido, se recuerda la existencia dentro del ordenamiento interno y comunitario de mecanismos suficientes de garantía de la unidad de mercado. En particular, se recuerda la posibilidad de intervenir en los sectores en los que se detecten disfunciones, incluso mediante leyes de armonización. Posiblemente deba comenzar señalándose que el sometimiento del ejercicio por parte del Estado de sus competencias para dictar normas básicas al principio de proporcionalidad no está claramente asentada en la jurisprudencia constitucional. En cambio, la proporcionalidad encuentra apoyos entre una parte importante de la doctrina.

No debe olvidarse que la justificación de la LGUM fue ampliamente debatida durante la tramitación parlamentaria. Las razones y contradicciones del proyecto aparecen recogidas de forma detallada en el diario de sesiones de los debates sobre las enmiendas a la totalidad en el Pleno del Congreso y posteriormente sobre las propuestas de veto en el Pleno del Senado. La discusión y publicidad del debate confieren a la ley una fuerte legitimidad, por lo que debe adoptarse como punto de partida la presunción de constitucionalidad. El Derecho de la Unión Europea no ofrece argumentos a favor de un control jurisdiccional intenso. Más bien, encontramos apoyos para dejar esta cuestión a las instituciones políticas. El precedente del TJCE en el control del principio de proporcionalidad no invita a adoptar una posición activa en este sentido. Podría replicarse que la actual configuración del Senado no es adecuada para incorporar al proceso decisorio los intereses de las Comunidades Autónomas. Es obvio que la participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento legislativo dista de parecerse a la posición del Estado respecto a la toma de decisiones dentro de la Unión Europea. No hay nada en el sistema institucional español que pueda compararse a la representación del gobierno nacional en el Consejo y de los parlamentos nacionales a través del mecanismo de alerta temprana. Si bien esta reflexión puede incitar a la reflexión sobre la necesidad de reformar el Senado, un tema reiteradamente debatido, es menos claro que pueda llevar al Tribunal Constitucional a adoptar una posición más activa respecto al control material de la proporcionalidad de las leyes estatales.

## CONCLUSIÓN

La controversia sobre la constitucionalidad de la LGUM se centra en el principio de eficacia nacional, comprendiendo éste tanto la imposibilidad por parte de las autoridades de destino de imponer condiciones de acceso como la extensión de la eficacia de los títulos administrativos emitidos por las autoridades de origen. Las dudas que se expresan sobre otros aspectos pueden quedar amortiguadas por una interpretación de la ley sincronizada con la jurisprudencia constitucional y europea.

Las alegaciones sobre la inconstitucionalidad del principio de eficacia nacional plantean cuestiones novedosas sobre el sistema de distribución de competencias. No hay precedentes claros de un control estricto de la proporcionalidad de la legislación básica del Estado ni del uso del principio de territorialidad de las competencias y normas autonómicas como límite al ejercicio de las competencias del Estado.