



INFORME Nº 8/2014, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN DE OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (EXPEDIENTE (...))

I. ANTECEDENTES

Con fecha 29 de mayo de 2014, tuvo entrada en la Secretaría del Consejo de Unidad de Mercado escrito formulado por D^a [reclamante], en representación de la Asociación [...], en el que expone que el día 31 de enero de 2014 fue presentada consulta por dicha Asociación al Ministerio de Empleo y Seguridad Social en relación con la publicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM). La consulta parte de que dicha Ley viene a dotar de eficacia a nivel nacional a todas las decisiones adoptadas por la autoridad competente de origen, lo que implica el reconocimiento implícito de actuaciones de autoridades competentes de otras Administraciones Públicas. De aplicarse este régimen a las Empresas de Trabajo Temporal, resultaría que:

“una vez que se ha obtenido una Autorización (100% de las ETT’s) o presentado una declaración responsable, se ha comunicado el acceso a una actividad, o incluso se ha accedido a la misma sin necesidad de trámite previo, ésta Autorización podrá ser ejercida en todo el territorio nacional, sin que quepa, la exigencia de una nueva Autorización, declaración responsable, etc.

En virtud de lo anteriormente expuesto, lo dispuesto en la presente Ley implicaría a priori, que cualquier ETT, establecida en cualquier punto del territorio nacional, podría ejercer su actividad, no solo y únicamente en aquel punto para el cual solicito su autorización previa, sino, y reiterando lo dispuesto en la citada ley, ya sea con establecimiento físico o sin él, en cualquier lugar del territorio nacional”.

La consulta fue respondida por la Dirección General de Empleo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, que consideró de aplicación la disposición final quinta de la LGUM, que concedía un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la Ley para proceder a la adaptación de las disposiciones de rango legal y reglamentario, *“entendiendo la Dirección General del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, que no habiendo aun finalizado el plazo establecido en la ley, las Empresas de Trabajo Temporal, siguen necesitando Autorización Administrativa en aquellos ámbitos territoriales para los que no están autorizadas, debiendo llevar a efecto los trámites reglamentarios oportunos”.*

Ahora, la [Asociación] se dirige a la Secretaría del Consejo de Unidad de Mercado a fin de determinar la situación en la que se encuentran actualmente las empresas de trabajo temporal, si *“pueden gestionar servicios más allá de los límites que cada autorización les confiere”* y si, transcurridos los seis meses previstos para la adaptación normativa, se aplicaría el principio de eficacia, sin exigir nuevas autorizaciones para poder operar en todo el territorio nacional.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

La Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, establece en el artículo 2.1 que las personas físicas o jurídicas que pretendan realizar esta actividad deberán obtener autorización administrativa previa, justificando ante el órgano administrativo competente el cumplimiento de una serie de requisitos.

En cuanto a la competencia para tramitar y resolver las solicitudes de autorizaciones, el apartado 2 de dicho artículo dispone:



“2. La autorización administrativa para operar como empresa de trabajo temporal se concederá por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas o de la Administración General del Estado, en el caso de Ceuta y de Melilla.

Si la empresa de trabajo temporal posee centros de trabajo en varias provincias, la autorización se concederá por la Dirección General de Empleo o por el órgano equivalente de la Comunidad Autónoma competente, si el ámbito de actuación de dicha empresa coincide con el de la Comunidad Autónoma.

Cuando la apertura de nuevos centros de trabajo suponga una alteración del ámbito geográfico de actuación, la autoridad laboral que resulte competente por el nuevo ámbito, conforme a lo previsto en el párrafo anterior, concederá nueva autorización administrativa, quedando sin efecto la anterior.”

Por su parte, el artículo 2 del Real Decreto 4/1995, de 13 de enero, por el que se desarrolla la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, establece:

“1. Las solicitudes de autorización, junto con la documentación requerida, se dirigirán a la autoridad laboral competente que, a tenor de lo previsto en el artículo 2.2 de la Ley 14/1994, de 1 de junio, será:

a) La Dirección Provincial de Trabajo, Seguridad Social y Asuntos Sociales de la provincia en que se encuentre el centro de trabajo de la empresa de trabajo temporal o, en su caso, el órgano equivalente de las Comunidades Autónomas que hayan recibido los correspondientes traspasos de servicios.

b) La Dirección General de Empleo, si la empresa de trabajo temporal posee centros de trabajo en varias provincias o Comunidades Autónomas o, en su caso, el órgano equivalente de la Comunidad Autónoma, si el ámbito de actuación de dicha empresa se extiende a dos o más provincias de la Comunidad Autónoma que haya recibido los correspondientes traspasos de servicios.

2. Cuando la apertura de nuevos centros de trabajo suponga una alteración del ámbito geográfico de actuación, la autoridad laboral que resulte competente por el nuevo ámbito, conforme a lo previsto en el párrafo b) del apartado 1 de este artículo, concederá nueva autorización administrativa, quedando sin efecto la anterior.

3. La autoridad laboral resolverá, en el plazo de tres meses, contados desde la entrada de la solicitud en el registro del órgano administrativo competente, estimando o desestimando la solicitud formulada. Transcurrido dicho plazo sin que haya recaído resolución expresa, la solicitud podrá entenderse desestimada.

4. Contra la resolución desestimatoria o la desestimación presunta de la solicitud de autorización podrá interponerse recurso ordinario en el plazo de un mes, ante el órgano superior jerárquico correspondiente.”



III. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA UNIDAD DE MERCADO

El preámbulo de la LGUM manifiesta expresamente:

“Así, esta Ley se aplicará también a los sectores expresamente excluidos de la Directiva de Servicios (como por ejemplo las comunicaciones electrónicas; el transporte, las empresas de trabajo temporal, la seguridad privada, etc.) y a la circulación de productos.”

Por otra parte, el artículo 6 de la LGUM, al regular el principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional, dispone:

“Los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes relacionados con el libre acceso y ejercicio de la actividad económica tendrán eficacia en todo el territorio nacional, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo V de esta Ley.”

De ambos preceptos parece deducirse que, puesto que la LGUM es de aplicación a las empresas de trabajo temporal, también les será de aplicación el principio de eficacia nacional que aquella consagra. Ahora bien, es preciso tener en cuenta que dicho principio es regulado con mayor amplitud en los artículos 19 y 20 de la Ley, contenidos en el Capítulo V. De este modo, el artículo 19.1 establece:

“1. Desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español podrá ejercer su actividad económica en todo el territorio, mediante establecimiento físico o sin él, siempre que cumpla los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen, incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar.”

Asimismo, el artículo 20.1 dispone:

“1. 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. [...]”

Si se analizan estos dos últimos preceptos, se observa que tienen un presupuesto de hecho común: la existencia de dos autoridades, de origen y de destino, que comparten una misma competencia sobre una materia, pero que ejercen de forma autónoma en razón del territorio en el que la aplican. El anexo de la Ley se refiere a las correspondientes definiciones:

“d) Autoridad de origen: autoridad competente del lugar del territorio nacional donde el operador esté establecido legalmente para llevar a cabo una determinada actividad económica. Se entenderá que un operador está establecido legalmente en un territorio cuando en ese lugar se acceda a una actividad económica y a su ejercicio.

e) Autoridad de destino: autoridad competente del lugar del territorio nacional donde un operador legalmente establecido en otro lugar del territorio nacional lleva a cabo una actividad económica, mediante establecimiento o sin él.”



De ahí que la aplicación que la LGUM realiza del principio de eficacia en todo el territorio nacional suponga la extensión de efectos de los actos de una autoridad competente (en origen) en relación con otra autoridad igualmente competente (en destino).

Sin embargo, el presupuesto de hecho quiebra en el caso de las autorizaciones a empresas de trabajo temporal, pues los efectos de la resolución de un órgano autonómico, por la que autoriza un centro de estas entidades, cesan cuando solicitan la apertura de un nuevo centro de trabajo en otra Comunidad Autónoma, asumiendo la competencia para la autorización de ambos centros la Dirección General de Empleo.

Sin duda, la normativa que ampara este procedimiento es contraria a los artículos 6, 19.1 y 20.1 de la LGUM. Ahora bien, ello no significa que la aplicación de los preceptos de la LGUM no entre en colisión con preceptos constitucionales de distribución de competencias en esta materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, vulnerando asimismo normas de asignación de competencias contenidas en los diversos Estatutos de Autonomía. La aplicación generalizada de la LGUM produce estas fallas, puestas de manifiesto por la Comunidad Autónoma de Andalucía ante el Tribunal Constitucional en la impugnación de la Ley, sobre todo cuando su aprobación no ha tenido como base el consenso entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En todo caso, hay que tener en cuenta la disposición adicional primera de la LGUM, que establece:

“Cuando por razones de orden público, incluida la lucha contra el fraude, la contratación pública y la garantía de la estabilidad financiera, el medio de intervención, incluidas la regulación, supervisión y control, para el acceso o ejercicio de una actividad económica, corresponda al Estado, la eficacia en el territorio nacional quedará garantizada por la intervención estatal, de manera que las disposiciones contenidas en el Capítulo V de esta Ley no afectarán a las competencias estatales establecidas en la legislación específica.”

En este supuesto no parece existir una razón de orden público que justifique por la intervención de un órgano estatal la excepción a la regla general de la eficacia en el territorio nacional de las actuaciones de las autoridades administrativas. En caso contrario, se estaría confiriendo al Estado, con arreglo a un criterio subjetivo, la exclusividad de la tutela de las libertades de establecimiento y circulación en esta materia, asignándole en definitiva la condición de único protector de la unidad de mercado: la eficacia extraterritorial de las resoluciones autonómicas estarían justificadas cuando afectaran al ámbito competencial de otra Comunidad Autónoma y no cuando incidiera sobre las competencias estatales. Por ello precisamente convendría aclarar el alcance del concepto de orden público a fin de evitar su uso arbitrario y fortalecer la seguridad jurídica en torno al mismo.

En la medida en que la Ley 14/1994, de 1 de junio, y el Real Decreto 4/1995, de 13 de enero, serían contrarios a la LGUM, cabría entender que los preceptos de aquella en que se constata tal oposición podrían haber resultado tácitamente derogados por esta.

Sin embargo, y pese a haber finalizado el período de adaptación normativa previsto en la disposición final quinta de la LGUM, las Comunidades Autónomas en las que las empresas de trabajo temporal pretendan abrir un nuevo centro no pueden aceptar el efecto extraterritorial de las autorizaciones concedidas por la Comunidad Autónoma de origen, pues ello supondría obviar el reparto constitucional de competencias tomando como único fundamento la inacción del Estado.



IV. CONCLUSIONES

1. La Ley 14/1994 y el Real Decreto 4/1995 son contrarios a la LGUM, pero la aplicación inmediata de esta conllevaría la vulneración de los preceptos constitucionales de distribución de competencias en esta materia.
2. El Estado deberá adaptar dichas normas a la LGUM para que las Comunidades Autónomas puedan aplicar el efecto extraterritorial de las autorizaciones concedidas por otras Comunidades Autónomas.

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía