



Colección
TESIS Y PRAXIS

VITELIO TENA PIAZUELO

LA UNIDAD
DE MERCADO
EN EL ESTADO
AUTONOMICO



ESCUELA LIBRE EDITORIAL

LA UNIDAD DE MERCADO EN EL ESTADO AUTONÓMICO



VITELIO TENA PIAZUELO

PROFESOR TITULAR DE DERECHO ADMINISTRATIVO,
UNIVERSIDAD DE BARCELONA

LA UNIDAD
DE MERCADO
EN EL ESTADO
AUTONOMICO



ESCUELA LIBRE EDITORIAL

Madrid, 1997

COLECCION «TESIS Y PRAXIS»

Dirigido por:

RAFAEL DE LORENZO GARCIA y
SANTIAGO MUÑOZ MACHADO

Coordinador Editorial:

GREGORIO BURGUEÑO ALVAREZ

© 1997 Vitelio Tena Piazuelo

ISBN: 84-88816-25-1

Depósito Legal: M-2082-1997

Impresión: RUMAGRAF, S. A.
Nicolás Morales, 34 - 28019 Madrid

A Patricia

INDICE

	<u>Pág.</u>
Abreviaturas utilizadas	13
Prólogo	17
Introducción	25
 PRIMERA PARTE ALCANCE Y SIGNIFICADO DE LA UNIDAD DE MERCADO 	
CAPITULO PRIMERO. APROXIMACION HISTORICA Y CONCEPTUAL	39
I. BREVE REFERENCIA A LA TEORIA Y LA PRACTICA DE LA INTEGRACION ECONOMICA	40
1. Elementos de la unidad económica	40
2. Un apunte sobre los modelos comparados de unidad económica nacional	43
A) Estados Unidos	45
B) Alemania e Italia	53
II. EL LARGO PROCESO HISTORICO DE LA UNIDAD ECONOMICA ESPAÑOLA	56
1. Los presupuestos histórico-políticos	58
2. Las bases jurídicas	62
A) La «prehistoria» de la unidad	63
B) Planteamientos básicos del constitucionalismo liberal español	65

	Pág.
C) La foralidad como consecuencia de la unidad y como excepción a la misma. Perfiles histórico-jurídicos de la diversidad en la unidad	70
a) Origen y significado de las excepciones forales .	71
b) Continuación y mantenimiento de la foralidad hasta nuestros días	77
c) Reconocimiento constitucional de los derechos históricos	80
d) Reflexiones críticas sobre el entendimiento de la unidad nacional	82
CAPITULO SEGUNDO. LA FALTA DE POSITIVACION DE LA UNIDAD DE MERCADO. CONSECUENCIAS JURIDICAS	89
I. CARACTERIZACION JURIDICA DEL PRINCIPIO DE UNIDAD	90
1. Valor constitucional	92
2. Principio general	94
3. Principio constitucional indeterminado	96
II. FORMULACION DE LA UNIDAD ECONOMICA	99
1. Enfoque jurisprudencial	99
A) El Tribunal Constitucional	99
B) El Consejo de Estado	104
2. Enfoque legal	106
A) Primeros intentos generales y primeros fracasos	106
B) Algunas expresiones en legislación sectorial. Su es- casa o nula operatividad	109

	Pág.
CAPITULO TERCERO. LA UNIDAD DE MERCADO COMO GARANTIA DE LA LIBERTAD DE EMPRESA. EXPLICACION DE SU SIGNIFICADO	113
I. EL MARCO GENERAL DE LA CONSTITUCION ECONOMICA	116
1. Significado y planteamiento del orden económico constitucional en el Estado social de derecho	118
2. Contenido de la Constitución económica	123
A) Declaraciones constitucionales de principios	126
B) Principios rectores y técnicas de intervención	127
C) Reconocimiento de derechos individuales de carácter económico	130
3. Valor interpretativo de la Constitución económica: el orden constitucional como sistema	132
II. LA LIBERTAD DE EMPRESA COMO PRESUPUESTO DE LA UNIDAD DE MERCADO	135
1. Libertad de empresa y principio de legalidad	136
2. Contenido esencial y garantía institucional	138
3. Condiciones básicas de igualdad en el ejercicio del Derecho. La cláusula del artículo 149.1.1.ª CE	151

SEGUNDA PARTE

EL ORDEN ECONOMICO DEL ESTADO AUTONOMICO

CAPITULO CUARTO. ELEMENTOS OBJETIVOS Y SUBJETIVOS DE LA UNIDAD DE MERCADO	163
I. VERTIENTE OBJETIVA: LA REALIDAD DEL MERCADO UNICO NACIONAL	166
1. Libre circulación de los factores productivos	170
2. Actuaciones autonómicas que quiebran la unidad del mercado	174

	Pág.
II. VERTIENTE SUBJETIVA: LAS COMPETENCIAS ECONOMICAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS	177
1. Explicación económica de los fundamentos teóricos de la descentralización	180
2. Objeto, método y alcance del análisis jurídico. Planteamiento constitucional y estatutario	184
A) Las «materias económicas» en los listados competenciales: materias, funciones y actividades económicas	185
B) El sentido del proceso autonómico y las diversas fuentes de atribución de la competencia	201
a) La determinación de las competencias	206
b) Un resumen esquemático de las competencias económicas	219
C) Una supuesta autolimitación estatutaria: el artículo 56 del Estatuto aragonés, en el marco de los objetivos económico-sociales de los Estatutos de Autonomía	231
 CAPITULO QUINTO. TITULOS MATERIALES Y TECNICAS DE INTERVENCION PARA EL FOMENTO DEL DESARROLLO ECONOMICO REGIONAL	 239
I. INSTRUMENTOS DE LA POLITICA ECONOMICA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA	241
II. PLANIFICACION AUTONOMICA Y ORDENACION GENERAL DE LA ECONOMIA	248
1. Aproximación a la «Ordenación General de la Economía» como título habilitante estatal. El contenido del artículo 149.1.13.ª CE	250
2. Significado de las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica e incidencia de las mismas en la realidad autonómica	259

	<u>Pág.</u>
RECAPITULACION.	
FUNCIONES DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MERCADO	283
Bibliografía	291
Indice de autores citados	323

ABREVIATURAS UTILIZADAS

AA.VV.:	Autores Varios.
art. cit.:	artículo citado.
BOA:	Boletín Oficial de Aragón.
BOCA:	Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.
BOCG:	Boletín Oficial de las Cortes Generales.
BOE:	Boletín Oficial del Estado.
CAE:	Cuadernos Aragoneses de Economía.
CCost.:	Corte Costituzionale.
CE:	Constitución española de 27 de diciembre de 1978.
CEC:	Centro de Estudios Constitucionales.
CEURA:	Centro de Estudios Ramón Areces.
CI:	Constitución italiana de 22 de diciembre de 1947.
col.:	colección.
DA:	Documentación Administrativa.
DGA:	Diputación General de Aragón.
Dir.:	director.
EAn:	Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía (aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre).
EAR:	Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón (aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto).
EAst:	Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (aprobado por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre).
EBal:	Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (aprobado por Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero).
ECa:	Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Canarias (aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto).

- ECant: Estatuto de Autonomía de Cantabria (aprobado por Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre).
- ECat: Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Cataluña (aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre).
- ECL: Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla y León (aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero).
- EC-LM: Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto).
- ECM: Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero).
- ECV: Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (aprobado por Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio).
- EExt: Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura (aprobado por Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero).
- EGal: Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia (aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril).
- ELR: Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja (aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio).
- EMu: Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio).
- EPV: Estatuto de Autonomía del País Vasco (aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre).
- ET: Estudios Territoriales.
- FJ: Fundamento Jurídico.
- Hom. García de Enterría: *Estudios sobre la Constitución Española. Libro Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 5 vols., 1991.
- Hom. Villar Palasí: *Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989.
- HPE: Hacienda Pública Española.
- Ibid.: Íbidem.
- ICE: Información Comercial Española.
- IDDE: Il Diritto Dell'Economia.
- IEAL: Instituto de Estudios de Administración Local.

IEE:	Instituto de Estudios Económicos.
IEF:	Instituto de Estudios Fiscales.
INAP:	Instituto Nacional de Administración Pública.
IVAP:	Instituto Vasco de Administración Pública.
LCT:	Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas.
LFB:	Ley Fundamental de Bonn de 23 de mayo de 1949.
LGP:	Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre.
LOFCA:	Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.
LORAFNA:	Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
LOTG:	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
LOTCA:	Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución.
LOTCu:	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
LOTRACA:	Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias para Canarias.
LOTRAVA:	Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencia a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal.
LPrAu:	Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.
LRJAPA:	Ley 30/1992, de 26 de diciembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
ob. cit.:	obra citada.
p.:	página.
PEE:	Papeles de Economía Española.
PGP:	Presupuesto y Gasto Público.
PJ:	Poder Judicial.
R.:	Marginal del Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia.
RAP:	Revista de Administración Pública.
RArAP:	Revista Aragonesa de Administración Pública.
RCEC:	Revista del Centro de Estudios Constitucionales.

RCG:	Revista de las Cortes Generales.
RDFHP:	Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública.
RDM:	Revista de Derecho Mercantil.
RDP:	Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger.
RDPo:	Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED.
REDA:	Revista Española de Derecho Administrativo.
REDC:	Revista Española de Derecho Constitucional.
REDF:	Revista Española de Derecho Financiero.
REP:	Revista de Estudios Políticos.
RER:	Revista de Estudios Regionales.
RHAL:	Revista de Hacienda Autonómica y Local.
RJN:	Revista Jurídica de Navarra.
RVAP:	Revista Vasca de Administración Pública.
RVHP:	Palau 14. Revista Valenciana de Hacienda Pública.
ss.:	siguientes.
TCE:	Tratado de la Comunidad Europea.
trad. esp.:	traducción española.
ult.:	último.
vid.:	véase.
vol.:	volumen.

PRESENTACION

1. Basta reparar en el título mismo de la obra a la que van dirigidas estas palabras de presentación, respondiendo al amable requerimiento de la Fundación ONCE, para advertir uno de los méritos que avalan el interés y la utilidad de su publicación; interés y utilidad que, desde luego, no se reducen al estricto ámbito de lo científico.

Y es que con el solo enunciado general de la obra (La Unidad de mercado en el Estado Autonómico) nos damos cuenta de la extraordinaria riqueza y, a la vez, complejidad de los problemas que su misma formulación encierra y que, en buena parte, arrancan de la propia indeterminación constitucional de los dos elementos que lo integran. Pues, en efecto, ni la unidad de mercado es un principio expresamente formulado en la Constitución de 1978, sino que se infiere de preceptos (entre otros, artículos 2, 128, 131, 138, 139), y de títulos competenciales (artículo 149.1.1.ª y 13.ª) de no siempre precisa significación constitucional; así, tampoco el Estado Autonómico ha sido definido, más allá de sus presupuestos básicos y de sus principios estructurales e inspiradores (unidad, autonomía, solidaridad), por el constituyente, que deliberadamente confió al legislador la tarea de ir concretando, dentro del marco constitucional, el alcance —en extensión y en intensidad— del proceso de descentralización política necesario para consolidar, sin estridencias y con normalidad, la transformación de las estructuras y de las formas de poder propios de un Estado fuertemente centralista, en las requeridas por un Estado plural y descentralizado.

Expresándolo en pocos términos, la complejidad radica en la dificultad de desarrollar la potencialidad política y jurídica que subyace en el proceso autonómico, garantizando la coexistencia equilibrada de dos exigencias aparentemente antagónicas, pero, ambas, irrenunciables:

La unidad de orden económico nacional y, como una de sus proyecciones, la unidad de mercado, y, a la vez, la diversidad política y territorial propia de un Estado plural. Y en ello estriba la raíz misma del Estado autonómico que postula la necesaria articulación entre unidad y diversidad, puesto que «en ningún caso como tempranamente dejó dicho el Tribunal Cons-

titucional, el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido» (STC 4/1981). *Añadiendo el propio Tribunal que «esta exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado es más imperiosa en aquellos, como el nuestro, que tienen una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial», siendo la unicidad del orden económico nacional el «presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores» (STC 1/1982).*

De ahí que La Unidad de mercado en el Estado Autonómico, además de elocuente y expresivo título para un oportuno y, a la vista de sus resultados, acertado trabajo de investigación universitaria, es una expresión que sintetiza con justeza algunas de las exigencias constitucionales que demanda el desarrollo y consolidación del proceso autonómico, ofreciendo al mismo tiempo un catálogo de reflexiones y sugerencias a las que, en particular, no debieran hurtarse los poderes públicos a la hora de orientar, dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, su actuación en la esfera económica.

2. *Y dicho esto, no es mi propósito ni tampoco sería de mi competencia glosar sistemáticamente el alcance y contenido de la obra, aunque tampoco quisiera dejar de reseñar algunas de las «ideas-fuerza» que, en expresión de su autor, impregnan y atraviesan todo su desarrollo y elaboración.*

Conduce la primera de ellas a configurar la unidad de mercado como un principio de doble dirección, en cuanto que proyecta su exigencia sobre las intervenciones públicas, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, susceptibles de fraccionar el mercado nacional; erigiéndose así en un límite real a la capacidad de acción de todos los poderes públicos en la esfera económica. Avanzando en su planteamiento, el autor termina por reconducir e incluso identificar los límites de la unidad de mercado con los derivados del propio sistema constitucional de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. De ahí su conclusión de que cualquier actuación, sea estatal o autonómica, debe respetar la configuración de la unidad económica nacional efectuada por la Constitución al articular las relaciones entre los diferentes entes públicos territoriales y al formalizar la distribución competencial sobre materias económicas. Y de ahí también algunas consecuencias que no debieran pasar inadvertidas: el mantenimiento de la unidad económica del mercado nacional es una tarea que compete a ambas instancias públicas (Estado y Comunidades Autónomas); o, a la inversa, es una realidad que puede verse amenazada por la acción de cualquiera de ellas.

Late en este planteamiento una clara apelación a la responsabilidad y al deber de lealtad con el que las autoridades estatales y autonómicas han de ejercer sus respectivas competencias constitucionales en materia económica, lo que, en los términos de Vitelio TENA, significa el necesario sometimiento de los actores a las reglas del juego impuestas por el sistema. Pero todo ello sin perder de vista —y no está de más explicitarlo— que la exigencia de responsabilidades, en éste como en todos los demás órdenes de la vida, requiere la previa y efectiva atribución y reconocimiento de competencias. De ahí que, tratándose de Comunidades Autónomas, la referida apelación a su responsabilidad demande como condición previa el efectivo reconocimiento de que, dentro de los límites del ordenamiento, aquéllas podrán desarrollar su propia política económica; máxime si se admite la dimensión óptima de las instancias autonómicas para afrontar los problemas derivados de la asignación eficiente de los recursos, o para comprometerse en una determinada política económica sectorial o relacionada con determinados factores productivos.

3. *Qué duda cabe que el ejercicio de tales competencias autonómicas puede traducirse en la configuración de espacios económicos diferenciados; pero, como advierte con razón Vitelio TENA, diversidad regional y coherencia nacional en la política económica no son necesariamente los extremos opuestos de una relación incompatible. De lo que se trata es de integrar ambas exigencias (autonomía en el ejercicio de las competencias regionales en materia económica y, en síntesis, unidad de mercado), sin que ninguna de ellas perezca en el intento. Como tiene declarado el Tribunal Constitucional, «si el Estado que configura nuestra Constitución posee una estructura interna plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial (STC 1/1982), el presupuesto de un único orden económico y de un mercado nacional no excluye la existencia de la diversidad jurídica que resulta del ejercicio por los órganos autonómicos de competencias normativas sobre un sector económico, cuando éstas han sido asumidas en el Estatuto de una Comunidad Autónoma» (STC 225/1993).*

En definitiva, ni el Estado podrá invocar la unidad de mercado para alterar el orden competencial (SSTC 100/1991 y 236/1991), ni las Comunidades Autónomas podrán desbordar sus propios límites competenciales en materia económica, en detrimento de la unidad de mercado. La conclusión que deriva de todo ello es evidente: en el Estado autonómico ya no es posible concebir la unidad nacional y, por ende, la unidad del orden económico al margen de las Comunidades Autónomas ni, por lo mismo, tampoco es posible que éstas ejerzan sus competencias de regulación e intervención a espaldas de dicha unidad nacional.

Y la moraleja que se desprende de todo este hilo discursivo es doble y, desde luego, no se deja esperar. La primera se refiere a la necesidad, subrayada por el autor, de que en el momento presente se viva con normalidad el Estado autónomico; esto es, la necesidad de que se asuman con normalidad las naturales diferencias que, también en el terreno económico, se derivan de la coexistencia en el espacio nacional de entes públicos dotados de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. La segunda, corolario de la anterior, la necesidad de superar definitivamente aquellos planteamientos todavía anclados en una concepción centralista o, lo que sería aún peor, «recentralizadora» del Estado, que, negándose a aceptar la mayoría de edad de las Comunidades Autónomas, siguen esperando que sean los poderes estatales quienes resuelvan los problemas autonómicos a través de una política económica (nacional) «regionalista».

4. *No es ocioso, por último, aludir —máxime en el actual proceso de integración económica supranacional— al segundo marco normativo que sirve de referente al autor para captar el contenido y las realidades que supone el mercado único, y que viene dado, naturalmente, por el Derecho Comunitario europeo. El Mercado único en el que, tras la integración, aspiran a convertirse los mercados nacionales de los diferentes Estados miembros se identifica en el Derecho Comunitario con un espacio económico sin fronteras interiores en el que se garantice la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, y en el que resulte posible el despliegue de una actividad económica basada en la igualdad y en la libertad de los agentes económicos.*

Constituye éste un proceso de descentralización hacia la periferia exterior o, si se prefiere, de integración supranacional que, al menos en los últimos años, ha venido discurriendo en paralelo al antes referido proceso de descentralización hacia nuestra periferia interna; teniendo ambos por común denominador el establecimiento y realización en un caso, y la preservación y mantenimiento en el otro, del Mercado único, comunitario o nacional.

En la Europa comunitaria el objetivo estriba en aproximar las legislaciones nacionales y en suprimir los obstáculos que dificulten el establecimiento del Mercado interior; mientras que en el Estado autonómico el objetivo se centra en evitar, de una parte, que los espacios económicos diferenciados que puedan generar el ejercicio de las competencias económicas de las Comunidades Autónomas dificulten la unidad del orden económico nacional; y de impedir, de otra, que la preservación por el Estado de la referida unidad se haga a costa de sacrificar la autonomía de los restantes entes públicos territoriales en el desarrollo de sus propias competencias económicas. Y para lograrlo basta, a la postre, con que los entes públicos, estatales y autonómicos,

que ostentan el poder asuman el deber de ejercerlo dentro de los límites previstos en el bloque de la constitucionalidad.

5. Toda esta digresión nos lleva a reflexionar sobre la articulación de nuestra renovada Hacienda autonómica, que ha de desplegar su actuación en el marco de un mercado único.

Si al principio apuntábamos la complejidad de los problemas que encierra la formulación, aparentemente antitética, de la unidad de mercado en el Estado Autonómico, en esta parcela del quehacer público la situación se complica. Y ello porque la aspiración de conjugar la unidad del orden económico nacional con la diversidad política y territorial de una Hacienda descentralizada adquiere caracteres de exigencias de primer orden, pues hay que evitar a toda costa que el reparto de competencias entre la Administración central y la de las CC.AA. no ponga en peligro de desintegración a la Hacienda General, cuya responsabilidad última incumbe al Estado (artículo 148.1.13.º CE).

En otro orden de cosas, a propósito de las «ideas-fuerza» que sostiene el autor, comentábamos cómo la unidad de mercado se erige en un principio de doble dirección, en cuanto despliega sus efectos sobre las actuaciones del Estado y de las CC.AA., como fórmula definitoria del territorio que a cada uno le es propio. Esta idea es plenamente válida en el ámbito de la actividad financiera; en efecto, el principio de unidad de mercado adquiere especial significación en el ejercicio de las funciones hacendísticas, imponiendo límites reales a la capacidad de acción del Estado y de los poderes regionales e implicando a aquél y a éstos en la difícil tarea de preservar la unidad económica de España, no sólo con carácter restrictivo, sino con visión activa, beligerante, en defensa de algo que a todos ha de beneficiar, a lo que coadyuva el deber de responsabilidad y lealtad propio de un Estado compuesto, como el nuestro.

Todas estas ideas han estado presentes en la reforma que el Gobierno propuso en el Consejo de Política Fiscal y Financiera y que las Cortes Generales han aprobado, a propósito de la financiación autonómica del quinquenio 1997-2001. En síntesis, que la corresponsabilidad fiscal que se instaura y las nuevas competencias normativas que se atribuyen a las CC.AA. no comprometan la unidad del sistema tributario, y que esta demanda —que todos comparten, sin duda— no ahogue la autonomía financiera que proclama el artículo 156 de la Constitución.

La apuesta del Gobierno, en coherencia con su programa electoral, es reconocer la mayoría de edad de las Comunidades Autónomas y, en su virtud, posibilitar que actúen como protagonistas en el diseño de sus presupuestos de ingresos, de suerte que el ciudadano perciba cuál es la Administración destinataria de sus contribuciones tributarias; con ello se pone fin a un sistema

que, desde su origen, hace dieciséis años, ha estado basado en la financiación vía gastos.

Se trata, con todo ello, de que el nuevo orden constitucional trascienda al área de la Hacienda pública, de forma que las Comunidades Autónomas asuman la responsabilidad que les corresponde, haciendo compatible la diversidad regional y la coherencia del sistema; sólo así empezaremos a vivir con normalidad el Estado autonómico, conjugando unidad y autonomía, en esta esfera de la acción pública.

6. Mi cordial felicitación, en fin, al Profesor Vitelio TENA por el excelente trabajo de investigación realizado, y a la Fundación ONCE por su acierto al descubrirlo y por darlo a conocer ahora con su publicación.

Juan COSTA CLIMENT
Consejero General del Instituto
de Crédito Oficial (ICO),
del Ministerio de Economía y Hacienda

PROLOGO

Una de las manifestaciones más impresionantes de la extraordinaria fuerza centrífuga de la economía ha tenido lugar, recientemente, con la aprobación de los acuerdos de la llamada «Ronda Uruguay». Mediante ellos se ha puesto punto final al ciclo de negociaciones comerciales multilaterales del conocido acuerdo general sobre aranceles y comercio (GATT, en la versión anglosajona). Los acuerdos finalmente adoptados propician las relaciones comerciales interestatales, han sido calificados, en general, de muy positivos y en ellos ha tenido España un papel destacado. Pero, por encima de todo, la «Ronda» ha sido un importantísimo lugar de encuentro, debate, discusión y resolución de enfrentamientos derivados de las relaciones comerciales, proporcionando seguridad jurídica y, sin duda, un espectacular aumento de las posibilidades de desarrollo económico general. Vale la pena recordar, ahora, que los resultados de la «Ronda Uruguay» apuntan hacia el aumento de la liberalización del comercio (o sea, la económica) y que sus postulados deben estar inevitablemente presentes al enjuiciar u opinar sobre cualquier tipo de fenómeno jurídico-económico.

Digo esto, simplemente, como prótico a las palabras introductorias del autor —Vitelio TENA, un joven y brillante jurista e investigador formado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza— y su obra —la tesis doctoral que ha sido antecedente del presente libro—, para, por una parte, poner en evidencia los desmesurados intentos de reconducir importantes decisiones económicas a los núcleos de las organizaciones autónomas del Estado, y, por otro lado, señalar que una desproporcionada actividad del aparato estatal frente a las decisiones político-económicas de aquellas organizaciones autonómicas corre el riesgo de convertirse en cargas de elefantes contra los mosquitos. A fin de cuentas, los propios movimientos especulativos de la economía mundial —«mundializada»— van a dejar las cosas en su lugar, aunque, como dijera Confu-

cio, los mosquitos acaben comiéndose a los elefantes. Entretanto, sin embargo, y por lo que a España se refiere, están siendo inevitables los conflictos que se producen de forma cotidiana entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como consecuencia de la abstracta e indefinible utilización del muy controvertido principio de unidad de mercado.

Vitelio TENA escogió, con acierto, para realizar su tesis doctoral el estudio de este ambiguo principio que, si bien se utiliza frecuentemente como coartada para la intervención genérica del Estado en cualquier ámbito económico, facilitando así la penetración horizontal del Estado en las propias competencias reconocidas en las Comunidades Autónomas, está carente de suficiente identidad normativa. De todos modos, si los principios jurídicos no plasmados positivamente en la Constitución deben ser considerados de valor inferior incluso a las normas de rango legal, la utilización por el Estado del principio de unidad de mercado (o su *alter ego*, la «ordenación general de la economía») ha de ser calificada como contraria al propio diseño constitucional o, al menos, como factor rechazable de contribución al incorrecto funcionamiento del engranaje entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de la actividad económica general.

Como es sabido —y así lo ha recordado recientemente el Profesor GARCIA DE ENTERRIA (en el volumen colectivo *Hacia una vertebración definitiva del Estado*, editado por las Cortes de Castilla y León en 1994)—, «la reserva explícita de una potestad estatal para dirigir la política económica unitaria, manteniendo la unidad de mercado y evitando la fragmentación de la economía nacional en un conjunto de microeconomías llamadas, por fuerza, al desorden y a la pobreza», fue uno de los más relevantes correctivos introducidos por el Gobierno Suárez —por medio de la interpretación jurídica del Título VIII de la Constitución— frente a las apetencias de asunción del nivel superior de competencias que mostraron las regiones españolas al hilo del artículo 151 del texto constitucional. Con ese y otros factores correctivos se ajustaron los endebles mecanismos del discutido Título VIII —según GARCIA DE ENTERRIA— «para poder instaurar un sistema autonómico efectivo e impedir la desaparición del Estado central».

Esto es lo que insinúa Vitelio TENA al destacar que la unidad económica nacional es más un principio o una realidad económica que una regla jurídica. Y como las realidades económicas suponen una importante dificultad de comprensión del principio desde el ám-

bito de los especialistas en Derecho, al autor le ha parecido necesario dar a conocer, en lo posible, la realidad de la unidad del mercado nacional en el contexto del Estado autonómico, por medio de una aproximación al concepto de integración económica y a su desarrollo histórico, sin conformarse con formulaciones voluntaristas o aprioristas del significado de tal unidad. Invocando la demostración de los modelos comparados de unidad económica nacional (en particular, el de los Estados Unidos de Norteamérica), Vitelio TENA considera que la integración económica constituye un determinado estadio de unidad que puede corresponderse con los procesos nacionales de unificación o con otros procesos en los que concurren una serie de elementos conformadores de la unidad, significando que entre ellos resulta importante el elemento jurídico, pero nunca como factor exclusivo.

Para llevar a cabo su demostración, Vitelio TENA combina varios factores. De esa combinación (o comparación) resulta que los *elementos puramente económicos* están vinculados a la mayor eficacia y funcionalidad de las relaciones establecidas entre los agentes económicos de un determinado espacio, que deben verse favorecidas, para desarrollarse con fluidez y normalidad bajo el influjo de la oferta y la demanda. Pero, además, hay que considerar los *elementos histórico-políticos* presentes en una determinada comunidad que se proyectan con fuerza en su consideración como un mercado único. Mediante un uso instrumental de la historia jurídico-política del Estado español, el autor desvela las bases jurídicas sobre las que se ha ido asentando progresivamente la unidad económica nacional. Contrariamente a lo que pudiera parecer, el análisis sistemático de Vitelio TENA pone de relieve que la unidad nacional no ha sido nunca perfecta, en el sentido de absoluta y con proscripción de diferenciaciones territoriales. Los presupuestos histórico-políticos del Estado español explican con naturalidad tales circunstancias, reflejadas modernamente en el fenómeno de los «derechos históricos de los territorios forales», es decir, aquellos que, hasta el actual régimen constitucional e incluso en los momentos de mayor centralización política, han permitido la existencia de especialidades o peculiaridades de régimen jurídico aplicables en determinadas zonas del territorio nacional. Ello no ha impedido, por supuesto, que se haya alimentado una identidad nacional española o, en términos jurídicos, que se haya consolidado y mantenido la unidad del Estado.

De acuerdo con la retrospectiva del autor, adquiere pleno sentido el significado de la proclamación de la diversidad en la unidad. La

unidad económica, la unidad nacional también simbolizada en un único mercado, no puede entenderse de forma distinta, incluso tras la promulgación de la Constitución española de 1978. En ésta se ha querido identificar un vago principio de unidad de mercado —cuya expresión principal figuraría en el artículo 139.2— que prohíbe la adopción de medidas que impidan o dificulten la libre circulación por todo el territorio nacional de personas y de bienes. En realidad, el principio de unidad de mercado no se encuentra positivizado en la Constitución, como no sea en forma de *principio constitucional indeterminado* que sólo tiene reflejo expreso en la regla mencionada, y que, a fin de cuentas, solamente es uno de los elementos o presupuestos de la unidad del mercado. Desde luego, el texto constitucional no instaura un principio de unidad de mercado con el amplio significado y contenido que le ha querido dar algún sector doctrinal, ni con la capacidad expansiva que le ha proporcionado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Este, precisamente, al utilizar una cláusula tan genérica e imprecisa, ha contribuido decisivamente a limitar, modular y condicionar los poderes autonómicos expresamente reconocidos en el bloque de la constitucionalidad, mediante la declaración y asignación de las competencias «económicas» de las Comunidades Autónomas. Como era de esperar, tampoco la legislación ha hecho prácticamente uso de este principio, y cuando lo ha mencionado, se ha identificado como una genérica atribución de competencias al Estado en relación con el orden económico, con actividades o con materias de naturaleza económica, que, desde luego, nunca ha podido ser utilizado por los Tribunales contencioso-administrativos para anular actuaciones autonómicas que vulnerasen dicho principio. El único intento que hubo en esta dirección —un anteproyecto de Ley General de ordenación económica con inclusión expresa del principio de unidad de mercado— quedó en el olvido, perdiéndose una ocasión excelente —aunque hubiera sido muy polémica— de definir concretamente los términos de la unidad del mercado nacional en el Estado autonómico.

Pues bien, sugiere Vitelio TENA que si se quiere utilizar el principio de unidad de mercado, con todo su problemático significado en un Estado complejo, es obligado manejar un concepto preciso y claro del mismo. Para ello, un entendimiento funcional y dinámico del principio puede ser operativo en la práctica. Ese entendimiento no puede ser otro que el que deriva del texto constitucional, al diseñar un determinado sistema de organización que se asienta sobre el reconocimiento de la autonomía de las Comunidades Autónomas y la

atribución a éstas de unas facultades sobre un conjunto de materias, entre las que también se incluyen varias cuestiones relacionadas con la economía.

Para explicar su propuesta, el autor comienza por resaltar el significado institucional que adquiere en la definición de la unidad económica un derecho individual como es el derecho a la libertad de empresa garantizado —aunque ambiguamente— en el artículo 38 de la Constitución y que se presenta como presupuesto necesario de la unidad de mercado. Así se entiende, quizás, por qué la Constitución española acoge esa especie de garantía institucional de la libertad empresarial en el ámbito global del Estado. Es decir, tanto el Estado —en su acepción restringida— como las Comunidades Autónomas están obligados a no desconocer el significado de la libertad de empresa, cuyo contenido esencial es invulnerable para ambos. A la inversa —señala Vitelio TENA—, la unidad de mercado se comporta como una garantía del derecho a la libertad de empresa en todo el territorio nacional, ya que sólo existirá tal unidad cuando sea posible y real —sin discriminación alguna— el libre ejercicio de actividades empresariales en todo el Estado. Dada la importancia de este derecho, el autor lo analiza muy específicamente, enmarcándolo en la llamada «Constitución Económica» (esto es, las cláusulas económicas de la Constitución que son expresivas del sentido social del Estado), concepto al que atribuye la condición de verdadero sistema unitario, y en el que es apreciable un *orden constitucional* que se impone tanto al poder estatal como a los autonómicos. La combinación de aquellas cláusulas con las reglas de reparto territorial del poder produce como resultado esa imagen nítida del orden económico del Estado de las autonomías.

Vitelio TENA se muestra convencido de que la unidad de mercado nacional que se deriva del texto constitucional es la unidad del Estado que este mismo ha establecido, es decir, la unidad de un Estado descentralizado en el que las Comunidades Autónomas asumen unas funciones, y, entre ellas, algunas que tienen que ver con la economía. De este modo, la definición más completa de la unidad económica es la que vendrá dada por el sentido que tengan las competencias económicas de las Comunidades Autónomas, que son analizadas desde la perspectiva de lo que tienen de concreción de la Constitución Económica (aquí, como cláusulas económicas de los Estatutos de Autonomía) y de previsión de unos títulos materiales y de unas técnicas de intervención en las actividades económicas. Al estudiar dichos títulos y técnicas, el autor es decidido defensor de la

posibilidad de una política económica autonómica, según una comprensión actual de la misma que viene a superar los recelos doctrinales basados en el puro nominalismo y para la que el sistema constitucional ha previsto instrumentos adecuados. Este análisis se fundamenta principalmente en la muy severa crítica de la «ordenación general de la economía» como título habilitante estatal, que no existe propiamente y que, en realidad, tampoco sería necesario si se utilizaran adecuadamente las posibilidades que ofrece la reserva al Estado por el artículo 149.1.13.º de las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica. Cree el autor del libro que tales competencias, sin embargo, han sido definidas por el legislador estatal, aplicadas por su Administración e interpretadas por el Tribunal Constitucional con un inaceptable criterio expansivo, que vulnera el reparto de competencias y que puede terminar por asfixiar las legítimas posibilidades, constitucionalmente reconocidas, de intervención de las Comunidades Autónomas en la economía e incluso, por extensión, en otros ámbitos. En ello tiene mucho que ver la falta de auténticas instituciones de integración estatal, a pesar de la configuración constitucional del Senado como Cámara de representación territorial, circunstancia que no se produce, en cambio, en otros sistemas de Estado compuesto, como Estados Unidos o Alemania, que sí disponen de órganos y mecanismos integradores. Esa diferencia entre tales sistemas y el del Estado de las Autonomías que instaura la Constitución española (y no el dato de que aquéllos sean sistemas federales) invalida por completo la comparación y, sobre todo, impide que se trasplanten automáticamente a nuestro país fenómenos o experiencias que han tenido lugar en ellos, como ocurre especialmente con los procesos de recentralización que han vivido esos sistemas, plasmados, sobre todo, en las actividades y materias económicas e instrumentalizados con mayor alcance a través de éstas, junto a la potenciación de técnicas relacionales que tienen que ver con el llamado federalismo de ejecución o federalismo cooperativo. La comparación no puede ser admitida en tanto en cuanto los términos sobre los que se monta no sean idénticos. Y es notorio, además de reiteradamente criticado, que no existe esa identidad, a pesar de los tímidos intentos que se han realizado recientemente en este sentido.

Por lo demás, a diferencia de lo que creía SAINT-EXUPERY, aquí lo que importa no es la obra, sino la actividad. No son las babuchas de oro soñadas por el zapatero lo importante, sino esa búsqueda constante de las fórmulas de vertebración pacificadora que ha practi-

cado el autor de la espléndida tesis doctoral, ahora convertida en libro, para poner cierto orden en el complejísimo ámbito del intervencionismo público en la economía. Vitelio TENA ha trabajado mucho y bien sobre ello y es muy posible —¡ojalá!— que no caigan en saco roto algunos de sus atinados consejos.

En definitiva, se podrá estar o no de acuerdo con la tesis de Vitelio TENA, pero su actividad y su trabajo han sido tremendamente explícitos y contribuyen a clarificar, desde una perspectiva autonomista y respetuosa con el diseño del Estado español, estas importantísimas y difícilísimas relaciones jurídico-económicas y a acentuar la necesidad de la consolidación definitiva del Estado autonómico. Sin este tipo de esfuerzos investigadores resultará tremendamente complicada nuestra integración, ya no solamente en la operativa funcional del mercado europeo, sino en el mercado mundial, donde cualquier signo de debilidad —y la lucha competencial constante lo es, sin duda— podrá ser fácilmente aprovechado por los demás Estados en su propio beneficio y, claro está, en nuestro perjuicio, toda vez que en estos temas parece ser cruda realidad que el beneficio de unos es perjuicio de otros.

Octubre 1994.

José BERMEJO VERA
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

INTRODUCCION

Unas breves palabras, a modo de introducción general, servirán al doble objeto de situar el punto de partida desde el que se ha elaborado esta obra y de aclarar algunas premisas metodológicas con las que se ha contado. La hipótesis de trabajo que aquí se desarrolla está montada sobre dos centros principales de atención que toman en cuenta realidades distintas en el Ordenamiento jurídico español. Se trata, por un lado, de la articulación jurídica de la descentralización política y, por otro, de la formalización que se hace en términos jurídicos de la intervención pública en las actividades económicas, conjugando, pues, la realidad del Estado autonómico con la dimensión jurídica de la Economía.

La mencionada conjugación se lleva a cabo, en concreto, desde la perspectiva que ofrece la consideración de los sujetos públicos implicados, es decir, adoptando como línea principal del análisis la de la posición institucional y la del régimen jurídico de quienes —como el Estado *stricto sensu* y las Comunidades Autónomas— son los protagonistas directos del proceso económico en su vertiente pública o institucional. Se marginan de forma consciente otras realidades, sin embargo dignas de estudio, y cuyo interés se centra principalmente en la posición jurídica subjetiva del ciudadano en las relaciones que suscita el proceso económico. Ello sin desconocer su importancia y sin perjuicio de que hayan de merecer alguna referencia indirecta. Es preciso advertir, en principio, que no se ha pretendido llevar a cabo una labor de tipo enciclopédico, que agotara la exposición de los múltiples problemas que se plantean y de las posibles líneas de solución jurídica a los mismos. Por las propias exigencias del objetivo propuesto y por la gran variedad de materias que son tratadas, tal empeño resultaría probablemente estéril y abocado al fracaso. Muy al contrario, la línea argumental que se sigue obedece al deseo de demostrar, en sus trazos más elementales, el contenido propio de la autonomía, tomando la referencia del objeto que pasamos a explicar.

No es menester hacer hincapié en que la autonomía supone necesariamente ejercicio de competencias por parte de órganos propios, es decir, posibilidad de actuación y aun posibilidad de definición de auténticas políticas propias, en la medida en que la autonomía se conecta con un significado político de descentralización y no simplemente con una desconcentración administrativa o mera reorganización interna de la Administración estatal. Baste resaltar ahora una creencia que nace de la observación: en el momento actual, el desarrollo del sistema de organización territorial que puso en marcha la Constitución de 1978 ha cubierto las etapas iniciales de mayor significación y, aun estando pendientes de la evolución que deba seguirse en aspectos nada despreciables, parece cierto que el esquema general de descentralización y de reconocimiento de ámbitos regionales de poder que fue pergeñado por el constituyente se encuentra suficientemente consolidado en sus líneas maestras. La progresiva decantación de una jurisprudencia constitucional —que es expresión muy autorizada de la aplicación de aquel sistema y de su desarrollo legal—, acompañada de un amplio debate doctrinal de gran fecundidad, da idea del grado de esa consolidación en lo que, por primera vez en la historia española, son ya lustros de vigencia de una Carta Magna libremente decidida y aceptada por todos sus destinatarios.

El fenómeno organizativo, pues, no plantea ya dudas en sus líneas esenciales, las piezas del gigantesco mecano han sido ensambladas y componen una cierta figura que es estable y reconocible, aun cuando quede llenar algunos huecos y pulir no pocas aristas. Hoy en día el *tempo* de los estudios sobre el sistema tiene que ser distinto y nos encontramos en un momento en el que es preciso ir más allá de su estructura para conocer el sistema en movimiento, trasladar a la acción las pautas generales de la organización, cuya definición es casi perfecta. De este modo, hay que fijar ahora la atención en el concreto funcionamiento del sistema y en sus consecuencias de toda índole.

Limitar el objeto específico de estudio sobre el funcionamiento del sistema a un campo general como el de la intervención pública en la economía supone llanamente asumir la realidad que indica su importancia y su extensión en el Ordenamiento de un Estado social. La proclamación del Estado español como «Estado social y democrático de Derecho» (art. 1 de la Constitución) proporciona un marco de referencia en el que el dato de lo social adquiere una relevancia difícil de soslayar. Conforme al mismo habrá que entender también la organización estatal de base territorial, descubriendo cuáles son las implicaciones que para el Estado autonómico tiene esa caracterización. Esta proyec-

ción territorial del Estado social nos sitúa ante la nueva realidad que supone el que unos centros de poder —y de poder cuantitativa y cualitativamente importante— han venido a incrustarse en un esquema tradicional que respondía, además, a reglas muy distintas. La capacidad que las Comunidades Autónomas tengan para incidir sobre la economía nacional o regional y sobre las actividades económicas realizadas por los particulares, participa, en esa medida, en la propia definición del Estado social y demanda, por tanto, una atención diferenciada.

El Estado de las Autonomías no se caracteriza sólo por las reglas jurídico-organizativas consagradas formalmente al más alto nivel, sino también por el conjunto de notas caracterizadoras del Estado en general y, singularmente, por la peculiaridad del mismo como un Estado social. Es, en efecto, un Estado social con base territorial o un Estado territorialmente descentralizado y con distintivo social¹, que constituye, como quiera que se denomine, un sistema organizativo unitario y complejo, en el que las finalidades de carácter asistencial, en su sentido más amplio, imponen un determinado esquema de relaciones que debe satisfacer, al unísono, las necesidades de ambas realidades. Se trata de interrelacionar, por un lado, la Sociedad y el Estado y, por otro, las diversas partes componentes de éste entre sí mismas.

Teniendo en cuenta este panorama, nos situamos en el segundo carril de relaciones que hemos mencionado, esto es, probablemente en el plano de menor importancia filosófica y, aparentemente, el de menor interés para el individuo, como es el de la estructura político-administrativa que intenta articular las relaciones entre los diversos territorios del Estado. No se pierde de vista, sin embargo, aquel escenario general, pues el mismo impone también una consecuencia ineludible en el plano más concreto, en el de la vivencia de los ciudadanos. Sobre los particulares —individuos y empresas— se va a dejar sentir, indistintamente, la acción de los diferentes Entes del aparato jurídico-organizativo. Y ello, en una medida considerablemente mayor en lo que tiene que ver con el desarrollo de actividades económicas, no exclusivamente en el ámbito abstracto de la representación política de la voluntad popular a escala regional.

En las coordenadas en las que se mueve la Constitución española de 1978, la previsión de un sistema de Estado políticamente descen-

¹ A. J. PORRAS NADALES, «Desarrollo y transformaciones jurídicas del Estado social en el modelo territorial autonómico español: balance y perspectivas», RCEC 4, 1989, p. 269; L. PRIETO SANCHIS, «La plasmación autonómica del concepto de Estado Social», en L. ORTEGA ALVAREZ (Dir.), *Estudio sobre el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*, 1995, pp. 55 y ss.

tralizado conlleva una particular incidencia de las Entidades dotadas de autonomía en la configuración del sistema económico, aunque sólo sea mediante las posibilidades de ejercicio directo de actividades en este orden que son reconocidas a cada nivel territorial. Dichas posibilidades aumentan considerablemente en el caso de Entidades que gozan del máximo grado de autonomía, la que se califica como política (frente a la especie de autonomía, denominada administrativa, de la que disponen otras de menor rango), pues son muy amplios el ámbito material de intervención, así como las funciones y facultades que tienen cabida.

La idea que sustenta estas reflexiones o, por mejor decir, aquella que las ha suscitado al objeto de prestarle la cobertura jurídica —formal y material— que vamos a desarrollar, puede parecer tan simple como discutible. Argumentos y ocasiones para esta discusión es, sobre todo, lo que han de proporcionar estas páginas. Formulada escuetamente, podemos decir que aquella idea consiste en el convencimiento de que el sistema constitucional español lleva a cabo una profunda operación de distribución territorial del poder o de reasignación de cometidos y de funciones públicas, también en materia de sistema o de actividades económicas (a través de técnicas y de medios diversos de actuación, con presencia tanto en el ámbito de la regulación como en el de la mera ejecución), que encuentra cauces de expresión y de garantía más acentuados de lo que las apariencias pudieran sugerir. Planteado a la inversa, diremos que las posibilidades de intervención por parte de la Comunidad Autónoma en el complejo mundo económico, resultan constitucionalmente garantizadas con tal intensidad que llega a configurarse un entramado definitorio de un verdadero estatuto jurídico-público, cuya preservación debe asegurarse dentro de los límites de la Constitución. La actividad económica regional se orienta, pues, en diversas direcciones, actuaciones de distinto signo que deben ser consideradas al estudiar el papel de las Comunidades Autónomas en la vida económica²:

a) Incidencia en la ordenación de determinados sectores y actividades económicas en los que se reconozca competencia autonómica (según TORNOS, «muchos sectores económicos que, al no constituir instrumentos de la política económica general, pueden ser ordenados por la propia Comunidad Autónoma»).

² J. TORNOS MAS, «El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica», REDA 29, 1981, p. 327.

- b) Actuación como un sujeto más de la vida económica, entablado relaciones y llevando a cabo actividades de naturaleza económica «a través de las diversas figuras jurídicas que permiten a un poder público intervenir directamente en las relaciones mercantiles».
- c) Participación, a través de presencia orgánica o de mecanismos procedimentales, en la definición de la política económica nacional, colaborando en ella. Aquí ve TORNOS el gran papel de las Comunidades Autónomas, «la auténtica autonomía en materia económica».
- d) Intervención meramente ejecutiva, actividad de aplicación de ordenaciones adoptadas con carácter estatal.

Las páginas que siguen están dedicadas a encuadrar todos estos aspectos en el Ordenamiento jurídico-constitucional. Para ello, habremos de abordar la determinación de las competencias económicas de las Comunidades Autónomas en el marco de la Constitución, que organiza en el Estado tanto la articulación competencial de diversos niveles territoriales como la intervención pública en la economía. Junto a esto, habrá que definir el conjunto de los instrumentos y técnicas jurídicas que son utilizados por los órganos autonómicos para llevar a cabo sus cometidos de intervención económica. Pero ambas realidades sólo podrán mostrar su verdadero contenido si son analizadas a la luz de un principio, como el llamado principio de unidad de mercado, que condiciona y que incluso puede poner en riesgo el significado de aquéllas, ya que el mismo se suele invocar con amplias pretensiones para la limitación de la actividad económica territorial. Tal es la razón que nos exige situarnos en el centro mismo de estas cuestiones, que no es otro que la configuración constitucional del citado principio y su impacto sobre la estructura territorial del Estado.

Para ahondar en la búsqueda del alcance y significado de la unidad de mercado en el contexto del Estado autonómico, se ha prescindido del enfrentamiento conceptual abstracto entre unidad y autonomía, por considerar que una operación de esa naturaleza carece de sentido si se quiere descubrir el sentido de la autonomía económica territorial, esto es, los contenidos jurídicos precisos que suponen garantía de las posibilidades autonómicas de intervención, sin que se produzca, por supuesto, una quiebra del sustrato común y único del sistema económico nacional. En efecto, el estudio se orienta hacia un concepto funcional y dinámico de la unidad de mercado, formado por todos aquellos elementos que, garantizando la unidad, permiten la diversidad en la dirección de las acciones económicas de la Comunidad Autónoma. La hipótesis con la que se ha trabajado es,

una vez más, la de que no hay mejor prueba demostrativa de la autonomía que poner al descubierto, con todas sus consecuencias, cada uno de los contenidos que forman la autonomía, en este caso la consistente en aquellos que explican la integración del Estado autonómico en el Estado social, la conjunción de la forma territorialmente descentralizada del poder con su vocación eminentemente interventora.

Prolongando y ampliando el razonamiento, cabría concluir sobre la asimilación que se produce en nuestro esquema constitucional con respecto a las soluciones de corte federal, así como sobre las virtuales ventajas que representa frente a éstas, caracterizando de tal forma un sistema peculiar —de originalidad relativa pero con perfiles diferenciados— en el que las entidades descentralizadas o, en términos más propios de la literatura económica, las entidades subcentrales de rango superior, como son las Comunidades Autónomas, asumen obligatoriamente una posición sobre la que no cabe renuncia y que no es permitido impedirles. Tales premisas habrían de darnos pie incluso para una reconsideración del momento actual de las formas federales del Estado, en demanda de un nuevo entendimiento que sintetice las virtudes de los modelos cooperativos de los últimos tiempos con las exigencias del dualismo original, en el que quepa partir de la experiencia que puso en marcha la Constitución española de 1978.

Pretendemos demostrar estas afirmaciones tomando, por supuesto, en cuenta el diseño constitucional, pero partiendo a menudo de una interpretación crítica de las soluciones que han sido adoptadas en las regulaciones legales, en la aplicación administrativa y en las interpretaciones doctrinales y jurisprudenciales, frecuentemente defendidas como las únicas válidas y posibles sobre las bases sentadas por la Carta Magna. Entendemos que esta demostración exige, por lo menos, desglosar una serie de componentes que habrán de dar razón, a la postre, en toda su extensión, de la realidad que contemplamos, para obtener una imagen panorámica del régimen jurídico al que se sujeta el desarrollo de la actividad económica pública en el escalón regional, desde su mismo diseño constitucional. Sistematizando nuestros propósitos, en una Primera Parte consideramos el alcance y el significado de la cláusula de unidad de mercado, mientras que en la Segunda Parte analizamos los elementos que, a nuestro entender y en virtud de la misma, conforman el orden económico en el Estado autonómico³.

* * *

³ Es obligado realizar otras precisiones metodológicas de índole menor, así como

Por último, ha de hacerse constar que el libro se corresponde sustancialmente con una parte de la tesis doctoral, de planteamiento más amplio y ambicioso, elaborada en el Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza y defendida en su Facultad de Derecho en diciembre de 1993, por lo que son múltiples las deudas de gratitud y reconocimiento contraídas por quien suscribe estas páginas, habida cuenta que de bien nacidos es el ser agradecidos. Con la mención de las mismas no quedan saldadas, sino meramente inventariadas.

El agradecimiento ha de personalizarse, en primer lugar, de manera destacada, en el Profesor José Bermejo Vera, auténtico maestro y universitario ejemplar, de cuyo magisterio he podido beneficiarme tanto en el terreno académico como en el humano y cuyo ejemplo de entrega personal y profesional, y de inquieto espíritu intelectual, habrá de guiarme también en el futuro. A lo largo del trabajo se ha procurado reflejar buena parte de las observaciones y sugerencias formuladas en su día por los miembros del tribunal juzgador de la tesis, por cuyo interés quedo reconocido a los Catedráticos de Derecho Administrativo Profesores José Luis Carro Fernández-Valmayor, Germán Fernández Farreres, Juan Pemán Gavín, Ignacio Borrajo Iniesta y, muy especialmente, al Profesor José Ramón Parada Vázquez, presidente del tribunal, quien, a pesar de no poder participar, lamentablemente, en el acto formal de lectura y defensa pública de

formular ciertas advertencias sobre las características formales. Si ello redundará en una lectura que, siendo rigurosa, permita agilidad y rapidez, se habrá cumplido por lo menos un primer objetivo, como es el de no aburrir al lector haciéndole perder el tiempo. Las notas a pie de página incorporan citas bibliográficas según el sistema convencional mayoritariamente seguido en nuestra disciplina, aunque sólo se expresan los datos mínimos imprescindibles para identificar la obra o trabajo en cuestión. La referencia bibliográfica completa se añade al final, en una Bibliografía detallada que incluye todos los extremos de identificación del material que ha sido utilizado durante la elaboración de esta monografía. Se ha procurado también hacer un uso razonable de las abreviaturas, sobre todo de aquellos términos o expresiones cuya inevitable reiteración podría resultar fatigosa o exasperante. No puede ocultarse, sin embargo, la insatisfacción que produce esta solución a pesar de su utilidad y aun habiéndose hecho un esfuerzo por no caer en un pseudolenguaje abreviado de difícil comprensión y cuyas ventajas son más que dudosas, no obstante el éxito de su extendido uso. La cita de Sentencias del Tribunal Supremo va acompañada del número marginal del Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia, mientras que en las Sentencias del Tribunal Constitucional, dadas su inequívoca identificación y la amplia accesibilidad por diversos medios, se ha prescindido de aportar la referencia concreta a uno de estos medios de consulta, como pudiera ser el *Boletín Oficial del Estado* o el *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, editado por el Servicio de Publicaciones del Congreso de los Diputados, amén de colecciones privadas.

la memoria (siendo sustituido por el Catedrático de Economía Aplicada y Decano de la Facultad de Económicas zaragozana, Profesor José Antonio Biescas Ferrer), tuvo la paciencia de leer el trabajo y la amabilidad de hacerme partícipe de sus opiniones y de sus atinados comentarios. Los compañeros del Área de Derecho Administrativo lo han sido durante buen número de años para compartir no pocas fatigas y desazones, aunque también alegrías, por lo que no puedo sino agradecer la colaboración de los Profesores que han formado parte de la misma y de los que en este momento la componen, habiendo participado eficazmente en la creación de un clima tan apropiado para el cultivo del Derecho Administrativo y de la Ciencia Jurídica.

El mundo personal y familiar se sitúa en un plano distinto del académico y profesional, en una trascendencia en la que debe permanecer, por lo que no habré de decir aquí aquello que tiene cauces naturales de expresión mucho más apropiados. Sin embargo, a mis queridos padres —Isaac y Francisca— debo agradecer, por encima de todas las cosas, el haberme dado la educación que me permite intentar cada día ser más digno de su orgullo y su satisfacción. Mi mujer —Patricia— no merece, en realidad, que le dedique el libro, como improcedente resulta que quien firma la portada se ofrezca al mismo tiempo el reconocimiento de la dedicatoria, pues es casi tan autora como yo mismo, testigo de su elaboración y estímulo para su conclusión, fuente de aliento y comprensión, sin la que todo hubiera sido distinto y prácticamente nada hubiera tenido sentido. A ella, como mínimo homenaje y compensación, van dedicadas estas páginas.

Elementales exigencias de honestidad científica hacen oportuna una última aclaración, ya que terminada la redacción definitiva del manuscrito original en el mes de octubre de 1994, la publicación se ha visto retrasada por causas ajenas a la voluntad del autor. Al hacer ahora su aparición pública se ha tenido la tentación lógica de llevar a cabo una revisión profunda de sus contenidos, reorientando ciertos enfoques y acometiendo nuevos desarrollos, lo que hubiera dado lugar formalmente a una obra completamente nueva. A pesar de que cada obra es hija de su tiempo, o precisamente por ello mismo —y ante la perspectiva de una nueva demora en la difusión—, se ha preferido sacrificar la forma al fondo, dado que se siguen manteniendo las tesis fundamentales que se sostienen, optando por incluir simples actualizaciones normativas, bibliográficas y jurisprudenciales dignas de mención hasta primeros de 1996.

PRIMERA PARTE

ALCANCE Y SIGNIFICADO DE LA UNIDAD DE MERCADO

El problema de la unidad económica nacional no puede ser contemplado sólo desde una perspectiva estrictamente normativa o legal, como en seguida veremos, por cuanto nuestro Ordenamiento carece de una regulación explícita del mismo, a cuya solución habrá que llegar por vías indirectas y con apoyo también en los enfoques aportados por ciencias o por conocimientos no jurídicos. Es incluso francamente excepcional en nuestras normas el uso directo del propio término «unidad de mercado». Así, el art. 56 EAr establece el marco en el que deben ser actuadas, por parte de los órganos de la Comunidad Autónoma de Aragón, las competencias de naturaleza económica, preocupándose expresamente —y es el único Estatuto que lo hace— de «que en ningún caso dicho ejercicio pueda suponer, directa o indirectamente, fraccionamiento o ruptura de la unidad económica del mercado nacional»⁴.

El análisis del principio de unidad de mercado debe partir de la apreciación de una realidad, como es la vaguedad de dicho principio, puesto que no existe expresamente declaración constitucional alguna que establezca su significado o las consecuencias que comporta para el ejercicio de las competencias autonómicas. Tampoco es una cláusula que aparezca legalmente formulada con un significado preciso, y ni siquiera la jurisprudencia constitucional (mucho menos la del Tribunal Supremo) ha articulado un esquema explicativo de la unidad económica nacional que sea claro y fácil de aplicar en la práctica, sino que este principio ha sido invocado y delimitado por la jurisprudencia constitucional con un marcado carácter expansivo que será preciso analizar. El esfuerzo que realizamos en esta Parte del libro va dirigido a precisar todos estos aspectos, ensayando una formulación del principio de unidad económica que hunde sus raíces no sólo en los fundamentos teóricos de ésta y en su desarrollo en los modelos del Derecho comparado, sino también en las bases his-

⁴ El Estatuto de Autonomía castellano-manchego contiene un precepto prácticamente idéntico (art. 53.5 EC-LM), con la sola salvedad de que no incluye al final esa mención expresa a la unidad económica del mercado nacional.

tóricas y, sobre todo, en las bases jurídicas de la unidad del Estado español.

Viene siendo lugar común afirmar que nos encontramos ante la plasmación en el ámbito económico del principio de unidad del Estado consagrado en el art. 2 CE. La indisoluble unidad de la Nación española, en la que se fundamenta la Constitución, encuentra su traducción en términos económicos en una serie de preceptos instauradores del orden económico constitucional. Tal idea se encuentra presente implícitamente a lo largo de todo el texto constitucional, pero destaca en particular en el art. 139.2, en conexión con el art. 157.2, en los que se establece ese principio constitucional no escrito de unidad económica, ya que, conforme al precepto primeramente citado, «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 todo el territorio español», lo que explica igualmente, de acuerdo con el segundo, que «las Comunidades Autónomas no podrán adoptar medidas tributarias (...) que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios».

Este principio se proyecta también —paralelamente al reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones— en la organización territorial que el Ordenamiento arbitra para el ejercicio del derecho a la autonomía. Ello hace que el reparto del poder entre las diversas instancias territoriales venga marcado no sólo por los títulos expresamente contenidos en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, sino que además, en materias de índole económica, es modulado por ese principio constitucional no escrito, como requisito imprescindible para que la distribución de competencias no conlleve resultados disfuncionales en el conjunto de la economía nacional.

El fenómeno, por lo demás, adquiere caracteres de práctica universalidad cuando se invocan las experiencias, bastante anteriores en el tiempo, habidas en otros sistemas.

La explicación apuntada es unánimemente aceptada y, en su propia literalidad tan general, parece también indiscutible, como se han encargado de reiterar los trabajos de aquellos autores que han llevado a cabo en la etapa postconstitucional la exposición más significativa en términos jurídicos del principio de unidad de mercado, partiendo desde las múltiples sugerencias contenidas en el volumen dirigido en 1980 por el Profesor GARCIA DE ENTERRIA, obra no sólo pionera, sino que se ha convertido en referencia ineludible en la doctrina al

abordar los problemas de articulación competencial en relación con la economía⁵.

No cabe poner en cuestión tales términos, pero creemos posible aventurar una interpretación más matizada, en ningún caso descabellada, sino con firme asiento en la realidad constitucional de nuestro país, a partir de la referencia objetiva que constituye el estudio, suficientemente acreditado, que se ha hecho del fenómeno de la unidad en sede económica. Ello, por supuesto, sin perder de vista en ningún momento que la finalidad que nos anima es la de proceder al análisis jurídico, con técnicas y reglas del Derecho, que no pueden permanecer, sin embargo, ajenas al contexto en que se mueven y que, a su vez, les sirve de explicación.

A tal efecto, se aborda en esta Primera Parte una explicación histórica sobre la consecución de la unidad económica en el Estado español —ligada al propio surgimiento y evolución posterior de éste—, tomando en cuenta las fuentes históricas e histórico-económicas, pero también, muy destacadamente, las fuentes jurídicas. El conjunto de esas precisiones, así como un fenómeno característico muy pe-

⁵ E. GARCIA DE ENTERRIA (Dir.), *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, 1980 (en especial, el «Estudio Preliminar», a cargo del director, y el artículo de S. MUÑOZ MACHADO, «Las competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos de la ordenación del sistema económico en la Constitución española de 1978», pp. 309 y ss.). En adelante, tendremos en cuenta también las aportaciones de J. TORNOS MAS, «El proceso de distribución de competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica», REDA 29, 1980, pp. 317 y ss.; S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, pp. 484 y ss.; A. CALONGE VELAZQUEZ, *Autonomía política y unidad de mercado en la Constitución española de 1978*, 1988 (lo esencial de esta obra se recoge también en «El principio de unidad de mercado en la Constitución española de 1978», *Hom. Villar Palasí*, 1989, pp. 177 a 195); F. SAINZ MORENO, «El principio de unidad del orden económico y su aplicación por la jurisprudencia constitucional», en S. MARTIN-RETORTILLO (Dir.), *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, 1989, pp. 231 y ss.; M. M. FERNANDO PABLO, «Las funciones del principio de unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional», REDA 73, 1992, pp. 29 y ss.; E. ALBERTI ROVIRA, «La cláusula de libre circulación y la garantía de la unidad de mercado interno en la Constitución española de 1978», RCEC 14, 1993, pp. 35 y ss. [del mismo autor, «Principio de unidad económica y reparto competencial», RVAP 36 (II), 1993, pp. 157 y ss.]; J. A. ALONSO DE ANTONIO, «Las competencias de las Comunidades Autónomas y el principio de unidad económica», en AA.VV., *El sistema económico en la Constitución española*, vol. II, 1994, pp. 1939 y ss.; durante la última corrección de pruebas ha aparecido la obra de E. ALBERTI ROVIRA, *Autonomía política y unidad económica*, 1995, previamente anticipada de forma parcial en los trabajos citados de este autor, incluyendo ahora también la vertiente europea o dimensión comunitaria de la unidad de mercado.

culiar, en torno al régimen histórico y actual de algunos territorios plenamente integrados en el seno del Estado, nos permitirá apuntar en el Capítulo Primero unas reflexiones críticas sobre este proceso, que deben ser tenidas imprescindiblemente en cuenta a la hora de valorar el sentido que, tanto en términos políticos como en la instrumentación jurídica de éstos, ha tenido la formación y la evolución del Estado hasta su configuración actual. A continuación, se analiza el significado de la unidad económica española tras la aprobación de la Constitución de 1978, precisando en el Capítulo Segundo su caracterización jurídica en el texto constitucional y las consecuencias que de ella derivan, delimitando cuál ha sido su formulación tanto por la legislación como por la jurisprudencia. En vista de todo ello, en el Capítulo Tercero se comienza a perfilar una propuesta de definición del concepto de unidad de mercado que sirva para explicar su planteamiento en el Estado autonómico con caracteres de eficacia y operatividad.

CAPITULO PRIMERO

APROXIMACION HISTORICA Y CONCEPTUAL

La unidad económica no es un principio jurídico, sino una realidad económica. Como tal, los teóricos de la economía han estudiado su significado, llegando a describir con precisión los elementos que, en conjunción, configuran dicho estado de unidad. Son un cúmulo de circunstancias que al darse simultáneamente en el tiempo permiten tomar en consideración un determinado espacio físico como único a efectos económicos, proceso que, en el caso de España, se desarrolló a lo largo del siglo XIX, sobre la base de la formación de un mercado nacional, apoyado en un marco institucional uniforme en todo el Estado⁶. Como indica el Profesor MARTIN MATEO:

«la invocación de la historia desde el ángulo de las ciencias que contemplan las organizaciones sociales, y precisamente con ánimo de proveer a determinadas comunidades de la más

⁶ R. TAMAMES y F. BECKER, *La formación económica y política de España*, 1991, pp. 95 a 109; I. OLABARRI GORTAZAR, «La cuestión regional en España, 1808-1939», en *La España de las Autonomías (pasado, presente y futuro)*, vol. I, 1981, pp. 137 y 138; V. VAZQUEZ DE PRADA, «La época moderna: los siglos XVI a XIX», *Ibid.*, pp. 75 a 110.

Para una primera aproximación general, resulta muy interesante el Capítulo I de R. MARTIN MATEO, *Manual de Derecho autonómico*, 1986, dedicado a los antecedentes históricos, en especial la referencia a la dinámica socioeconómica del siglo XIX que realiza en las pp. 15 a 20, donde comienza interrogándose «por qué un país como España, que tan tempranamente alcanza su unidad política, ha llegado hasta las últimas décadas de la presente centuria, próximo ya el segundo milenio, sin perfilar definitivamente su modelo de Estado, y que sólo ahora, recién culminada la composición del mapa autonómico, se apunte el desenlace de un proceso que, de mantenerse como es de esperar, remontando impaciencias y animosidades, pueda al fin tatuar sobre la vieja piel de toro la fórmula política que realmente cuadra a las aspiraciones y circunstancias de sus habitantes».

idónea estructura, tiene específicos horizontes, más allá de los cuales los acontecimientos producidos carecen de mayor influencia en las circunstancias del presente, aunque por otras vías hayan podido ser utilizados psico-socialmente para suscitar emocionalmente adhesiones y rechazos»⁷.

La oportunidad de esta última afirmación podrá ser apreciada en las páginas que siguen, pues compartimos este planteamiento metodológico sobre el uso instrumental que debe hacerse de los hechos históricos. Nos servimos del mismo para llevar a cabo una aproximación histórica a la consecución de la unidad económica en el Estado español, cuya exposición realizamos con ánimo de síntesis y con el objetivo de situarnos en condiciones de formular un determinado concepto sobre dicha unidad.

I. BREVE REFERENCIA A LA TEORIA Y LA PRACTICA DE LA INTEGRACION ECONOMICA

1. ELEMENTOS DE LA UNIDAD ECONOMICA

El de la unidad es un proceso que se expresa palmariamente, aunque con rasgos más generales, en la teoría de la integración económica, conforme a la cual se realiza siempre de abajo arriba, es decir, construyendo un único espacio económico a partir de espacios preexistentes de tamaño más reducido, lo que físicamente supone trasladar lo que hasta entonces eran fronteras interiores hacia las fronteras exteriores más amplias, esto es, desplazar las fronteras internas en el seno del territorio hasta las nuevas fronteras «físicas» de la periferia con otros países.

Se ha señalado la profunda interconexión de los muy diversos factores —económicos, políticos y jurídicos— concurrentes en esta operación⁸, cuya finalidad no es cabalmente otra que la obtención de mayores grados de eficacia económica, legitimación última de todo el proceso. Para ello se exige, sin embargo, una formalización jurídica de dicho proceso y, ya sea como instrumento, esto es, como

⁷ Loc. cit., p. 16.

⁸ P. PESCATORE, *Le droit de l'intégration. Emergence d'un phenomén nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés Européennes*, 1972.

Derecho de la integración, o bien como configuración jurídica de la realidad económica finalmente resultante, es decir, como Derecho de la estructura integrada, el elemento jurídico forma parte inseparable de la misma teoría de la integración. El trasfondo indudablemente económico de la misma (por cuanto es la realidad económica la que induce a considerar necesaria la dinámica integradora) no supone marginación de los aspectos jurídicos, sino que, por contra, son éstos los que adquieren un protagonismo innegable en atención a las distintas exigencias que plantean diferentes estadios o modalidades de integración. Por otra parte, como observa GONDRA ROMERO⁹ haciéndose eco de la doctrina alemana, no existe una correspondencia estricta entre previsión jurídico-formal de la integración en el nivel político e institucional y plena integración económica, lo que ilustra apoyándose en el ejemplo de los Estados Unidos.

Así pues, el objetivo de la integración económica puede adquirir en su puesta en pie significados y dimensiones diferentes, que abarcan desde la simple área de libre comercio hasta la integración total, pasando por fases intermedias —en algunos casos, momentos distintos en la evolución temporal de un único proyecto de integración— de unión aduanera, mercado común y unión económica. Cada una de ellas supone un paso más, un nuevo elemento añadido en la orientación al fin de la integración (adopción de un arancel común frente al exterior, libre circulación de los factores productivos, armonización de las políticas económicas, etc.)¹⁰, del que se derivan concretas implicaciones institucionales y normativas.

Estas líneas de evolución pueden comprobarse, como vamos a ver, en diversos ejemplos, tanto pasados como presentes. No se trata aquí de «hacer» historia o de proponer interpretaciones nuevas de asuntos ya conocidos, sino de resaltar el significado que tienen habitualmente los procesos de unidad y, sobre todo, recordar los rasgos estructurales fundamentales, en términos jurídicos, que son precisos para obtener ese resultado.

⁹ J. M. GONDRA ROMERO, «Integración económica e integración jurídica en el marco de la Comunidad Económica Europea (una aproximación al proceso de integración del Derecho en el ámbito de la Comunidad Europea, desde una perspectiva sistemático-funcional)», en GARCIA DE ENTERRIA, GONZALEZ CAMPOS y MUÑOZ MACHADO (Dir.), *Tratado de Derecho Comunitario Europeo (Estudio sistemático desde el Derecho español)*, vol. I, 1986, p. 279.

¹⁰ M. J. MOLINA REQUENA, «Integración económica», *Enciclopedia práctica de economía*, vol. IV, 1983, pp. 163 a 171; R. TAMAMES, *Introducción a la economía internacional*, 1985, pp. 99 a 104; J. A. NIETO SOLIS, *Introducción a la economía de la Comunidad Europea*, 1990, pp. 10 a 16.

En la actualidad, son casos típicos de procesos evolutivos de integración los de las organizaciones transnacionales de carácter regional, que, sin embargo, en la práctica, no llegan a alcanzar el estado final perfecto de integración total. En esta dirección, es paradigmática la evolución seguida por la Comunidad Económica Europea, en la que, como es sabido, a pesar de las declaraciones fundacionales del Tratado de Roma de 1957, tan sólo ahora empieza a vislumbrarse —todavía lejano, ciertamente— el horizonte de la integración a la que se dirige el Tratado de Maastricht. La Exposición de Motivos del Tratado constitutivo expresaba en 1957 la preocupación de los Estados fundadores «por reforzar la unidad de sus economías». Preocupación presente en el momento fundacional que es instrumentada por el Acta Unica de 17 de febrero de 1986, en cuanto a las disposiciones relativas a la constitución del mercado interior y en cuanto a la cooperación en materia de política económica y monetaria (unión económica y monetaria). El Tratado de Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 (publicado en BOE de 13 de enero de 1994 y cuya ratificación por España fue autorizada por las Cortes Generales mediante la Ley Orgánica 10/1992, de 28 de diciembre), pretende —aparte de un notable acercamiento político, expresado por su propia denominación— el logro de la unión económica y monetaria, a la que se habrá de llegar en fases progresivas de convergencia económica y monetaria de los países miembros, para desembocar finalmente en la integración económica total en torno a instituciones comunitarias de decisión en esos ámbitos. El cimiento esencial sobre el que debe construirse la unidad es la consecución de un mercado interior único, en cuanto espacio sin fronteras interiores en el que se garantice la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales.

La unicidad del mercado interior es la consecuencia lógica de suprimir las barreras arancelarias entre los países miembros (mediante la unión aduanera, esto es, la supresión de los derechos de aduana o de exacciones de efecto equivalente que graven los intercambios comerciales en el seno de la Comunidad y de las restricciones cuantitativas a la importación), así como todas aquellas otras barreras no arancelarias que dificultan también la libre circulación¹¹.

¹¹ Según la tipificación realizada por los órganos comunitarios, se trata de una serie de elementos de orden menor, pero cuya existencia introduce ciertas trabas que hacen imposible o más penosa la libre circulación: requisitos administrativos en las fronteras, diversidad de reglamentaciones técnicas de los productos o restricciones en el acceso a determinados mercados o actividades, fundamentalmente (COMISION DE

El interés del fenómeno de integración comunitaria europea es evidente, y no sólo por su propia significación aisladamente considerado, sino también por las repercusiones que pueden darse en un país que, como España, es miembro de pleno derecho de lo que ya hoy se denomina Unión Europea¹². De lograrse, finalmente, el objetivo propuesto estaremos ante el ejemplo más espectacular, en la época contemporánea, de cuáles pueden ser los resultados de la teoría y de la práctica de la integración. Sería superfluo que entráramos en este momento a recordar los detalles de lo que ya constituye historia común de los países europeos, perdiendo de vista el escenario general que queremos evocar sólo con el propósito de situarnos mentalmente en las coordenadas de la dinámica integradora. En cualquier caso, lo que ahora nos importa es destacar cómo el proceso de integración comunitaria, con las sucesivas fases por las que ha ido atravesando y las que debe todavía recorrer, serviría de auténtica guía del camino hacia la unidad económica.

2. UN APUNTE SOBRE LOS MODELOS COMPARADOS DE UNIDAD ECONOMICA NACIONAL

La unidad del orden económico nacional no es objeto directo de regulación expresa en el constitucionalismo comparado¹³, sino que es un resultado querido por los constituyentes que se encuentra en el fundamento de derechos individuales de carácter económico, así como de prescripciones sobre la financiación y las competencias de las instancias regionales. Es un fenómeno cuyo entendimiento se encuentra más próximo a la propia realidad económica que se quiere salvaguardar y a la interpretación política que se hace de esa unidad económica por parte de las instancias centrales de poder al llevar a cabo su política económica.

El desarrollo de esas experiencias ha sido diverso, aun partiendo de los mismos o similares fundamentos, como diversos son los sistemas político-jurídicos puestos en marcha para instrumentar cierto

LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Plena realización del mercado interior. Libro Blanco de la Comisión dirigido al Consejo*, 1985).

¹² Más adelante, tendremos ocasión de volver a referirnos a los elementos básicos de la integración comunitaria, contemplando su repercusión en las competencias económicas de la Comunidad Autónoma (Capítulo Cuarto).

¹³ A. OJEDA MARIN, *El contenido económico de las Constituciones modernas*, 1990, pp. 23 a 26.

grado de descentralización de las Entidades territoriales. Ello depende, en primer lugar, de ese grado de autonomía que se quiere alcanzar en aplicación de las concretas normas constitucionales vigentes, que se erigen así en el segundo factor de diferenciación.

Para conocer perfectamente esos modelos, deberían ser diseccionados en los respectivos sistemas constitucionales, lo que exigiría un planteamiento más amplio y más ambicioso del que aquí nos proponemos realizar. A los efectos de nuestra investigación, no es imprescindible obtener un conocimiento exhaustivo de los mismos, sino atender, con las cautelas que hemos apuntado, a sus líneas generales en el diseño constitucional. No es nuestra intención llevar a cabo un análisis de las posibilidades de importación de las experiencias que en ellos han tenido lugar, sino sólo esbozar, sobre la base constitucional, los aspectos principales.

Como siempre que se acude al Derecho comparado sin un objetivo concreto previamente delimitado por el propio campo de estudio, la primera duda que se suscita es la de elegir los sistemas que se consideran dignos de atención. La solución a este problema se encuentra implícita en el mismo, pues es precisamente la razón que nos impulsa a no fijarnos en ninguno en particular. Ahora bien, esta heterogeneidad es en cierto modo reductible, por abstracción o por elevación, haciendo coincidir alguno de los elementos esenciales que componen cada sistema.

Pluralidad de supuestos, diversidad de soluciones, heterogeneidad de reglas jurídico-constitucionales, pero, en definitiva, identidad o semejanza de los problemas de fondo que se plantean. Son éstos los que deben ser puestos de manifiesto, en la medida en que se conectan directamente también con los propios presupuestos de la integración política. Como ha recordado ALBERTI ROVIRA, la idea de la integración, aun con diversas finalidades, ha servido eficazmente como motor de los procesos federales:

«... esta misma idea de integración constituye la fuente esencial de la legitimidad del federalismo, tanto si el método federal se ha empleado fundamentalmente como una técnica de organización del poder, que evite su excesiva concentración en la nueva instancia federal que nace (Estados Unidos, en el paso de la Confederación a la Unión), como si ha servido como medio para respetar la personalidad histórica, política y cultural diferenciada de los miembros, presentándose tal respeto como condición esencial para que éstos acepten integrarse en

una unidad estatal superior (Alemania, con la unificación de 1866-71). Importa destacar precisamente esta última circunstancia: la legitimidad de toda construcción federal se medirá específicamente por el grado de satisfacción con que en cada momento se perciba el cumplimiento del doble objetivo de conseguir la unidad y de respetar la pluralidad, esto es, por el grado de satisfacción con el que se realice la función integradora»¹⁴.

Históricamente, podemos mencionar como más cercanas las experiencias de la Unión Aduanera Alemana y la Unión Aduanera Italiana, del siglo XIX, que desembocaron en sendas uniones económicas —a las que nos referiremos sumariamente—, así como, en un plano inferior, la de los países del Benelux. Por otro lado, y aunque anterior en el tiempo, el sistema americano merece una referencia más detenida, dado que es un caso típico muy estudiado del que no siempre se extraen las enseñanzas adecuadas, por lo que empezaremos por éste.

A) Estados Unidos

Respecto al caso americano, convendrá comenzar recordando el dato, frecuentemente olvidado, de que los Estados Unidos, «pese a su inequívoca estructura federalista, no se puede decir que hayan alcanzado el estadio de un "mercado interior" plenamente integrado»¹⁵. Ello ayuda a relativizar el enfoque comparatista en relación a las soluciones adoptadas en dicho país, con independencia de lo que ya se ha dicho, con carácter general, sobre la aplicación del Derecho comparado.

En el federalismo norteamericano, el sostenimiento de la uni-

¹⁴ E. ALBERTI ROVIRA, «Estado autonómico e integración política», DA 232-233, 1992-1993, p. 224.

¹⁵ GONDRA ROMERO, «Integración económica e integración jurídica...», art. cit., p. 279, por nota; en el mismo sentido, últimamente, I. FERNANDEZ DE LA GANDARA, «Integración económica y comunidad jurídica», en AA.VV., *Otra visión de Europa: Comunidad Valenciana*, 1993, pp. 82 y 83.

No obstante, la labor de interpretación realizada por el Tribunal Supremo norteamericano ha tendido a amortiguar esta realidad, mediante la eliminación de barreras o la uniformización de requisitos, haciendo cada vez más efectiva la libertad de circulación en todos los campos, aunque sea, como veremos, con el único fundamento de una cláusula de competencia federal.

dad económica ha girado en torno a una atribución competencial a favor de la Federación, como es la llamada *commerce clause*, recogida en el art. I, Sección 8.3, de la Constitución, a tenor de la cual:

«El Congreso tendrá facultad:
(...) Para reglamentar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes Estados y con las tribus indias»¹⁶.

Pero el factor fundamental ha sido, como fácilmente se comprende, la interpretación que el Tribunal Supremo ha hecho en cada momento de esta cláusula de comercio, hasta el punto de que la misma se ha convertido en uno de los elementos que se manejan para estudiar, desde un punto de vista metodológico, las diversas etapas en la actuación y en la forma de argumentación del Tribunal¹⁷.

La orientación que se ha ido dando sucesivamente a la cláusula constitucional, a la hora de enjuiciar tanto la legislación de la Unión como la estatal, ha permitido consolidar una cierta interpretación que se ha situado —alternativamente— del lado de la Federación o de los Estados, permitiendo —o impidiendo— que alguna norma o actuación federal que se proyectaba sobre la esfera particular de competencia de cada Estado se amparase en la cobertura de la cláusula de comercio¹⁸.

Con referencia a los mismos orígenes de la cláusula, su fundamentación económico-social ha sido resaltada en nuestro país por ORTEGA ALVAREZ, quien analiza la conexión de la misma con los planteamientos ideológicos y económicos del poder gobernante y de la masa social en la que se apoya, de modo que, como señaló Jean TOUCHARD, las iniciales concepciones de los federalistas (uno de cuyos reflejos se encuentra en la cláusula que comentamos) «reali-

¹⁶ Tomo la traducción dada por J. DE ESTEBAN, *Constituciones españolas y extranjeras*, vol. II, 1977, p. 22.

¹⁷ C. WOLFE, *La transformación de la interpretación constitucional*, trad. esp., 1991, en particular pp. 227 a 248, donde se enmarca la interpretación de esta cláusula en un estudio general sobre la progresiva expansión del papel de los jueces y de la función de control judicial; una perspectiva histórica, en D. P. CURRIE, *The Constitution in the Supreme Court. The First Hundred Years (1789-1888)*, 1985, pp. 168 y ss., 204 y ss., 222 y ss., 330 y ss. y 403 y ss.; para un enfoque general, E. S. CORWIN, *The Constitution and what it means today*, 1978, pp. 46 a 83, y L. H. TRIBE, *American Constitutional Law*, 1988, pp. 305 y ss. y 401 y ss.

¹⁸ Vid., *in totum*, I. BORRAJO INIESTA, *Federalismo y unidad económica. La cláusula de comercio de la Constitución de EE.UU.*, 1986.

zan la primera síntesis entre capitalismo y democracia, entre eficacia y libertad, entre planificación y *laissez-faire*»¹⁹.

Las discusiones han consistido en la amplitud que debía darse a la noción de comercio interestatal como cláusula competencial de la Federación. Bajo esta noción se han cubierto regulaciones relativas a aspectos inicialmente tan alejados del campo económico y comercial como los derechos civiles de los ciudadanos, las relaciones laborales, los salarios de los empleados públicos o la producción de cereal dedicada al autoconsumo, ya que la densa historia jurídico-política estadounidense es muy rica en acontecimientos suscitados en este proceso, afectando incluso a diseños generales de política económica, como el realizado por el Presidente Franklin Roosevelt con su conocido *New Deal*²⁰. Las necesidades creadas por la crisis económica de los años treinta impulsaron una potenciación del intervencionismo público en la actividad económica, en busca de la reanimación y la dinamización de la economía, favoreciendo un reforzamiento del poder federal, aunque fuera paralelo igualmente, como ha señalado KATZ, el incremento del poder de intervención en manos de los Estados²¹.

Con el tiempo, se ha ido imponiendo una interpretación amplia y progresivamente extensiva de la cláusula de comercio, haciendo descansar sobre ésta la misión de garantizar en toda la Unión una serie de «mínimos» —cada vez menos mínimos y con tendencia expansiva— en materia económica y social. Mínimos que, por supuesto, corresponde fijar a la legislación federal y que deben ser respetados por la emanada de los diferentes Estados.

Ello es así aun cuando sea posible detectar altibajos y quepa realizar ciertas matizaciones, como las que dejábamos esbozadas, ya que el impulso diverso que ha sido preciso dar en cada momento a las

¹⁹ L. ORTEGA ALVAREZ, «La división de competencias económicas...», art. cit., pp. 38 a 45; sigue siendo un clásico en la materia, Ch. A. BEARD, *Una interpretación económica de la Constitución de los Estados Unidos*, trad. esp., 1953 (la obra original en inglés data de 1913, existiendo una reciente traducción francesa, *Une Relecture Économique de la Constitution des États-Unis*, 1988, con una Introducción a cargo de F. McDONALD, revalorizando la importancia del enfoque de las motivaciones económicas de los padres fundadores). La cita del historiador francés corresponde a su *Historia de las ideas políticas*, trad. esp., 1969, p. 356.

²⁰ El libro de WOLFE es una magnífica síntesis de las materias más importantes que se ven involucradas en esta coyuntura y en los momentos posteriores (ob. cit., pp. 227 y ss.); también, B. SCHWARTZ, *El federalismo norteamericano actual*, 1984, pp. 44 a 55, y A. LA PERGOLA, *Los nuevos senderos del federalismo*, 1994, pp. 277 y ss.

²¹ E. KATZ, «Perspectivas contemporáneas del federalismo americano», RCEC 1, 1988, p. 20.

técnicas de intervención pública en la economía, ha determinado que la proliferación de legislación federal en épocas de necesidad interventora haya debido ir acompañada de esa interpretación extensiva de la cláusula de comercio, esto es, ha demandado en mayor medida la justificación o legitimación federal por parte del Tribunal Supremo y con base en dicha cláusula, haciendo así posible la extensión del poder de la Federación.

BORRAJO INIESTA ha desmenuzado con precisión las diferentes dimensiones, con efectos distintos, que ha tomado la cláusula de comercio a lo largo de su proceso de «forja judicial», implicando no sólo la habilitación competencial a favor del Congreso de la Unión en materia de comercio interestatal (interpretada esta materia, por añadidura, de manera tan amplia como ha sido posible), sino también un límite constitucional al poder de regulación comercial de los Estados, así como orientación para articular las relaciones entre las leyes federales y las estatales, todo ello conectado a correlativas técnicas de control de constitucionalidad de la legislación, que permiten al Tribunal Supremo controlar, desde la óptica federal, la legislación reguladora del comercio:

«Aunque la fisiología es común, cada una de las tres doctrinas [cláusula positiva, preención y cláusula negativa o durmiente] trata una patología distinta. Los contrastes entre ley federal y cláusula de comercio, entre ley federal y ley estatal, y entre cláusula de comercio y ley estatal forman el campo propio de cada una. Estos tres supuestos no son más que vertientes distintas de lo mismo: conflicto entre ordenamientos. Se plantea una u otra según las circunstancias (...).

Sobre el trasfondo de la supremacía del Derecho federal válido, la cláusula de comercio positiva establece qué leyes federales son válidas en la normación de la economía: aquellas cubiertas por el círculo de poder normativo que la cláusula atribuye al Congreso. Las doctrinas de la preención se desarrollan al medir el impacto que tales leyes federales válidas producen sobre los ordenamientos estatales. Por último, la cláusula de comercio durmiente traza las restricciones que la mera existencia del poder federal sobre el comercio produce en los Derechos estatales, con independencia de su ejercicio en leyes concretas»²².

²² BORRAJO INIESTA, *Federalismo y unidad económica...* ob. cit., p. 102 (vid. el análisis completo de estas cuestiones en pp. 39 a 115).

El poder federal llega a extenderse de esta forma a campos que no le habían sido atribuidos y que, por tanto, deberían entenderse, en principio, reservados a los respectivos poderes estatales, conforme a la letra de la Décima Enmienda constitucional²³.

Como puede apreciarse, son múltiples los aspectos jurídico-constitucionales que deben ser considerados al mismo tiempo en relación a la cláusula competencial relativa al comercio. Así, la reproducida cláusula de los poderes reservados, pero también la *implied powers clause* y la *necessary and proper clause* (contenidas en la cláusula decimotercera del art. I, Sección 8), lo cual nos confirma una vez más la absoluta conveniencia de situar cada instrumento de reparto competencial de un Estado complejo en el conjunto institucional del Ordenamiento para el que ha sido previsto.

Con todo, no cabe considerar el descrito como un proceso formativo de la unidad federal, pues ésta deriva directamente, por contra, de la propia Constitución, incluso con las correcciones que se imponen por las peculiaridades constitucionales del federalismo²⁴. Tal como ha señalado la doctrina, el proceso de interpretación de la cláusula de comercio ha sido uno más de los elementos en los que se ha dejado ver la influencia de la evolución en el entendimiento del concepto mismo de federalismo. La noción de federalismo, cuyos caracteres pueden estar más o menos claros, ha sufrido un cambio en cuanto a los modos y técnicas de su puesta en práctica, implicando una transformación del poder federal y del poder estatal.

Entendemos por sistema de Estado federal, en una simplificación aceptable, aquel en el que se produce un reconocimiento de poderes políticos a Entidades territoriales no centrales, a partir de un proceso

²³ La Décima Enmienda, que forma parte del bloque inmediatamente añadido a la Constitución americana en el primer período de sesiones del Congreso, dispone:

«Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos (...), quedan reservados a los Estados respectivos (...)» (ESTEBAN, ob. cit., vol. II, p. 33).

²⁴ Hay que recordar el papel que desempeña en estos sistemas la Cámara Alta, en cuanto Cámara de representación territorial, como ocurre con el Senado norteamericano (vid. art. I, Sección 3, de la Constitución), el cual integra —junto con la Cámara de Representantes— el poder legislativo federal que se encarna en el Congreso de los Estados Unidos, destacando así la nota o característica esencial de la participación como uno de los principios que (junto a los de autonomía y separación o igualdad de las partes) fundamenta la propia Constitución federal (vid. M. CROISAT, *El federalismo en las democracias contemporáneas*, trad. esp., 1995, pp. 31 y ss., en particular pp. 58 a 61).

típico de unión de Estados preexistentes conforme a un pacto constitucional. En él, se articula de modo simple el reparto de las competencias, sobre la base del respeto a los Estados existentes y a su respectiva Constitución, mediante la atribución expresa a la Federación de unos poderes tasados y limitados, fuera de los cuales se reconoce la competencia residual general de los territorios federados.

No se ignora, por supuesto, que ésta es una definición anclada en los elementos teóricos del federalismo, tal como fue originariamente desarrollado en los Estados Unidos, a finales del siglo XVIII, y posteriormente en otros lugares como Suiza, Alemania, Canadá, Australia o Austria, más que una descripción actual de la estructura de este tipo de Estados, que se ha complicado notablemente, desliziándose hacia una suerte de asimilación con cualquier fenómeno general de descentralización²⁵. Como quiera que sea, conviene no perder de

²⁵ Estos intentos de asimilación o de aproximación prefieren hablar, con un campo de aplicación muy amplio, de «Estados de estructura federal», cuyos rasgos característicos son lo suficientemente generales como para abarcar a tipos organizativos y a supuestos de partida muy diversos (vid. J. J. GONZALEZ ENCINAR, *El Estado Unitario-Federal. La autonomía como principio estructural del Estado*, 1985, pp. 80 a 89); vid., sin embargo, G. TRUJILLO, «Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico: contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado», DA 232-233, 1992-1993, pp. 101 y ss., en particular pp. 104 a 107, para quien «por causa de la remisión de contenidos materialmente constitucionales a la fase estatuyente, los límites en los que, según la Constitución, ha de detenerse este objetivo [la redistribución del poder centralizado] son poco definidos o incluso implícitos. Tanto es así que, de manera sintética, podría decirse que las diferencias que separan nuestra forma organizativa territorial del Estado federal consisten en que mientras en éste los límites a las tendencias centrifugas, a la descentralización, se hallan explicitados y aceptados en su origen, en el Estado autonómico parecen encontrarse en el punto de llegada, habida cuenta de la búsqueda reiterada de un "modelo definitivo"» (art. cit., p. 107, cursiva del autor).

Es posible destacar, como hace WRIGHT, unas peculiaridades del federalismo estadounidense (peculiaridades no sólo formales y legales, sino también propiamente estructurales, distintivas del sistema americano), que son la base sobre la que se asienta el sistema: es una unión permanente de entes políticos cuasisoberanos; la delimitación de poderes entre el Gobierno nacional y los estatales se articula sobre el principio de que aquél posee sólo los poderes (tanto explícitos como implícitos) que le han sido delegados por la Constitución; ambos obran directamente sobre las personas, ejerciendo potestades concurrentes dentro de los respectivos límites territoriales; tanto el Gobierno nacional como los estatales son entes de gobierno con competencias plenas, es decir, tienen órganos legislativos, ejecutivos y judiciales; en caso de confrontación, prevalece la supremacía del poder nacional (D. S. WRIGHT, «Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el Gobierno nacional, estatal y local», REP 6, 1978, pp. 5 a 7). Sin perjuicio, claro está, de la gran capacidad expansiva del modelo, en razón de las virtudes que ha presentado históricamente allí donde ha

vista las coordenadas históricas en las que se montó el tipo de Estado federal, para apreciar mejor el sentido que ha tenido su evolución, especialmente en lo tocante a materias de índole económica y financiera, en las que se ha puesto de manifiesto la dimensión dinámica del federalismo como proceso.

El cambio aludido se sintetiza expresivamente en el paso de un estadio dual de federalismo —de exquisita separación de los respectivos ámbitos de actuación— a otro de signo cooperativo, en el que (sin necesidad de reforma constitucional alguna) se acentúan los mecanismos de interrelación, fomentando una tendencia centralizadora del poder. El fenómeno es lo suficientemente amplio y conocido como para no insistir en sus motivaciones, sus características o sus consecuencias, aun a riesgo de caer en una visión esquemática excesivamente simplificadora que pierda de vista lo que el mismo supone en realidad, esto es, un paso más en el proceso de federalización, su consolidación, y no un simple retroceso a fases previas²⁶. Ese entendimiento instrumental de una forma de organización terri-

vido ensayado, cuya síntesis se ha fijado en la conjunción de los ideales democráticos y la garantía de los derechos de las minorías con identidad cultural o lingüística particular (vid. T. FLEINER-GERSTER, «Le fédéralisme suisse: la influence du fédéralisme américain», en AA.VV., *Le fédéralisme en Europe*, 1992, pp. 11 y ss., así como, desde una perspectiva más general, los diversos trabajos contenidos en el libro de LA PERGOLA, *Los nuevos senderos del federalismo*, ob. cit. y en A. D'ATENA, *Federalismo e regionalismo in Europa*, 1994).

Ello se inscribe en el patrón general definitorio del federalismo como estructura constitucional de articulación territorial que permite al mismo tiempo tanto la integración como la diferenciación de las partes en esta forma política de Estado compuesto.

²⁶ Vid. CROISAT, *El federalismo...*, ob. cit., pp. 103 a 147, donde se destaca suficientemente esta dimensión, teniendo en cuenta su origen y las modalidades bajo las que se ha desarrollado en el Derecho comparado para concluir —resaltando una vez más la importancia de la participación— que el federalismo cooperativo remite a una intensificación de las relaciones gubernamentales, bajo el signo de la interdependencia y la coordinación inicialmente voluntaria, en cuanto proceso político que, en su caso, puede llegar a reflejarse en la misma estructura constitucional del sistema federal, pero siempre de acuerdo a sus propias reglas: «Para cada federación es posible mostrar alternancias (...) de las fases más o menos centralizadas o descentralizadas, integradas o diferenciadas. Mientras que en los Estados Unitarios las alternancias dependen de la buena voluntad del centro soberano, en las federaciones son el producto de acuerdos y de entendimientos al menos tácitos. En principio, estructuras y procesos federales deberían ir paralelos, pues el federalismo cooperativo pone en evidencia el desajuste entre estas dos dimensiones y la sospecha de inconstitucionalidad, de no conformidad al derecho, que acompaña su desarrollo. Sería entonces necesario reconciliar federalismo dualista y cooperativo, estructura y proceso a través de una reforma constitucional (loc. cit., p. 147).

torial, como la federal, propicia una interpretación extensiva de la cláusula de comercio, alejándola de su inicial carácter de criterio de distribución competencial, pero en ningún caso constituye fundamento exclusivo de la unidad federal, que se mantiene en sus propios términos.

La transformación que mencionábamos se explica por razones económicas y, sobre todo, por razones políticas, manteniéndose prácticamente al margen de todo proceso jurídico de formalización de la unidad nacional, que permanece inalterado conforme al pacto federal que hizo nacer a la misma Constitución.

En definitiva, cuando el Congreso de la Unión legisla regulando cualesquiera actividades —aunque se desarrollen exclusivamente dentro de los Estados—, por entender que afectan al comercio interestatal, y cuando el Tribunal Supremo considera que aquella legislación es plenamente constitucional al imponer a los Estados la regulación de que se trate, por ser leyes fundadas en el poder federal y, por tanto, situadas por encima de las leyes de cada Estado, estamos asistiendo a la representación contemporánea del federalismo, según la cual el inicial equilibrio entre la Federación y los Estados ha sido sustituido por una neta inclinación hacia el poder federal. Como decíamos, la explicación de esta trayectoria es, en el fondo, una explicación política, por el juego de los intereses representados en las instancias federales y en las estatales, en el que participa también el Tribunal Supremo, en una suerte de comunión que se ha venido manteniendo con mayor o menor fervor (y que, a su vez, se funda en los propios mecanismos institucionales y de representación política del sistema americano)²⁷.

Como tal, el fenómeno es igualmente mudable por idénticas razones políticas y económicas. Así se comprueba en las corrientes del «nuevo federalismo», que se pusieron en circulación a finales de los años setenta y que fueron impulsadas por la Presidencia de Ronald Reagan, proponiendo una cierta vuelta hacia el poder estatal (una «devolución» de poderes relacionada, a su vez, con la tendencia general a la desregulación de las actividades económicas), ciertamente

²⁷ Vid. KATZ, «Perspectivas...», art. cit., pp. 22 a 26; R. B. STEWART, «Principios estructurales de Derecho Constitucional y los valores del federalismo: la experiencia de los Estados Unidos», RCEC I. 1988, pp. 61 a 75; ALBERTI ROVIRA ha destacado la necesidad de actualizar permanentemente la integración, a través de cauces que fomenten la participación territorial en la adopción de decisiones generales que afecten a su ámbito de interés, configurando así una suerte imprescindible de dimensión dinámica de la integración (vid. «Estado autonómico...», art. cit., pp. 230 a 237).

más nominal que sustantiva, puesto que no han perdido, en absoluto, protagonismo las fórmulas del federalismo cooperativo frente a las primitivas formas de entendimiento de este sistema.

B) Alemania e Italia

En el continente europeo, los procesos seguidos en Alemania e Italia son prácticamente contemporáneos y se desarrollan conforme a un patrón muy similar, que nos limitamos a recordar escuetamente en sus hitos fundamentales, dado que ello podrá servir, en su caso, de pauta para contrastar el largo proceso histórico de la unidad económica española, que analizamos más adelante.

El variado mosaico compuesto por los territorios germánicos, que llegó a estar integrado por más de tres centenares de Estados, micro-Estados feudalizados y ciudades independientes, no comienza a tener una apariencia contemporánea de cierta unidad sino a partir de los intentos de Confederación que se van sucediendo desde principios del siglo XIX.

La Confederación Germánica, acordada en 1815 por casi una cuarentena de Estados, y resultante de la reorganización política a escala europea que se acordó en el Congreso de Viena por las potencias conservadoras que habían derrotado a Napoleón, es un primer paso en esa dirección. Pero es evidente que los principios confederales no van más allá de una mera aproximación de sujetos independientes que pactan algún tipo de colaboración en ciertas materias para la defensa de intereses comunes, sin pérdida de su relevancia jurídica externa²⁸.

La historia a partir de entonces habrá de estar todavía salpicada de multitud de pequeños y grandes incidentes (Confederaciones parciales, enfrentamientos, guerras internas y exteriores) que van conformando los perfiles característicos de la futura nación alemana, donde destaca el incipiente nacionalismo de tinte romántico y el liderazgo político (a menudo enfrentado) que ostentan los Reinos de Austria y Prusia.

El *Zollverein* (Unión Aduanera), de 1834, constituye el arranque

²⁸ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Derecho Constitucional*, trad. esp., 1987, p. 624; vid., desde esta perspectiva, el estudio de las características de la Confederación a los efectos de asimilar la experiencia para el funcionamiento de la Sociedad de Naciones del período de entreguerras, en J. DUPUY-DUTEMPS, *La Constitution Fédérale de l'Allemagne de 1815 a 1866*, 1939.

más preciso del proceso de la unificación alemana, sentando las bases de lo que habrá de ser más tarde el Estado alemán. En ese momento, se derriban las fronteras que se interponían entre los Estados del Norte y que cuarteaban el territorio impidiendo su funcionamiento como mercado, con trabas a los intercambios comerciales. A pesar de los problemas de adecuación que se suscitan, los efectos son claramente perceptibles, pues se inicia la industrialización de la zona y se reanima el comercio, bajo la hegemonía económica y política de Prusia.

La experiencia de la unión aduanera allana el camino hacia la unidad, que habrá de pasar por la Confederación de los Estados del Norte en 1867, para llegar en 1871 a la proclamación del Imperio alemán, integrando también bajo la corona imperial del rey de Prusia a los territorios del Sur, hasta un total de veinticinco Estados confederados. Esta nueva Confederación, ahora en forma de monarquía imperial bajo hegemonía prusiana y fundada en la Constitución de 16 de abril de 1871 (Carta imperial), suele ser señalada, convencionalmente, como el momento de la unificación alemana. Ahora bien, debemos tener en cuenta que no deja de ser una manifestación todavía muy tosca del principio federal. En efecto, este «federalismo monárquico»²⁹ presenta rasgos característicos de un sistema confederal, como lo es su origen en tratados internacionales estipulados libremente entre Estados igualmente soberanos que acuerdan defender unos intereses comunes bajo la autoridad personal del monarca (principio monárquico y origen pacticio del poder puesto en común por los *Länder*). El II *Reich* durará hasta la primera posguerra mundial, durante la cual comienza la historia constitucional alemana como Nación y como Estado propiamente dichos.

La Constitución de Weimar, de 11 de agosto de 1919, proclama el *Reich* alemán como República democrática y parlamentaria, en la que la integración territorial es ya completa, si bien a costa de perder el protagonismo —e incluso la hegemonía prusiana— en favor de la Federación, que funde definitivamente a los *Länder* sobre la base de la soberanía popular (de la que emana la misma Constitución).

La unidad se logra por la vía de la centralización, que encuentra su caldo de cultivo adecuado en un contexto socioeconómico e institucional marcado por las consecuencias de la guerra, por las crisis financieras y por el decisivo impulso a la intervención pública en materia económica y social que inaugura la nueva Constitución.

²⁹ E. ALBERTI ROVIRA, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, 1986, pp. 11 a 15.

En Italia, la situación de partida desde la que se emprende el proceso de unidad nacional es similar a la descrita, aunque con un conglomerado territorial de menores proporciones y con el Piamonte (en el conjunto del Reino de Cerdeña) como motor político de la operación. Esta se va gestando desde el Norte, mediante la sucesiva incorporación plebiscitaria de Reinos y Ducados dispersos o bajo influencia extranjera, para culminar finalmente desde el Sur con los avances de la milicia revolucionaria, integrando las regiones del Reino de las Dos Sicilias. Es un proceso que tiene lugar primordialmente en los años de 1859 a 1861 y cuya traducción jurídica consiste en una sucesión de anexiones libremente decididas como actos de Derecho interno³⁰.

Proclamado en 1861 el Reino de Italia, la extensión del mismo seguiría aumentando después con otros territorios —entre ellos, los Estados pontificios y la ciudad de Roma, que no se incorporarían hasta 1870—, para llegar a formar la imagen actual de la península italiana. Desde un punto de vista jurídico, el nuevo Estado es la prolongación del reino sardo, por lo que la norma jurídica fundamental de aquél pasa a ser la llamada Carta albertina, texto otorgado por el rey Carlos Alberto de Cerdeña en 1848, con una clara inspiración liberal en los modelos europeos del primer tercio del siglo.

Aun respondiéndolo al patrón peculiar de las Cartas otorgadas, en cuanto concesión unilateral del monarca, nos encontramos ante el primer documento constitucional de una Italia unida, que va adquiriendo progresivamente rasgos propios de un texto constitucional más moderno, a través de «modificaciones tácitas»³¹. Sobre esa base se fue construyendo la unificación legislativa de los reinos integrados, que permaneció en términos sustancialmente idénticos hasta la segunda posguerra mundial —aunque con alguna variación y exceptuando, por supuesto, el largo paréntesis del régimen fascista que se abre a mediados de los años veinte del presente siglo—.

A despecho de movimientos nacionalistas de cierta envergadura, que habían combatido en primera línea (o en la retaguardia intelectual) por el *Risorgimento* unificador, el problema territorial no existe en ese tiempo para el mundo del Derecho, como es bien razonable a la vista del origen de la Constitución, de donde resulta —por la propia naturaleza de ésta— que se acentúa progresivamente el reforza-

³⁰ A. PIZZORUSSO, *Lecciones de Derecho Constitucional*, vol. I, trad. esp., 1984, pp. 47 a 49; vid. el apasionado relato histórico de los acontecimientos que condujeron a la Ley de 17 de marzo de 1861 en G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, 1985, pp. 115 a 132.

³¹ PIZZORUSSO, ob. cit., p. 53.

miento de la unidad nacional por la vía del centralismo, ya que se traslada al conjunto estatal el esquema organizativo piemontés³².

II. EL LARGO PROCESO HISTORICO DE LA UNIDAD ECONOMICA ESPAÑOLA

Centrándonos en el enfoque nacional que ahora nos importa, desde el punto de vista jurídico interesa señalar la colaboración que presta al proceso de integración una serie de regulaciones de aspectos tan destacables como las comunicaciones y el transporte, el régimen jurídico uniforme de las transacciones en todo el Estado (objetivo al que se dirige la codificación civil y mercantil), la desaparición de fronteras interiores, la unión aduanera y la libre circulación de los factores de producción³³. Es así como se consigue configurar económicamente un único mercado. Incluso, como ahora consideramos, los mercados nacionales que vienen a ser el trasunto económico de la unidad política del Estado moderno, desde que a finales del siglo XVIII empieza a consolidarse plenamente el poder estatal. Además, el marco institucional uniforme en todo el Estado no queda completo sino con el establecimiento de un sistema monetario, fiscal y financiero común.

Antes de abordar jurídicamente la trayectoria histórica de este proceso en nuestro país, conviene hacer ya referencia más precisa al concepto de mercado que venimos manejando, sobre cuya funcionalidad jurídica en el actual sistema español habremos de volver más adelante. Siguiendo a FONTANA, cabe explicar el sentido de la

³² Sobre diversos aspectos de este proceso, vid. los diferentes trabajos contenidos en AA.VV., *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, 1969, en particular el de G. MIGLIO, «Le contraddizioni dello Stato unitario», pp. 25 y ss., y en general, C. GHI-SALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1849-1948*, 1974.

³³ A. MENENDEZ explica la distinta solución que se dio a los problemas de regionalización del Derecho privado por la codificación civil y por la codificación mercantil, alcanzando esta última mayor y más temprano éxito en las pretensiones uniformizadoras, de formulación unitaria de una legislación aplicable a todos los territorios españoles, fenómeno al que no son ajenos ni el apoyo fundamental de las clases burguesas más emprendedoras ni la propia estructura y exigencias del sistema económico basado en el mercado (A. MENENDEZ MENENDEZ, *Constitución, sistema económico y Derecho mercantil*, 1982, pp. 71 a 74; del mismo autor también, «Código de Comercio y reforma de la legislación mercantil», en el vol. col. *La reforma de la legislación mercantil*, 1979, pp. 44 y ss.).

expresión «mercado nacional», cuya equivocidad sólo es compensada por su utilidad, ya que sirve como delimitación —por contraposición— del mercado exterior o mercado internacional (esto es, aquel que «queda fuera de la entidad política dada, fuera del límite señalado por una legislación, unas aduanas, etc.»), al mismo tiempo que es utilizado para diferenciarse cualitativamente de las formas primitivas de comercio, exclusivamente basadas en intercambios de dimensiones muy reducidas en un área local:

«nacional, en este caso, no quiere decir la fijación de un ámbito geográfico que se suponga automáticamente alcanzado por todas las actividades económicas del país en un momento dado, sino la expresión de un límite al cual tienden y que se esfuerzan por alcanzar a medida que van desarrollándose»³⁴.

Nótese cómo adquiere una complejidad notable lo que en principio —«unidad económica del mercado nacional»— podría parecer remitir tan sólo a una libertad de comercio o libertad de circulación abstractamente declarada en los textos legales³⁵. Son todos los elementos apuntados los que deben ser puestos en juego a la hora de describir, y de valorar, la unidad económica del mercado nacional. Naturalmente, excede con mucho de nuestro propósito el abordarlos conjuntamente, ni tan siquiera algunos de ellos por separado en sus rasgos más esenciales, sino que nos limitamos a recoger, como propeutéica, la evidencia de que es misión harto difícil configurar la unidad económica en todos sus extremos. Habrá que ser muy cautos, por tanto, al manejar este concepto, que no tiene un significado cierto plenamente identificable de una manera unidimensional, sino que presenta caracteres poliédricos, por lo que es preciso descartar cualquier uso mítico del mismo que lo pretenda asimilar, sin mayor preocupación, a un ámbito competencial determinado.

³⁴ J. FONTANA LAZARO, *Cambio económico y actitudes políticas en la España del siglo XIX*, 1983, p. 14, por nota.

³⁵ Presente ya, como es sabido, en cuanto derecho individual, en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. En realidad, sin estar proclamada expresamente en la misma, se entiende, sin embargo, que la libertad de comercio y de industria se encuentra implícita, sobre todo en los arts. 2, 4 y 5, en cuanto expresión de la libertad general de los ciudadanos, que adquirió «veste» formal con la Ley de 17 de marzo de 1791 (*Décret d'Allarde*) (A. DE LAUBADERE, P. DELVOLVE, *Droit Public Economique*, 1986, pp. 195 a 198).

1. LOS PRESUPUESTOS HISTORICO-POLITICOS

En nuestro país, es muy significativo el desfase de casi cuatro siglos que se produjo entre la configuración de la unidad política de los Reinos de España —el surgimiento del «Estado» español bajo un único monarca aglutinando los territorios históricos de las diversas Coronas— y la consecución de la unidad económica en dichos territorios.

Con evidentes dosis de voluntarismo pragmático y haciendo un uso intemporal de los conceptos, se ha podido hablar de ese origen de España como «sistema político confederal»³⁶. Prescindiendo de categorías contemporáneas, sí es cierto que la unión de los Reinos hispanos en el siglo xv no responde a una unidad nacional, como luego será entendida política y jurídicamente, sino a una «unidad» personal, esto es, bajo la persona de los Monarcas (Fernando II de Aragón e Isabel I de Castilla) cuya unión en matrimonio supone, desde entonces, la de los respectivos Reinos precedentes autónomamente existentes.

Se trata de una comunidad plurinacional, una monarquía de un solo soberano que aglutina diversos Reinos, los cuales conservaron, a pesar de esta unión y por lo menos en los dos siglos inmediatamente posteriores —aunque no sin problemas y matices diferenciados—, sus propias leyes e instituciones, así como la moneda propia y las fronteras entre ellos. Utilizando las expresivas palabras de VICENS VIVES, cabe afirmar que «las dos vertientes de la economía medieval hispana, la mediterránea y la atlántica, vivieron separadas durante el reinado de los Reyes Católicos, estableciéndose una fatal tradición que no se rompería hasta el último tercio del siglo xviii»³⁷.

Explicar la evolución que ha ido teniendo lugar desde entonces

³⁶ TAMAMES y BECKER. *La formación...* ob. cit., p. 28. En parecidos términos, E. ORDUÑA REBOLLO. «Centralización y descentralización en España. Perspectiva histórica», DA 214, 1988, pp. 193 a 196; J. J. SOLOZABAL ECHEVARRIA. «Sobre el Estado autonómico español», REP 78, 1992, p. 107.

³⁷ «Este hecho es esencial para comprender que los Reyes Católicos no aspiraran a lograr una unidad efectiva de España, porque la unidad de un país empieza, como es archisabido, por su infraestructura económica» (J. VICENS VIVES, *Historia económica de España*, 1972, p. 284; cito por la 9.ª edición, correspondiente al año 1972, en reedición de 1985).

Vid., en cuanto a la persistencia de las diferencias en los distintos territorios, V. VAZQUEZ DE PRADA, *Historia Económica y Social de España. Los siglos xvi y xvii*, vol. III, 1978, pp. 13 a 62 sobre Administración y organización de la Hacienda, pp. 445 a 462 sobre política comercial y sistema aduanero, y pp. 631 a 662 sobre moneda y política monetaria.

hasta la situación actual, sobre ser tarea ajena al propósito de nuestro estudio de investigación jurídica, sólo sería posible en estrictos términos históricos en los que, por lo demás, debe prescindirse de la reseña puntual y asfixiante de sucesos en relato deslavazado para subrayar con énfasis las líneas de fuerza que interesa poner de manifiesto. Cabría, pues, detenerse con largueza en los avatares que jalónaron el camino. Sin embargo, es un trabajo minucioso de investigación histórica cumplidamente realizado³⁸. Son las obras históricas, y principalmente las de historia económica, las que nos ilustran sobre las dificultades habidas en un proceso cuyo punto de partida es la diversidad organizativa, institucional, política y económica más acentuada³⁹, la cual ha de ir siendo limada en pos de una centralización siempre imperfecta. Bastaría señalar aquí, como dato esencial, el de que fue un proceso muy lento de centralización y de unificación del espacio a efectos económicos, caracterizado por el centralismo político y el nacionalismo económico⁴⁰.

No obstante, no deja de ser curioso asistir una vez más a las pueras y paradojas históricas que tienen lugar en una España unificada económica y políticamente a resultas de una guerra dinástica y civil, tarea unificadora que culmina la Casa de Borbón, recién instaurada, sobre las bases sentadas por los Habsburgo. Una España en decadencia en el tránsito de los siglos XVII a XVIII, que pierde la hegemonía europea y se centra principalmente en los dominios americanos, cuya explotación económica tiene ya a la Península como punto de destino final del rendimiento comercial. Explotación que preci-

³⁸ Vid. B. GONZALEZ ALONSO, *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, 1981; recientemente, F. GONZALEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo Español*, vol. I, 1993, ha incluido un nuevo Capítulo dedicado al estudio del Estado de las Autonomías, en el que lleva a cabo un completo y profundo enfoque histórico-político-sociológico del fenómeno (en particular, pp. 261 a 335); para una rápida panorámica del fenómeno, al tiempo que rigurosa, es muy interesante el trabajo de F. TOMAS Y VALIENTE, «Raíces y paradojas de una conciencia colectiva», incluido en su libro *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, 1993, pp. 189 y ss. (especialmente, pp. 193 a 203).

³⁹ Vid. M. ARTOLA GALLEGU (Ed.), *La economía española al final del Antiguo Régimen. IV. Instituciones*, 1982, en especial el trabajo de E. GARRIGOS sobre «Organización territorial a fines del Antiguo Régimen», pp. 3 y ss., y el de J. RODRIGUEZ LABANDEIRA, «La política económica de los Borbones», en lo relativo al comercio, pp. 155 a 179.

⁴⁰ F. TOMAS Y VALIENTE, *Manual de Historia del Derecho Español*, 1981, pp. 558 y 559; D. FERNANDEZ NAVARRETE, «Espacio económico y cesión de competencias a las Comunidades Autónomas», PGP 16, 1983, pp. 10 y 11; S. MUÑOZ MACHADO y J. M. BAÑO LEON, «Libertad de empresa y unidad de mercado», en *La empresa en la Constitución española*, 1989, pp. 211 y ss.

samente aprovechará en mayor medida a aquellos territorios —vascos, catalanes, valencianos— sometidos y «homogeneizados» por las armas castellanas, con el arrumbamiento prácticamente total de sus peculiaridades políticas y jurídicas⁴¹. Una España en la que perviven, sin embargo, excepciones importantes, como las relativas a los territorios vascos y navarros, cuya integración es menor.

El caso de Aragón resulta tanto más lamentable cuanto que se ve igualmente afectado por la pérdida de sus instituciones propias pero no participa sino en menor cuantía en el reparto de los beneficios económicos de la unidad. Se comprenderá la tremenda significación de esta paradoja si se repara en que se trata de la cuna de la más vasta Corona de los Reinos hispánicos, que llegó a aglutinar en su momento los Reinos de Valencia, Mallorca, Nápoles, Córcega, Cerdeña y Sicilia, y los Condados de Barcelona, Rosellón y Cerdeña, así

⁴¹ Vid., no obstante, la sugestiva reinterpretación que hace FONTANA de la influencia que tuvo el comercio colonial en la incipiente industrialización española del siglo xviii, partiendo de que las hipótesis tradicionalmente manejadas se asientan sobre la idea de que «el "reformismo borbónico" sirve para explicar todo lo que los historiadores no saben cómo explicar razonablemente, tanto en España como en América», siendo así usual relacionar las reformas borbónicas con el crecimiento económico «de manera simplista, lineal y abusiva. En la medida en que también el auge del comercio colonial —y aun el de la propia economía americana— se ligaba a esta nueva política económica de los Borbones, que habrían venido a poner orden en el caos heredado de los Austrias, el círculo podía cerrarse, enlazando los beneficios del tráfico con América con la aparición de unos focos industriales en Cataluña. No importa que luego resultase que los capitales invertidos en la primera fase de la industrialización catalana —que fue la única en arrancar con éxito en el siglo xviii— habían sido insignificantes (...); no importa que no se acertase a explicar cómo era que no había surgido un foco industrial en Andalucía, donde se daban las mayores concentraciones de beneficios del comercio colonial (...); o que no se encontrase explicación para la paradoja de que allí donde se habían invertido más recursos en la promoción de actividades industriales, empleando la tecnología más avanzada, como había ocurrido en las manufacturas reales castellanas, se hubiese saldado la experiencia con un fracaso total y rotundo. (...) Nada de esto ha servido para aclarar las cosas; los tópicos se resisten a morir y la falsa secuencia "reformismo borbónico-comercio libre-industrialización" sigue haciendo estragos, dificultando una comprensión más cabal de las realidades de la economía española en el siglo xviii».

La tesis de FONTANA consiste en poner de manifiesto que la apertura del libre comercio con las Indias no tiene como consecuencia los resultados que esperaban los reformistas ilustrados («un estímulo para el desarrollo cuantitativo de la producción metropolitana, que resuelva los problemas de una economía bloqueada sin necesidad de arriesgarse a cambiar las reglas sociales del juego»), sino que, al contrario, la posibilidad de ganancias comerciales inmediatas frenó incluso el desarrollo industrial allí donde ya había comenzado e imposibilitó su extensión a otras zonas (J. FONTANA LAZARO, «Comercio colonial y crecimiento económico: revisiones e hipótesis», introducción al volumen, por él editado, *La Economía española al final del Antiguo Régimen. III. Comercio y colonias*, 1982, pp. XXIV-XXXIV).

como Montpellier, Provenza, etc., si bien con exquisito respeto de las diferentes personalidad y tradición de los mismos. Hasta tal punto esto era así, que se ha podido destacar sobremanera la peculiaridad que suponía el que la Corona de Aragón no conociera un «proceso institucionalizado de integración», esto es, que cada territorio dispusiera efectivamente de su propio aparato institucional y de un sistema fiscal particular⁴².

La pretendida unificación se lleva a cabo por los conocidos como Decretos de Nueva Planta⁴³, que suponen la desaparición de las modalidades de autogobierno, sometiendo todos los territorios al poder centralista y marginando los hechos diferenciadores, al tiempo que «desaparecía la confederación *de facto* que suponía la corona de Aragón, vinculada al Estado a través de la monarquía hispana, fuerza aglutinadora de todas las tierras y reinos»⁴⁴. No en vano se ha destacado la influencia del Rey Luis XIV de Francia —«monarca absolutista y centralizador»— en su nieto Felipe V a la hora de proceder a esta operación⁴⁵.

La característica principal del proceso que llevan a cabo los Decretos de Nueva Planta —tanto en Aragón como en Cataluña, en Valencia y en Mallorca—, por encima de las matizaciones de las respectivas normas, se ha identificado globalmente en el deseo de castellanizar lo que no era sino un Reino de Reinos. Deseo que encuentra su fundamento último en la mayor funcionalidad de la monarquía absoluta. De ahí que TOMAS Y VALIENTE haya hablado de la lógica interna del absolutismo como explicación de la tendencia uni-

⁴² M. ARTOLA GALLEGU, *La Hacienda del Antiguo Régimen*, 1982, pp. 161 y 162.

⁴³ Fundamentalmente, pero no sólo, los Reales Decretos de 29 de junio y 29 de julio de 1707 (que son los primeros y principales), así como el de 3 de abril de 1711 y la Real Cédula de 27 de junio del mismo año. Las versiones más fiables y contrastadas con los originales de estas disposiciones pueden consultarse en J. MORALES ARRIZABALAGA, *La derogación de los Fueros de Aragón (1707-1711)*, 1986, pp. 23 y 24, 62 y 63, 90 y 91, y 96, respectivamente, recogidas del volumen tercero de la Nueva Recopilación de las leyes de Castilla, edición de 1762.

Debe señalarse cómo el Real Decreto de 29 de julio de 1707 supone, en cierto modo, el fracaso de la pretensión unificadora, ya que viene a reconocer todos sus privilegios, exenciones, franquezas y libertades a aquellos nobles y ciudades que se habían mantenido fieles a la causa borbónica, a los que abarcaba, por supuesto, la inicial y general abolición del 29 de junio.

⁴⁴ ORDUÑA REBOLLO, art. cit., p. 196.

⁴⁵ J. LALINDE ABADIA, *Los Fueros de Aragón*, 1976, p. 129. Vid., en general, el interesante Capítulo V, rubricado como «Decadencia de los Fueros de Aragón bajo la Monarquía absoluta de los Borbones y las supervivencias forales en el período constitucional y codificador (s. XVIII-XX)», pp. 129 a 155; J. DELGADO ECHEVERRÍA, *El Derecho aragonés. Aportación jurídica a una conciencia regional*, 1977, pp. 29 a 34.

ficadora⁴⁶, que lleva, en definitiva, a la desaparición completa del Ordenamiento público respectivo, así como a la fosilización del Derecho privado, que se conserva parcialmente tal como existía, sin posibilidad alguna de renovación. Circunstancia ésta tremendamente llamativa, en cuanto que lo que se considera un acto gracioso y de carácter positivo, es decir, la conservación del Ordenamiento foral como Derecho aplicable a las cuestiones civiles entre particulares, lleva en sí mismo la semilla de la regresión, al haber desaparecido las instituciones propias (en especial, las Cortes) creadoras de este Derecho peculiar y que habrían de dotarle de la suficiente vitalidad para que no acabara siendo aquello a lo que, así, se le condena, esto es, un mero vestigio histórico, carente de utilidad en la medida en que no responda a la realidad social a la que ha de servir⁴⁷.

2. LAS BASES JURIDICAS

Atendiendo en exclusiva a las referencias jurídicas, bien pudiera calificarse todo el proceso como crónica sucesiva de un esfuerzo frustrado, que no empieza con caracteres de verosimilitud (y aun con vocación decidida de unidad, añadiríamos) sino adentrado el siglo XIX, desde la primera Constitución, formalmente tal, de la Nación española. Encontramos, por tanto, otro desfase, un nuevo *décalage*, entre las bases histórico-políticas y las bases jurídicas de la unidad. A éstas nos vamos a referir específicamente en las páginas siguientes.

⁴⁶ «La Monarquía, no tanto el rey, como su valido, comprenden que la lógica interna del absolutismo conduce a la unificación del Derecho. Si todas las leyes de España fuesen iguales, el monarca gobernaría con mayor facilidad y su poder sería mayor. Siempre y cuando, naturalmente, esas leyes fuesen las de Castilla. De este modo, la tendencia a la unificación del Derecho se entiende como equivalente a la expansión del Derecho de Castilla, a la imposición de este Derecho a los demás reinos hispánicos. Y ello no tanto por "castellanismo" emocional, sino porque tal sistema jurídico era el más cómodo para un monarca absoluto» (F. TOMAS Y VALIENTE, *Manual de Historia del Derecho Español*, 1981, p. 283).

⁴⁷ LALINDE ABADÍA, *ob. cit.*, pp. 132 y 133. Dice DELGADO ECHEVERRÍA que en 1707 quedó «congelado» el Ordenamiento jurídico aragonés (*El Derecho Aragonés...* *ob. cit.*, pp. 21, 33 y 34).

A) La «prehistoria» de la unidad

Ya antes de la época constitucional, desde el mismo Felipe V, como consecuencia de la unificación que el monarca pretendía implantar a resultas de su victoria en el pleito dinástico, se llevan a cabo intentos de poner fin a la organización en compartimentos estancos, principal característica del comercio interior de la época, en la que no se puede decir que exista en España un mercado de ámbito nacional, sino diferentes zonas de intercambios⁴⁸. Así, se dicta entre 1708 y 1717 una serie de disposiciones encaminada a eliminar las múltiples trabas que entorpecen el tráfico mercantil⁴⁹: se mandan quitar los puertos secos (aduanas) y considerar los reinos de Aragón y de Valencia y el Principado de Cataluña como provincias unidas a Castilla, para que entre todas ellas circulen las mercancías sin impedimento; asimismo, complementariamente, se suprimen las aduanas internas y se ordena su traslado a los límites territoriales, esto es, a las fronteras o a los puertos del litoral.

Según ARTOLA, estas medidas se incluían en el programa del Borbón vencedor para la integración política y económica del Estado. En particular, son actuaciones de puesta en marcha y de realización del plan de integración económica de la Monarquía, con la intención de crear un auténtico mercado nacional en el que los intercambios comerciales estén libres de controles internos y de impuestos⁵⁰. Para este autor, resultan primordiales los propósitos unificadores de Felipe V, de integración política y económica, frente al énfasis que habitualmente se pone en el aspecto punitivo de sus decisiones. Sin embargo, tanto las argumentaciones como la propia construcción de las primeras normas derogatorias presentan un carácter indudablemente negativo, de limitación o represión.

Una explicación más pegada al terreno, y —si bien teñida de una cierta interpretación ideológica— probablemente también más razonable, es la que ofrece TOMAS Y VALIENTE⁵¹, al analizar la postura de la burguesía comerciante vasca, partidaria de las aduanas exteriores en el mar y de la ausencia de aduanas interiores con Castilla, Asturias, etc., frente a los deseos de la masa popular de consumidores.

⁴⁸ RODRIGUEZ LABANDEIRA, art. cit., p. 155.

⁴⁹ Principalmente, Reales Decretos de 25 de enero de 1708 y 28 de julio de 1711, Real Cédula de 19 de noviembre de 1714 y Reales Decretos de 31 de agosto y de 12 de diciembre de 1717; vid. CALONGE, *Autonomía política...*, ob. cit., pp. 121 a 123.

⁵⁰ ARTOLA, *La Hacienda...*, ob. cit., pp. 226 y 279.

⁵¹ Ob. cit., pp. 567 y 568.

Se trata de una postura de los propietarios del grano basada en la defensa proteccionista contra el cereal procedente del extranjero, al mismo tiempo que reclama, con idéntico fundamento en el beneficio económico, la inexistencia de trabas al comercio con otras partes del territorio nacional⁵². No obstante, a modo de relativización de una generalización tan contundente y unidimensional —aunque tan esclarecedora— como la que queda apuntada, puede tenerse en cuenta lo señalado por FONTANA en el sentido de que en la España del siglo XVIII el tráfico comercial es prácticamente nulo, existiendo apenas modestos intercambios interregionales entre las zonas del interior y las de la periferia, hasta el punto de que la única red comercial verdaderamente tal es la organizada para proveer al abastecimiento de Madrid⁵³.

Ahora bien, sean unos sus fundamentos económicos u otros sus apoyos ideológicos, habrá que convenir que de las operaciones normativas citadas *no resulta automáticamente la configuración de una unión aduanera real en todo el territorio*, ya que, como es sabido, la traslación de las disposiciones legales a la realidad no deja de plantear problemas y suscitar graves reticencias que, a la postre, acabarán imponiendo paulatinamente entre los años veinte y cuarenta del mismo XVIII el restablecimiento de aduanas interiores, sobre todo por lo que afecta al comercio con el País Vasco y Navarra, así como con Cataluña, amén de las dificultades que para la circulación supone el complejísimo sistema impositivo que grava tanto el consumo de productos determinados como el simple tráfico de los mismos, a lo que se añade la muy variada gama de figuras, algunas de ellas peculiares tan sólo de algún territorio (rentas generales, rentas estancadas, necesidad de guías para circular, rentas provinciales como la alcabala, el servicio de millones, cientos, etc.)⁵⁴.

⁵² «Había, pues, ya en el siglo XVIII intereses contrapuestos entre comerciantes y diezmeros por un lado y la masa de consumidores por otro en relación con las aduanas. Aquéllos estaban interesados en abrir el mercado nacional suprimiendo las aduanas interiores y en cerrar la entrada de productos por mar y frontera con Francia, creando las aduanas en tales puestos. A medida que la burguesía diversificó el abanico de artículos con los cuales comerciaba, este interés suyo creció. Por el contrario, las masas populares no tenían ningún interés en que se abriesen las aduanas interiores, porque ello supondría la salida de los artículos de primera necesidad hacia fuera del país; y tampoco podían permitir la imposición de aduanas en las costas, pues la ausencia de éstas era el único medio de garantizar su abastecimiento desde el exterior» (F. TOMAS Y VALIENTE. *Ibid.*, p. 568).

⁵³ FONTANA LAZARO, *Cambio económico...*, ob. cit., 1983, pp. 17 a 19.

⁵⁴ Vid. ARTOLA, *La Hacienda...*, ob. cit., pp. 224 a 319; una idea sintética de la

Resulta, por tanto, justificada la afirmación de CALONGE de que el reinado de Felipe V no sólo no supuso ningún avance real en el tema de la unidad, sino que incluso la situación volvió a ser prácticamente, a pesar de los intentos, la misma que a principios de siglo. Ello no impide, sin embargo, que en cierto momento —reinando ya Fernando VI y sin haber cambiado sustancialmente la situación— llegue a declararse formalmente que se concede la libre circulación de mercancías nacionales, excepción hecha de la lana y de la seda, en el interior del reino (Real Orden de 26 de julio de 1757). No puede desconocerse la evidencia, bien meridiana, de que «sobre el papel es fácil borrar sistemas y preconizar soluciones»⁵⁵, cuyo real enraizamiento exigirá algo más que esfuerzos puramente nominales.

B) Planteamientos básicos del constitucionalismo liberal español

Heredera directa de estos esfuerzos y, como decíamos, primer atisbo de formulación jurídica precisa de la unidad, es la Constitución de 1812. Con todo, la inicial declaración abstracta de la libertad de comercio, que realiza su artículo 354, queda ya desde sus propios términos diferida a la voluntad del legislador ordinario, cuya tarea en este punto no fue ni inmediata ni especialmente exitosa. El texto gaditano declara una intención que no acierta a articularse efectivamente en bastante tiempo y que está incluso desprovista del carácter propiamente configurador de un derecho de la persona:

«No habrá aduanas sino en los puertos de mar y en las fronteras; bien que esta disposición no tendrá efecto hasta que las Cortes lo determinen»⁵⁶.

Se trata, como es obvio, de un deseo formulado como aspiración por los constituyentes doceañistas, cuya eficacia va a estar, además, muy condicionada por la caótica situación política de la primera mitad del XIX, que no es preciso recordar. En definitiva, esta situación es la que va a determinar que los intentos, más o menos generales, de puesta en práctica de la unidad se vayan sucediendo sin solución

caótica situación de la Hacienda en esa época, en J. FONTANA LAZARO, *Hacienda y Estado en la crisis final del Antiguo Régimen español: 1823-1833*, 1973, pp. 14 a 43.

⁵⁵ VICENS VIVES, ob. cit., p. 503.

⁵⁶ Tomo el texto del volumen editado por J. DE ESTEBAN, *Constituciones españolas y extranjeras*, 1977, vol. I, p. 121.

de continuidad, obedeciendo en cada caso a los impulsos de la orientación política del partido o facción gobernante.

Un fenómeno de influencia global en los asuntos que comentamos debe ser retenido, por encima de los datos concretos de las reformas a las que nos referiremos a continuación. La lucha por la unidad y por la centralización está muy unida a la mentalidad imperante en esa época de tránsito de los siglos XVIII a XIX, que supone el fin del Antiguo Régimen y el comienzo de unos modos y de unas ideas distintas, tributarias del fenómeno revolucionario francés.

Son las ideas del liberalismo burgués (asentadas sobre bases claves como el liberalismo político, la racionalización económica y administrativa, la limitación de excepciones, la igualdad, la homogeneización y uniformización, la centralización, la reducción a la unidad, etc.)⁵⁷ las que comienzan a estar presentes en España coincidiendo con la guerra defensiva frente a la invasión, la guerra de la Independencia, que estalla en 1808. Es ahí, en ese «levantamiento frente al principio monárquico formalmente entendido»⁵⁸, donde cabe marcar históricamente, aunque no en términos cronológicos categóricos, el comienzo de la caída de la Monarquía absoluta o, con mayor exactitud, el primer estallido de la crisis del Antiguo régimen. Si bien habrá de reinar todavía Fernando VII, que es —con el paréntesis del trienio liberal— el último de los monarcas absolu-

⁵⁷ Sobre la significación y el calado de estas ideas, me remito, en general, al trabajo de G. BURDEAU, *Le libéralisme*, Editions du Seuil, 1979; con referencia, en particular, a las peculiaridades del caso español, vid. L. DIEZ DEL CORRAL, *El liberalismo doctrinario*. Instituto de Estudios Políticos, 1973, pp. 457 a 547, quien —aunque con resonancias, quizás, excesivamente tradicionalistas, próximas a una orientación espiritualista— advierte que «el pensamiento político español en la época liberal es fragmentario, improvisado, con escasas raíces unas veces, con muy complejas otras, que se introducen de manera secreta e imprevista por los entresijos de la vida y de la cultura española; es un pensamiento con rigor intelectual escaso, en el que inevitablemente se sienten las condiciones de una vida política azarosa, sometida a cambios bruscos e imprevistos, a las veces peregrino y otras indignos (...) En sus líneas generales puede discernirse una tendencia política con rasgos peculiares, tanto en lo que se refiere al aparato institucional como a su soporte ideológico y social. Para percibir sus líneas generales es preciso no dejar que la vista se pierda en la maraña de sucesos políticos que abigarradamente ocupan las páginas de nuestras historias; menester es tender la vista a lo largo del agitado periodo, fijando la atención sobre las cotas, no excesivas en número y altura, que destacan sobre el confuso panorama; preciso es perseguir los trazos esenciales que persisten en los políticos más representativos de la época en lo que respecta al mundo de las ideas y examinarlos a la luz que arrojan las grandes directrices del pensamiento tradicional español y del europeo contemporáneo» (pp. 528 y 529).

⁵⁸ DIEZ DEL CORRAL, ob. cit., p. 487.

tistas, se está asistiendo ya en toda Europa al desmoronamiento del absolutismo como sistema político⁵⁹. Tal como han expuesto los Profesores GARCIA DE ENTERRIA y SANTAMARIA PASTOR, los movimientos liberales de esa época de transición albergaron una contradicción fundamental «entre principios e intereses, entre dogmas y realidad en torno a la configuración del Estado», de cuya superación habrían de surgir las bases mismas del Derecho administrativo de nuestros días⁶⁰.

De manera que se suceden en esos años diversas normas tendentes a la unidad. La unificación económica que se pretende alcanzar

⁵⁹ Para una visión general, bastante completa, de este período fundamental en la historia de España, vid., *in toto*, J. FONTANA LAZARO, *La crisis del Antiguo régimen, 1808-1833*, 1979; R. CARR, *España 1808-1975*, 1988, pp. 89 a 210. El planteamiento más riguroso y completo, desde el punto de vista jurídico, es el que realiza J. A. SANTAMARIA PASTOR, aunque en un ciclo de largo alcance a los efectos de la magnífica y muy didáctica exposición de las bases históricas del Derecho Administrativo que hace en sus *Fundamentos...*, pp. 124 a 152.

⁶⁰ Contradicción que, según este último autor, tiene su origen en el propio proceso revolucionario: «Los grandes principios de la Revolución, de un lado (libertad, garantía de los ciudadanos, legalidad, división de poderes), estaban dirigidos a conseguir una limitación efectiva del poder estatal: concretamente, del llamado poder ejecutivo. El interés de la nueva clase dominante y la propia dinámica del proceso político alumbran, sin embargo, un poder mucho más robusto y temible que el del Estado absoluto que los revolucionarios de la primera hora pretendían embridar» (J. A. SANTAMARIA PASTOR, *Fundamentos...*, 1988, p. 147).

Vid. la magistral y ya clásica exposición de este proceso que hace E. GARCIA DE ENTERRIA, *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, 1981, pp. 27 a 67; recuérdese el planteamiento de partida en el que se resume todo el fenómeno en la consideración del Derecho administrativo como «el precio de una disidencia»: «los revolucionarios, en el momento de plasmar el Estado nuevo, siguen una interpretación claramente disidente de la ortodoxia doctrinal que representaban; esta interpretación, junto con las circunstancias históricas de la Revolución y de los tiempos posteriores, permitieron y determinaron el fortalecimiento de una Administración como no había conocido siquiera el antiguo régimen; pero los dogmas jurídico-políticos de la Revolución obraron ahora, ya que no para impedir ese hecho, para someterlo a una cierta disciplina, y esta disciplina fue justamente el Derecho Administrativo. El Derecho Administrativo, en conclusión, se nos aparece como el precio de una disidencia, como un arbitrio con que la Revolución contrarresta el apartamiento sustancial que de su doctrina efectuaron los mismos poderes revolucionarios. Es, en este sentido, un subproducto más que un producto directamente procurado» (pp. 33 y 34).

Un enfoque diferente —crítico y atendiendo más a la naturaleza evolutiva de las cosas— es el que ofrece el Profesor NIETO, para quien la urdimbre institucional del Derecho administrativo decimonónico o tradicional es sustancialmente la misma que la del Antiguo Régimen y que el Derecho administrativo moderno, si bien manifestada en cada coyuntura histórica bajo fórmulas y con factores técnicos distintos (A. NIETO GARCIA, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, 1986, en particular pp. 145 y ss.).

supone la eliminación de las barreras arancelarias y de las barreras físicas al comercio en forma de aduanas interiores: éste es el sentido de los Decretos de 8 de junio de 1813, de 18 de diciembre de 1821, de 6 de septiembre de 1837, de 15 de diciembre de 1840 y de 29 de octubre de 1841⁶¹. Decretos amparados, a su vez, en o acompañados por Leyes como las que mencionaremos enseguida (además de otras de menor incidencia, como la de 16 de septiembre de 1837).

El punto fundamental estriba en la integración comercial del País Vasco y de Navarra en el *continuum* de todo el Estado. Las disposiciones citadas se orientan decididamente a ello, hasta el punto de que se ha llegado a afirmar que «con este Real Decreto [de 29 de octubre de 1841] se cierra el camino legislativo que, iniciado en el siglo XVIII, consigue, por fin, que en España pueda hablarse de la existencia de un único espacio económico en todo el territorio nacional, esto es, de unidad de mercado»⁶². Afirmaciones como ésta necesitan alguna matización, ya que son, cuando menos, arriesgadas, si no erróneas.

Es cierto que desde el punto de vista jurídico-formal el Derecho positivo alberga aquellas intenciones y las declara expresamente en las normas referidas. No es menos cierto, sin embargo, que ello debe ser comprendido en el marco general de solución a los problemas de articulación territorial del Estado en los dos últimos siglos. Debe tenerse en cuenta la realidad histórica no tan lejana en el tiempo y, sin embargo, tan eficazmente barrida de la conciencia colectiva del pueblo español. Así, en efecto, como afirma TOMÁS Y VALIENTE, los territorios de Navarra y de las provincias vascas conservaron hasta el final del Antiguo Régimen sus ordenamientos jurídicos completos y singulares. Dice este autor:

«... tenían no sólo su propio Derecho civil (que nunca fue expresamente derogado a lo largo del siglo XIX), sino todas sus normas político-administrativas, tributarias y, en algún caso, militares. Navarra tenía sus propias Cortes, con plena capacidad legislativa ejercida todavía en el primer tercio del siglo;

⁶¹ Vid. CALONGE, *Autonomía política...*, ob. cit., pp. 124 a 127; J. TORNOS MAS ha destacado el sentido que tienen estas normas en el proceso de preocupación constitucional por los aspectos de la unidad económica y comercial, en un proceso progresivo desde la definición de un ámbito unitario y la puesta en marcha de una intervención pública garantizadora del mismo («Ordenación Constitucional del Comercio», *Hom. García de Enterría*, 1991, vol. V, pp. 4106 a 4110).

⁶² CALONGE, ob. cit., p. 126.

Vizcaya, Guipúzcoa y Alava tenían instituciones legislativas, las Juntas (con sus respectivas Diputaciones forales), aunque su importancia y actividad eran ya escasas. Cada uno de estos cuatro territorios poseía su propia organización municipal y sus divisiones comarcales internas así como fronteras y aduanas con los territorios limítrofes. Conservaban asimismo los respectivos mecanismos para oponerse a la vigencia en cada uno de estos territorios de las normas legales emanadas del rey o de los órganos de éste dependientes. Finalmente, en materias tan importantes y tan delicadas como las tributarias y las militares cada uno de estos cuatro territorios tenía su régimen peculiar; vizcaínos y guipuzcoanos hacían valer su "privilegio de hidalguía", esto es, su condición de hidalgos, en la cual basaban los importantes privilegios fiscales y militares de que gozaban en la sociedad estamental del régimen absolutista»⁶³.

La cita, ciertamente extensa, es, al mismo tiempo, en extremo expresiva y nos da pie para descubrir el meollo argumental del problema de las bases jurídicas de la unidad. En concreto, queremos destacar, de una manera muy singular, la idea de que la foralidad de los territorios vascos y navarros ha tenido —y tiene todavía en nuestros días— un significado que no cabe desconocer, en la medida en que ha supuesto en la práctica, incluso en los momentos de mayor centralización política, la aceptación de muy relevantes excepciones al régimen jurídico-público aplicable en todo el Estado con vocación, en principio, teóricamente uniforme.

Poner el acento en el dato de la foralidad no supone en absoluto contestar la realidad histórica de que los movimientos regionalizadores del Estado español tienen su origen ideológico, casi a la par, en los nacionalismos vasco y catalán, es decir, no implica infravaloración de la importancia y de la influencia del catalanismo. En un estudio que se realice con perspectiva y con técnica eminentemente jurídicas, como es el que pretendemos, debe partirse sobre todo de aquellos elementos de naturaleza igualmente jurídica, sin que ello revele ignorancia o desprecio de los condicionantes de todo orden —ideológicos, políticos, económicos, culturales, sociológicos— que han concurrido también en la conformación de las instituciones jurídicas. Sería, así, impensable considerar definitivo o integral un análi-

⁶³ TOMAS Y VALIENTE, ob. cit., p. 564.

sis como el jurídico, que a nosotros nos compete, que ha de ser complementado con el propio de esas otras ciencias sociales. Sólo de esta manera cabrá obtener una imagen de plena definición de la sociedad que se observa, tarea que, por supuesto, debe ser interdisciplinar.

Esta es la línea de análisis que adoptamos, intentando demostrar que *la formalización jurídica de la unidad, su declaración solemne al máximo nivel normativo y su actualización legislativa no impiden —no han impedido nunca— la pervivencia de regímenes jurídicos diferenciados en el seno del Estado español, cuya unidad no ha sido por ello discutida.*

C) La foralidad como consecuencia de la unidad y como excepción a la misma. Perfiles histórico-jurídicos de la diversidad en la unidad

La misma norma a la que antes nos referíamos y a la que se llegaba a atribuir nada menos que la consecución de la unidad económica nacional —el Decreto de 29 de octubre de 1841— es la que instrumenta la «reorganización de la administración de las provincias Vascongadas», recogiendo el precedente ya marcado por la Ley de 16 de agosto de 1841, por la que se aprueba la modificación de los Fueros de Navarra. Modificación ésta que —con independencia de lo que luego se dirá— supone su práctica liquidación desde el punto de vista normativo y que incluye un precepto respecto a las aduanas (posteriormente confirmado por aquella norma reglamentaria) del siguiente tenor:

«Artículo 16.—Permanecerán las aduanas en la frontera de los Pirineos, sujetándose á los aranceles generales que rijan en las demás aduanas de la Monarquía, bajo las condiciones siguientes:

1.ª Que de la contribución directa se separe á disposición de la diputación provincial, ó en su defecto de los productos de las aduanas, la cantidad necesaria para el pago de réditos de su deuda y demas atenciones que tenían consignadas sobre sus tablas, y un tanto por ciento anual para la amortización de capitales de dicha deuda, cuya cantidad será la que produjeron dichas tablas en el año comun del de 1829 al 1833, ambos inclusive.

2.ª Sin perjuicio de lo que se resuelva acerca de la traslación de las aduanas a las costas y fronteras en las provincias Vascongadas, los puertos de San Sebastian y Pasages continua-

rán habilitados, como ya lo están provisionalmente, para la exportación de los productos nacionales é importación de los extranjeros, con sujeción á los aranceles que rijan.

3.^a Que los contra-registros se han de colocar á cuatro ó cinco leguas de la frontera, dejando absolutamente libre al comercio interior, sin necesidad de guías, ni de practicar ningún registro en otra parte despues de pasados aquellos, si esto fuese conforme con el sistema general de aduanas»⁶⁴.

a) *Origen y significado de las excepciones forales*

Estas normas integradoras son resultado de las guerras carlistas y, por tanto, de la victoria de las ideas centralistas en el campo de batalla. No obstante, interesa subrayar el hecho de que la derrota no acabará suponiendo el aplastamiento y consiguiente desaparición de la idea —e incluso de la práctica— de la singularidad de unos territorios en que, a la postre, viene a consistir la foralidad. Antes al contrario, las consecuencias de la guerra se relacionan íntimamente, por un lado, con la supervivencia de la foralidad y, por otro, con el rumbo político que había de tomar todo el Estado. Circunstancias ambas que tienen su plasmación jurídica⁶⁵.

⁶⁴ Texto tomado de SANTAMARÍA PASTOR, ORDUÑA REBOLLO y MARTIN-ARTAJÓ, *Documentos para la historia del regionalismo en España*, 1977, p. 527.

⁶⁵ Como se recordará, el origen de la primera guerra carlista se encuentra en el enfrentamiento sucesorio entre los partidarios de que Fernando VII fuera sucedido en el trono por su única hija (como así ocurrió, empezando a reinar, en minoría de edad, como Isabel II) y los partidarios carlistas, quienes se acogían a los efectos ya entonces tradicionales de la conocida como Ley Sálica para propugnar el acceso al trono del Infante don Carlos María Isidro, hermano del rey. Esta norma de origen francés, que consagraba en nuestro Ordenamiento desde la instauración de la Casa de Borbón el prioritario derecho de acceso al trono de los varones frente a las mujeres, fue derogada por Fernando VII (*Pragmática Sanción*, de 1830), precisamente para permitir el efecto contrario en la persona de su hija, retomando así, de paso, el verdadero sistema de la tradición hispana, vigente ya en las Partidas.

Este enfrentamiento propició el asentamiento del liberalismo en nuestro país de forma un tanto accidental, en cuanto que, en buena lógica, debía traducirse política e ideológicamente en posiciones opuestas, que sin embargo no estaban claramente establecidas en la realidad. De manera que los isabelinos debieron identificarse negativamente, frente a la defensa del tradicionalismo por parte de los carlistas (vid. J. L. COMELLAS, *Historia breve de España contemporánea*, 1989, pp. 76 a 86; DIEZ DEL CORRAL, *El liberalismo...*, ob. cit., p. 505), como partidarios de un sistema político y de valores de corte liberal (que permitía, a su vez, planteamientos moderados y progresistas).

Es cierto que, como casi toda afirmación tan general, dicha caracterización exige-

Las consecuencias inmediatas de la primera guerra —tras el convenio de Oñate y el *abrazo de Vergara* entre los generales Espartero y Maroto— se dejan sentir en el plano jurídico en la Ley de 25 de octubre de 1839. Como bien puso de manifiesto T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ⁶⁶, esta Ley ni pudo y, mucho menos aún, ni tan siquiera quiso llevar a cabo la abolición de los fueros, tal como indica su propio contenido (cuyo artículo primero declara ni más ni menos que «Se confirman los Fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía»), así como, fundamentalmente, la aplicación que de la misma se hizo.

Se ha afirmado, con razón, que «en una óptica estrictamente cronológica y objetiva (planteamientos emocionales aparte), la única calificación que cabe dar a la Ley de 1839 es la de ser una norma de restablecimiento parcial y transitorio del sistema foral»⁶⁷, por lo cual habría que hablar más bien de inaplicación o falta de aplicación de su contenido normativo innovador, puesto que el segundo y último

ría mayores precisiones que no son de este lugar, puesto que a nuestros efectos basta con cerciorarnos de la influencia ideológica del carlismo en el mantenimiento de las aspiraciones autonomistas de una serie de territorios, que no sólo comprenden los propiamente forales —Navarra y País Vasco—, sino que se extiende también a otros como Cataluña, Valencia y Aragón principalmente (en esta misma línea, J. SOLE TURA, *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, Federalismo, Autodeterminación*, 1985, pp. 26 a 43; para un estudio de la influencia ideológica del carlismo en la pervivencia de las luchas anticentralistas en diversos territorios, así como para una visión general de las diversas componentes y facciones del movimiento carlista, vid. E. OLCINA, *El carlismo y las autonomías regionales*, 1974).

⁶⁶ T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Los derechos históricos de los territorios forales. Bases constitucionales y estatutarias de la Administración foral vasca*, 1985, pp. 54 y ss.

⁶⁷ J. A. SANTAMARIA PASTOR, «Las leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841: un análisis jurídico y constitucional», en S. MARTIN-RETORTILLO (Dir.), *Derecho Público Foral de Navarra*, 1992, p. 29; en el mismo sentido, T. R. FERNANDEZ, *Los derechos históricos...*, p. 55.

Ello frente a las posiciones extremas que defienden su carácter abolicionista o confirmatorio del régimen foral. Vid. la primera de estas tesis, entre las obras más recientes, por ejemplo, en J. A. RAZQUIN LIZARRAGA, *Fundamentos Jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos Históricos y Régimen Foral de Navarra*, 1989, pp. 65 a 66, quien infiere tal carácter de las consecuencias que la Ley tuvo para Navarra, comparando el volumen e importancia de aquellas especialidades del régimen foral que fueron conservadas y aquellas que fueron modificadas.

La segunda postura es la representada por J. I. DEL BURGO, para quien la Comunidad Foral conservó desde 1841 hasta las vísperas de la Constitución de 1978 todo un conjunto de potestades en algunas materias de importancia que configuraban un régimen de autogobierno, «todo ello basado en la Ley Paccionada de 1841, verdadero pacto de *status* para Navarra» («Los derechos históricos de Navarra y la doctrina del Tribunal Constitucional», REDA 61, 1989, p. 35).

artículo de la Ley era el que posibilitaba la perversión del sistema foral a través de la intervención del Gobierno de la Nación⁶⁸. Perversión, o modificación, que realmente nunca llegó a tener lugar, porque nunca se hizo uso de la habilitación que esta Ley contenía para el establecimiento en Navarra y en las provincias vascas de especialidades de tipo administrativo⁶⁹.

La posterior Ley de 16 de agosto de 1841 vino a desarrollar para el caso navarro lo dispuesto en la de 25 de octubre de 1839, puesto que llevó a cabo la organización de «la Administración general de Navarra», disponiendo en teoría la asimilación del Ordenamiento jurídico navarro al vigente en todo el Estado. Ahora bien, esta Ley fue objeto de un curioso *proceso de transustanciación, esto es, de alteración o transformación de su origen y de su contenido*, al que es habitual referirse otorgándole el calificativo de norma paccionada, es decir, fruto de un arreglo o acuerdo previo entre Navarra y las Cortes españolas. El tema del significado de esta Ley —polémico en extremo—, bien en cuanto norma emanada de la soberanía única de las Cortes de la Nación o bien en cuanto surgida del entendimiento político de dos territorios soberanos que alcanzan un acuerdo en pie de igualdad, ha recibido respuestas de todo tipo en la doctrina. No nos corresponde ahondar en él ni proponer apoyos a ninguna de las dos posturas, aunque hay que recordar los términos en los que el Profesor GARCIA DE ENTERRIA rechazó la caracterización de esta categoría de la ley paccionada, si bien reconociendo la importancia de atender al problema político de fondo que se plantea⁷⁰.

⁶⁸ «Artículo 2.—El Gobierno, tan pronto como lo permita, y oyendo á las provincias Vascongadas y á Navarra propondrá á las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados fueros reclame el interés de las mismas, conciliado con el general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía, resolviendo entretanto provisionalmente y en la forma y sentido expresados, las dudas y dificultades que puedan ofrecerse, dando de ello cuenta á las Cortes» (J. A. SANTAMARIA PASTOR, *et alia*, *Documentos...*, ob. cit., p. 731).

⁶⁹ J. I. DEL BURGO TAJADURA, *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, 1968, p. 342; J. A. RAZQUIN LIZARRAGA, ob. cit., pp. 72 a 74; SANTAMARIA PASTOR, art. cit., p. 31.

⁷⁰ Vid. E. GARCIA DE ENTERRIA y T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 1.ª ed., 1974, pp. 102 a 105 («El origen y la significación política de los Fueros navarros serán, sin duda, dignos de todos los respetos, la intervención de la Diputación Foral en sus modificaciones o alteraciones será también aconsejable, pero ni una cosa ni otra puede ampararse formalmente en la arcaica doctrina de la Ley paccionada. El poder legislativo no ha quedado afectado por el Convenio de Vergara y sigue siendo formalmente libre en esta materia», p. 104).

Para un tratamiento más amplio, nos remitimos, con carácter general, a la completa exposición que realiza J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (ob. cit., pp. 86 a 107), aun-

El proceso del que hablábamos, al que ha aludido recientemente el Profesor SANTAMARIA PASTOR en forma muy explícita⁷¹, viene a significar el triunfo de la fuerza psicosociológica de los hechos entendidos de una determinada manera sobre la fuerza imperativa de la Ley, en la medida en que desde el punto de vista estrictamente jurídico-formal no cabe encontrar elemento alguno que avale la tesis del pacto ni en la gestación de la norma ni en la propia Ley, cuya fórmula promulgatoria no deja lugar a dudas⁷². Como afirmó el Profesor GARCIA DE ENTERRIA:

«No existe, en resolución, la pretendida categoría de las leyes paccionadas. Lo cual encuentra una justificación adicional en los conceptos básicos que hemos venido utilizando: el pacto requiere un sujeto que pacte y el poder legislativo no está personalizado ni es un órgano tampoco de un sujeto mítico-transpersonal a quien llamaríamos Estado; el poder legislativo es la expresión de la comunidad, del pueblo (a través de unas u otras técnicas de representación política), y la libertad del pueblo para ir conformando abierta y originariamente su futuro no puede ser jurídicamente alienada ni, por tanto, pactada con nadie. La Administración, en cuanto sujeto, puede pactar, y pacta (aunque habrá de verse también con qué limitaciones); el legislador, que es decir la comunidad a quien representa, no»⁷³.

que con las aclaraciones que se hacen en el texto. Vid., además, la defensa que de las tesis contractualistas realiza J. I. DEL BURGO en su *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero. Los derechos históricos de Navarra*, 1987, pp. 180 y ss., resumidas en «Los derechos históricos...», art. cit.

⁷¹ Partiendo de considerar la Ley de 16 de agosto de 1841 como «auténtico Decreto de Nueva Planta para Navarra», llega a encontrarla beneficiosa a la larga para la autonomía de esta región, ya que «la restauración del régimen foral hubiera perpetuado en Navarra un esquema institucional y social abiertamente disonante con los principios del Estado constitucional contemporáneo; un esquema dotado de escasas posibilidades de evolución y que probablemente se hubiera extinguido mucho más violentamente al primer conflicto serio con el Estado» (SANTAMARIA PASTOR, art. cit., p. 39).

⁷² «Doña Isabel II por la gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía española, Reina de las Españas, y en su Real nombre D. Baldomero Espartero, Duque de la Victoria y de Morella, Regente del reino; a todos los que la presente vieren y entendieren, sabed: Que las Cortes han decretado, y Nos sancionamos lo siguiente» (tomado de SANTAMARIA PASTOR, *Documentos...*, ob. cit., p. 525).

⁷³ Ob. cit., p. 105.

En resumidas cuentas, la Ley de 16 de agosto de 1841 supuso, en efecto, que Navarra se regiría en adelante en la mayoría de asuntos conforme al mismo régimen jurídico que los demás territorios, aunque, además de conservar por completo su Ordenamiento civil, se le reconocían también «no desdeñables prerrogativas de autogobierno en materia militar y tributaria, quedando investida la Diputación de facultades suficientes para ejercer dicho autogobierno parcial»⁷⁴. El art. 25 de la Ley dispone y cuantifica la «única contribución directa» de Navarra a los gastos del Estado, que habría de dar lugar al sistema de convenio económico, base del actual sistema de financiación de la Comunidad foral navarra, excepcional en el conjunto del sistema autonómico y tan sólo asimilable al sistema de concierto del País Vasco.

De este modo, es en este punto donde queda fijada —no sin vaivenes ulteriores, pero sobreviviendo a la postre— la posición constitucional de Navarra en el seno del Estado unitario y centralista. Posición tremendamente peculiar que, siendo hija de las Leyes de 1839 y 1841, ha permanecido prácticamente inalterada hasta los albores de la Constitución de 1978, permitiendo que Navarra, constituida en provincia foral, conservara un régimen administrativo especial que le ha supuesto mantener un grado notable de autonomía económico-administrativa, sin parangón en el resto del Estado⁷⁵. Situación que ha llegado, pues, a nuestros días, como da buena muestra la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, norma que significativamente dispone la «Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra», partiendo de la asunción de los derechos originarios e históricos de dicha Comunidad Foral con arreglo a las Leyes de 25 de octubre de 1839 y de 16 de agosto de 1841 y en virtud de lo previsto en la Disposición Adicional Primera del texto constitucional. Esta Ley —que evita cuidadosamente la denominación de Estatuto de Autonomía— constituye el claro ejemplo en la actualidad del triunfo del proceso de transustanciación al que nos referíamos (los primeros párrafos de su preámbulo son auténticamente ejemplares de tal técnica), prolongando y perpetuando ella misma esa configuración, que ha vivido nuevos episodios en la reciente vida constitucional, en los que el Tribunal Constitucional ha hecho gala de la más exquisita utilización de la técnica jurídica

⁷⁴ TOMAS Y VALIENTE, ob. cit., p. 571; DEL BURGO, art. cit., p. 35.

⁷⁵ J. A. RAZQUIN LIZARRAGA, ob. cit., pp. 107 a 180; vid., más sintéticamente, M. M. RAZQUIN LIZARRAGA, «Las instituciones de Navarra en la época contemporánea: aspectos estructural-organizativos y fiscales», RJN 12, 1991, pp. 121 y ss.

(que hoy en día, sin embargo, aparece más dificultosa por la consagración formal que supone la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento)⁷⁶. Se ha señalado la identidad sustancial de contenido entre la Ley de 25 de octubre de 1839 y la adicional primera CE⁷⁷, razón por la que aquélla se encontraría plenamente vigente, y respaldada por la Constitución, al no contener ésta precepto alguno incompatible con la Ley, cuya derogación se opera tan sólo —«en tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia»— con respecto a las provincias vascas.

Por lo que se refiere al País Vasco, el proceso fue más complicado, pero de consecuencias similares. El Decreto de 29 de octubre de 1841 «reorganizando la administración de las provincias Vascongadas» vuelve a confirmar la inicial tendencia a la liquidación del sistema foral, si bien la aplicación de sus disposiciones, así como la evolución posterior, ha permitido sostener también para el caso vasco que no cabe en absoluto hablar de abolición, sino que tuvo lugar la congelación de ese régimen e incluso su reforzamiento en algunos aspectos⁷⁸. El art. 9 de este Decreto —al que, como veíamos *supra*, se le atribuyen los efectos, casi mágicos, de conseguir la unificación económica de España— declara que «las aduanas desde 1.º de Diciembre de este año, ó antes si fuese posible, se colocarán en las costas y fronteras, á cuyo efecto se establecerán, además de las de S. Sebastian y Pasages, donde ya existen, en Irun, Fuenterrabía, Guetaria, Deva, Bermeo, Plencia y Bilbao»⁷⁹.

⁷⁶ Vid. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, I, 1982, pp. 276 a 279, y «La Disposición Adicional Primera de la Constitución», en S. MARTIN-RETORTILLO (Dir.), *Derecho público foral de Navarra*, 1992, pp. 239 a 242, quien sostuvo tempranamente esta interpretación poniendo incluso de manifiesto el peligro inherente a la falta de protección especial *ex Constitutione* que se derivaría de su consideración como algo distinto de un Estatuto de Autonomía. En el volumen últimamente citado, también I. M. COSCULLUELA MONTANER, «Ley de Amejoramiento: elaboración, naturaleza y principios», pp. 245 y ss., donde se estudia exhaustivamente este tema, en especial en pp. 267 a 281.

⁷⁷ D. LOPERENA ROTA, *Derecho histórico y régimen local de Navarra: Alcance institucional y competencial de la disposición adicional primera de la Constitución Española*, 1988, p. 208.

⁷⁸ T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ, *ob. cit.*, pp. 58 a 64.

⁷⁹ Tomo el texto de SANTAMARIA PASTOR, *Documentos...*, *cit.*, p. 744.

b) *Continuación y mantenimiento de la foralidad hasta nuestros días*

La Ley de 21 de julio de 1876 —muy reciente la Constitución que habría de regir la Restauración borbónica (que promulgada en 30 de junio de ese año habría de estar vigente nada menos que hasta 1931, sin dedicar ni una sola línea a los problemas territoriales, fuera de lo relativo a Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos y Provincias de Ultramar)— constituye el siguiente capítulo de confusión en esta historia inconclusa. Derrotados militarmente, por tercera vez consecutiva, los territorios que venían apoyando las pretensiones carlistas, se promulgó, textualmente, dicha Ley «haciendo extensivos á los habitantes de las provincias Vascongadas los deberes que la Constitución de la Monarquía impone á todos los españoles, y autorizando al Gobierno para reformar el régimen foral de las mismas en los términos que se expresan», que a pesar de posibilitar, en efecto, dicha operación no supuso tampoco el completo arrumbamiento o abolición del mismo, sino un paso más en su evolución⁸⁰. Apreciación ésta en la que vienen a coincidir prácticamente todos los autores citados, con independencia de las tesis (abolicionistas o no, contractualistas o no) que mantengan.

La Ley de 1876, además de extender a los habitantes de las provincias vascongadas los deberes de acudir al servicio de las armas y de contribuir al sostenimiento de los gastos del Estado —que la Constitución predicaba de todos los españoles—, reproduce el contenido del art. 2 de la Ley de 25 de octubre de 1839, en cuanto que se autoriza al Gobierno para que «proceda á acordar, con audiencia de las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya si lo juzga oportuno, todas las reformas que en su antiguo régimen foral exijan, así el bienestar de los pueblos vascongados como el buen gobierno y la seguridad de la Nación»⁸¹. Mucho más importante es otra autorización ligada a la extensión de los deberes tributarios, pues constituye el punto de partida necesario para la instauración del régimen de concierto económico, en la medida en que en el art. 5 se habilita al Gobierno «para hacer las modificaciones de forma que reclamen las circunstancias locales y la experiencia aconseje» en orden al cumplimiento de la obligación de que las provincias vascongadas se sometían al sistema tributario general, esto es, «las contribuciones,

⁸⁰ T. R. FERNANDEZ, *ob. cit.*, p. 66.

⁸¹ Artículo 4, *in fine* (tomado de SANTAMARIA PASTOR, *Documentos...*, *ob. cit.* p. 751).

rentas é impuestos ordinarios y extraordinarios que se consignen en los presupuestos generales del Estado», sustituyendo al tradicional sistema de «donativos» de las provincias al Estado. En realidad, dichas «modificaciones de forma» acaban suponiendo la auténtica excepción que constituye el sistema de concierto.

Bajo la Constitución republicana de 9 de diciembre de 1931, el breve paréntesis de descentralización que supuso la posibilidad de constituir Regiones autónomas conforme a la caracterización de la República como «un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y de las Regiones» (art. 1)⁸², fue completamente favorable a la conservación de las especialidades forales, a pesar de que no alcanzaran reconocimiento en el nivel constitucional. Así, en efecto, las provincias vascas llegaron a erigirse —ya comenzada la guerra civil— en Región autónoma, adoptando por vez primera la denominación de País Vasco, mediante el Estatuto aprobado por Ley de 4 de octubre de 1936⁸³. Por su parte, Navarra, que no llegó a constituirse en Región autónoma, no sufrió tampoco, sin embargo, durante el período republicano merma alguna de las facultades inherentes a su régimen foral, que fueron incluso conservadas frente a tentativas centralizadoras en materia tributaria pretendiendo recortar las potestades regionales en orden a la contribución del impuesto sobre la renta, implantado con carácter general en todo el Estado.

Durante la dictadura franquista, la foralidad navarra se mantuvo en términos sustancialmente idénticos, al igual que con respecto a la provincia de Alava, pues ambas habían permanecido leales (mejor dicho, ambas habían secundado el golpe de Estado y la deslealtad contra la República)⁸⁴, mientras que para las provincias de Guipúz-

⁸² Vid. el estudio que sobre el significado conceptual del término «integral» realiza F. TOMAS Y VALIENTE, «El "Estado integral": nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada», recogido en su libro recopilatorio *Códigos y Constituciones (1808-1978)*, 1989, pp. 175 y ss., donde tras analizar la génesis parlamentaria del término identifica su procedencia en la teoría de la integración formulada en Alemania por Rudolf Smend a finales de los años veinte (*Constitución y Derecho Constitucional*, trad. esp., 1985), en cuanto proceso fundamental (desde un punto de vista personal, funcional y material) de la dinámica del Estado, en la consideración antiformalista de éste como realidad vinculada a la metodología de las ciencias del espíritu, frente a la explicación kelseniana estrictamente formalista.

⁸³ J. M. CASTELLS ARTECHE, *El Estatuto vasco. El Estado regional y el proceso estatutario vasco*, 1976.

⁸⁴ «Mientras la singularidad del régimen fiscal y administrativo sirvió en algunas provincias como en la lealísima Navarra, para exaltar todavía más su sentimiento nacional y el fervor de su adhesión al común designio de la Patria, en otras, por el contrario, ha servido para realizar la más torpe política antiespañola. circunstancia ésta

coa y Vizcaya se dispuso ya durante la misma contienda y mediante el Decreto-ley de 23 de junio de 1937, dado en Burgos por el general Franco, la pérdida de sus ventajas forales económicas, esto es, no sólo el traspaso y el cumplimiento por el Estado de los servicios de carácter general que venían prestando las Diputaciones, sino su asimilación al régimen común de la Hacienda estatal vigente en el resto del Estado y, por tanto, la abolición del régimen económico concertado con las Diputaciones. Disposición que, sin embargo y negando las apariencias más evidentes, se proclama como «medida de estricta justicia» y no como «acto de mera represalia», carente de cualquier justificación de raíz jurídica e inscrita en una peculiar lógica de las lealtades⁸⁵.

De una u otra forma, lo verdaderamente relevante es consignar aquí la excepcionalidad del mantenimiento de especialidades jurídicas territoriales, dato éste de la máxima importancia en el contexto autoritario y centralista a ultranza del Estado que siguió a la contienda civil y pervivió hasta bien entrados los años setenta⁸⁶, con el añadido de que, como sostiene MARTIN-RETORTILLO, el *quantum* competencial alcanzado excede con mucho de lo que era previsible a mediados del siglo XIX, a la luz de las leyes que pretendían el «arreglo foral», habiendo llegado a un nivel de calidad y consistencia que lo hacen plenamente operativo y lo alejan de la simple condición de vestigio histórico improductivo⁸⁷.

que, al resultar ahora hasta la saciedad comprobada, no ya aconseja, sino que imperativamente obliga a poner término en ellas a un sistema que utilizaran como instrumento para producir daños tan graves. Las mismas consideraciones imponen que el sistema vigente en la actualidad en la provincia de Alava continúe subsistiendo, porque ella no participó en acto alguno de rebeldía, y realizó, por el contrario, aportaciones valiosísimas a la causa nacional, que no pueden ni deben ser olvidadas en estos momentos» (tomado del texto de la exposición de motivos del Decreto-ley, en la versión dada por J. A. SANTAMARIA, *Documentos...*, cit., pp. 931 a 933).

⁸⁵ F. TOMÁS Y VALIENTE, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, 1988, p. 40: «Quien se había alzado militarmente contra la República condenó a quienes se resistieron legítimamente a su rebelión, como rebeldes frente al alzado en rebeldía.»

⁸⁶ Vid. los múltiples ejemplos de reconocimiento de la singularidad navarra como excepción al régimen jurídico general aplicable en todo el Estado en S. MARTIN-RETORTILLO, «Evolución histórica...», cit., pp. 91 a 94.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 99.

c) *Reconocimiento constitucional de los derechos históricos*

Las consecuencias del actual régimen constitucional en torno a la descentralización político-administrativa en Comunidades Autónomas, tienen igualmente un carácter singular con respecto al País Vasco y a Navarra, derivado del reconocimiento —respeto y amparo— que hace la Disposición Adicional Primera CE de «los derechos históricos de los territorios forales», siguiendo así la línea de tendencia iniciada con la legislación del siglo XIX de signo aparentemente abolicionista. Para CASTELLS ARTECHE, este reconocimiento constitucional de los derechos históricos —en cuya definición combina los elementos estrictamente históricos con los contemporáneos⁸⁸— llegaría a tener incluso un significado competencial, en cuanto que el texto de la Disposición reflejaría la voluntad consensuada de elevar el techo competencial del País Vasco y de Navarra al máximo posible, consiguiendo para estos territorios un «régimen sectorial peculiar privativo», propio de los mismos y por encima del de las demás Comunidades Autónomas⁸⁹. No obstante ser una presunción excesiva, que no parece deducirse con facilidad del texto constitucional, resulta expresiva del alcance que puede darse a la foralidad a la luz de la evolución histórica de una realidad.

HERRERO DE MIÑÓN hace una formidable defensa de los derechos históricos, criticando contundentemente la descalificación de los mismos que empezó a cuajar en el período constituyente, con base en su identificación simplista con arcaísmo y con posiciones políticas reaccionarias⁹⁰. Descalificación que es formulada frente a la

⁸⁸ «Instituciones de posible sustrato histórico, pero que expresan en la coyuntura actual una determinada reivindicación de contenido autonómico sectorial específico» (J. M. CASTELLS ARTECHE, *Reflexiones sobre la autonomía vasca*, 1986, p. 370; también «La proyección actual de la Disposición Adicional primera de la Constitución», en AA.VV., *Actualidad y perspectivas del Derecho público a fines del siglo XX. Homenaje al Profesor Garrido Falla*, vol. 1, 1992, pp. 513 a 534).

De manera más precisa, SANTAMARIA sostiene igualmente esta concepción dinámica de los derechos históricos —frente al planteamiento cosificador de las tesis puramente historicistas—, identificando en concreto el sentido de los derechos históricos con un talante o modo de acción, «una metodología de acción en el diseño de las organizaciones públicas y de las relaciones entre las mismas», sintetizado en las ideas de descentralización, cooperación solidaria y pacto (J. A. SANTAMARIA PASTOR, «Organización institucional: Estado y Comunidad Autónoma», en AA.VV., *Los derechos históricos vascos*, 1988, pp. 388 a 391).

⁸⁹ *Ibid.*, p. 345.

⁹⁰ M. HERRERO DE MIÑÓN, «Concepto y función de los derechos históricos (Disposición Adicional Primera de la Constitución)», RCG 15, 1988, pp. 11 a 18; se

supuesta racionalidad universal y progresismo propios de la codificación liberal y de la que se imputa al Profesor GARCIA PELAYO, luego primer presidente del Tribunal Constitucional, a todo lo cual no sería del todo ajena —cabría suponer— la inicial postura de la jurisprudencia constitucional poco propicia a los derechos históricos de los territorios forales, como demuestran las Sentencias 11, 16 y 124/1984, 94/1985 y 119/1988.

Para HERRERO, «los derechos históricos, como principio de infungible e inderogable identidad; como permanente reserva de autogobierno; y como forma de integración pactada a todos los niveles, en el seno de Euskadi y de Euskadi con el Estado, es el único y exclusivo título que hace de la autonomía de Euskadi algo sustancialmente diferente de la de Murcia»⁹¹. Consistiendo, pues, la función de los derechos históricos en «expresar un hecho diferencial en el seno de un conjunto y servir para organizarlo como tal». Ahora bien, no acaba de comprenderse cabalmente por qué —prescindiendo de la anecdótica cita murciana— el «derecho a ser» que constituye el derecho histórico (poniendo, pues, el énfasis en la identidad y no en el concreto contenido competencial) no puede ser considerado como garantía institucional en la formulación que le da la Disposición Adicional Primera, luego reiterada por los Estatutos, en la medida —dice HERRERO— en que no se trata de derechos derivados de la Constitución, sino de derechos amparados y reconocidos por ésta (opinión contraria a la mantenida por T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ⁹² y otros, para quienes sí existe tal garantía institucional, como también ha considerado la jurisprudencia constitucional).

Por otra parte, parece poco convincente y con un valor jurídico cuando menos dudoso, la afirmación de que «no todas las antiguas entidades histórico-políticas de la antigua Monarquía española pueden esgrimir derechos históricos aunque expresamente hicieran mención de ellos en sus Estatutos»⁹³. Exclusión que, por cierto, sólo

refiere, sin duda, al artículo de M. GARCIA PELAYO, «El Proyecto constitucional y los derechos históricos», publicado en el diario *El País* de 24 de septiembre de 1978.

⁹¹ *Ibid.*, p. 27.

⁹² *Ob. cit.*, pp. 87 y ss.

⁹³ *Art. cit.*, p. 25; opinión que implícitamente parece sostener también SANTA-MARIA PASTOR («Organización...», *art. cit.*, 1988, p. 391).

El autor primeramente citado ha vuelto a insistir recientemente sobre lo mismo, con la vehemencia propia del político, al recordar su participación en los trabajos de elaboración de la CE, con menor fortuna, a este respecto, de la que hubiera deseado en la defensa de sus tesis (vid. M. HERRERO DE MIÑÓN, *Memorias de estío*, 1993, en particular pp. 93 a 99 y 148 a 168, donde al relatar su peripecia vital como constitu-

deja fuera de manera directa a la Comunidad Autónoma de Aragón, único caso de «antigua entidad histórico-política», además del vasco y el navarro, que menciona en el Estatuto los derechos históricos. La Disposición Adicional Quinta EAr afirma que «La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, los que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la Disposición Adicional Primera de la Constitución», siendo prácticamente transcripción de la única adicional del Estatuto vasco y que sólo será luego reproducida por la adicional primera del navarro.

Más sugerente es la opinión de quienes, como CORCUERA, sostienen que la adicional de la Constitución recoge un importante elemento interpretativo en orden a la comprensión del sistema autonómico, en cuanto estructura jurídico-política que expresa la diversidad interna del Estado español producto de la historia⁹⁴.

El resultado del respeto y amparo de los derechos históricos de los territorios forales por el texto constitucional —la aparición de la Comunidad Autónoma del País Vasco (incluyendo en su seno las instituciones forales tradicionales de las provincias configuradas como territorios históricos), así como la reforma y mejoramiento del régimen foral de Navarra (calificada explícitamente como Comunidad Foral y constituida como Comunidad Autónoma)— es asunto todavía más actual que histórico, al mismo tiempo que lógico colofón del proceso al que se ha querido aludir con brevedad.

d) *Reflexiones críticas sobre el entendimiento de la unidad nacional*

La razón de este excursus sobre la foralidad no ha sido otra que la de poner de manifiesto cómo las bases jurídicas de la unidad nacional no han excluido nunca la existencia de regímenes peculiares en el seno del Estado español. La realidad diversa y plurinacional que es España ha sido, por tanto, siempre así —con mayor o menor in-

yente lamenta el escaso eco de sus posiciones, al mismo tiempo que ofrece un nuevo testimonio sobre la gestación del Título VIII); repárese especialmente en la forma en que se mide la condición histórica del Estado, por cuanto ésta sólo alcanza a ciertos fenómenos agudos de reivindicación nacionalista, que fundarían hoy el tratamiento singular de los llamados hechos diferenciales.

⁹⁴ J. CORCUERA ATIENZA, «La constitucionalización de los derechos históricos: Fueros y autonomías», REDC 11, 1984, pp. 35 a 37.

tensidad, pero desde su origen—, y ello a pesar de que las Constituciones vigentes entre 1812 y el primer tercio del siglo xx, todas ellas sin excepción, organizaron el Estado en forma unitaria⁹⁵. De donde se deduce la falta de conexión existente entre las declaraciones formales de las normas jurídico-constitucionales sobre la organización estatal y un determinado significado de las mismas cuyo contenido sea igual, inmutable y prefijado con antelación.

Si no nos dejásemos llevar por el influjo mágico de las palabras⁹⁶, cabría poner muy seriamente en cuestión, a la vista de lo expuesto, la real unidad del Estado. Cuando menos, la interpretación que habitualmente se da a esta expresión, por cuanto la configuración jurídico-política del Estado ha sido tarea continua, de elaboración tortuosa, de componendas e incidentes, de retrocesos y acelerones que ha ido diseñando —sin poder considerar nunca la labor definitivamente terminada— el conjunto hoy en presencia.

La composición territorial del Estado y su organización es algo dinámico, permanentemente sometido a crítica y a revisión desde la teoría y desde la práctica. El análisis jurídico de estos fenómenos no puede, en consecuencia, permanecer ajeno a su naturaleza, no debe plantearse en términos estáticos, puramente positivistas, sino que debe proporcionar todos los cauces posibles de interpretación válida

⁹⁵ Apartándose por completo de esa línea de tendencia, cabría citar —como experiencia atípica en la historia nacional— el Proyecto de Constitución de 1873, proyecto de la Primera República española que contemplaba una organización territorial de corte federal, que, sin embargo, no llegó ni siquiera a estar vigente, dada la efímera vida de la primera experiencia republicana, lo cual no fue óbice, ni mucho menos, para la efervescencia regional. Heredero de esta experiencia es el esfuerzo que siguen realizando luego, en plena restauración borbónica, algunos partidos, como muestra, por ejemplo, el *Proyecto de Pacto ó Constitución Federal del Estado aragonés votado por el Congreso Federal Regionalista celebrado en Zaragoza, 1883*, edición facsímil por la Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1988.

⁹⁶ Vid. una síntesis de estos problemas en el trabajo de F. HAFT, «Derecho y Lenguaje», en el volumen colectivo de A. KAUFMANN y W. HASSEMER (Eds.), *El pensamiento jurídico contemporáneo*, 1992, pp. 219 a 238; con mayores pretensiones de generalidad, A. HERNANDEZ GIL, *Problemas epistemológicos de la Ciencia Jurídica*, 1976, pp. 113 y ss., donde analiza las vinculaciones y semejanzas entre el lenguaje y el Derecho en la investigación de la perspectiva estructuralista de la ciencia jurídica. La mejor exposición de estas cuestiones relativas al lenguaje sigue siendo la de F. SAINZ MORENO, *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, 1976, pp. 19 a 135; de este mismo autor, «Los textos normativos. Condiciones de inteligibilidad», en AA.VV., *Actualidad y perspectivas del Derecho público...* ob. cit., vol. I, pp. 442 a 445; últimamente, breves consideraciones en clave de filosofía jurídica, en M. PEREZ OLEA, «Un jurista en la Academia (Apostillas a la elección como Académico numerario de la Real Academia de la Lengua del Profesor García de Enterría)», RAP 134, 1994, pp. 371 y ss.

y debe orientar sobre hipotéticas vías de evolución desde dentro del mismo Ordenamiento. Ideas éstas tributarias, una vez más, del magisterio del Profesor GARCIA DE ENTERRIA, cuyo pensamiento —expresado ya al principio de los años sesenta— no podemos sino reproducir recordando el siguiente párrafo⁹⁷:

«No es posible edificar con las instituciones una arquitectura sistemática definitiva y cerrada, como la que el positivismo pretendió construir con el conjunto de las normas. La apertura esencial de la institución hacia la vida, por su conexión rigurosa con la experiencia de un círculo determinado de problemas; la presencia en su seno de valores superiores, cuya realización plena no es nunca alcanzable; la articulación siempre móvil entre las distintas instituciones, según el grado de su distinto desarrollo o los cambios parciales introducidos en el sistema, que se prolongan a todo el conjunto; la significación distinta que de un mismo y único problema puede resultar de una pluralidad de proyecciones desde otros tantos centros institucionales; la posibilidad de "invención" de nuevos principios por una casuística cada vez más apuradamente analizada, o por obra de la doctrina, hacen del pensamiento institucional algo necesariamente vivo y dinámico, en cuyo incesante fluir encuentra justamente su expresión la auténtica vida del Derecho.»

Es en este sentido en el que interesa poner de relieve la significación jurídica de la pervivencia de la foralidad como válvula de escape de las tensiones centralizadoras, incluso como reducto exento a los más férreos intentos de uniformización jurídica estatal. Ello permite afirmar, con T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ, que en nuestro país nunca se llegó a realizar del todo la unidad jurídica estatal⁹⁸, por lo mismo que en nuestros días cabrá seguir manteniendo, sin estrépito de juicio, dicha afirmación, con unas consecuencias jurídicas muy concretas. Afirmación quizás sorprendente que estimo acertada la que realiza este autor al estudiar las bases de la Administración foral vasca. Sentimiento que es igualmente compartido —aunque no enunciado de manera tan contundente— por S. MARTIN-RETORTI-

⁹⁷ «Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo», RAP 40. 1963, pp. 221 y 222.

⁹⁸ T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Los derechos históricos...*, ob. cit., p. 77.

LLO al analizar en perspectiva histórica el régimen foral navarro, cuyo contenido jurídico-público le lleva a apreciar «cómo a pesar de los reiterados y no débiles esfuerzos habidos en los últimos ciento cincuenta años para afirmar una estructura centralizada y homogénea del Poder, tal meta nunca fue realidad plenamente alcanzada»⁹⁹. La misma idea parece, en fin, alentar —de manera, sin duda, mucho más significativa por plantearse en estudios de carácter general y no en uno específico del régimen foral— en las consideraciones del Profesor NIETO a propósito de las constantes históricas que han venido determinando la estructura institucional del Estado español y de su Derecho, entre las que señala, en primer lugar, la fragmentación del poder en su vertiente territorial¹⁰⁰.

La España invertebrada de ORTEGA sigue siendo una realidad en su versión actualizada y traducida al esquema jurídico-organizativo del Estado español¹⁰¹. Realidad, más o menos dolorosa según el particular punto de vista del observador, que no ha venido a modificar el sistema autonómico, pero que en ningún caso debe ser imputada al mismo, por lo menos en exclusiva, ya que si bien la puesta en práctica de dicho sistema no ha mejorado el nivel global de integración estatal, no cabe considerar que sea causa eficiente de la falta de articulación efectiva de todo el Estado. Antes al contrario, la corriente descentralizadora que lo inspira debería coadyuvar a poner en circulación un uso de las fórmulas organizativas más ade-

⁹⁹ S. MARTIN-RETORTILLO, «La evolución histórica...», art. cit., p. 109.

¹⁰⁰ Esto es, «la variedad de regímenes tradicionales, tendencialmente unificados (...) pero sin llegar en ningún caso a la uniformidad y mucho menos a la centralización» (NIETO, *Estudios históricos...*, ob. cit., p. 71); así, también, ALBERTI ROVIRA considera que «no es difícil concluir por ello que la unidad española nunca, en los últimos doscientos años, por limitar el horizonte al del Estado Constitucional, ha estado bien soldada» («Estado autonómico...», art. cit., p. 225), lo que le sirve para valorar el punto de partida en el que se encontró el constituyente de 1978 al diseñar una organización territorial del Estado que diera respuesta a las necesidades (históricas y futuras) de integración. Vid., a este respecto, las observaciones realizadas por V. PÉREZ DÍAZ, *La primacía de la sociedad civil*, 1993, pp. 225 y ss., sobre los que llama «mesogobiernos regionales» (muy en particular, pp. 237 a 241).

¹⁰¹ La obra a la que se alude, escrita a principios de los años veinte, debe ser entendida en el contexto de la época, en el que cobran valor y significado algunas de sus afirmaciones que convendrá traer a colación, como la de que «La unidad española fue hecha para intentarla» o esta otra (tan llamativa y de trastienda probablemente más compleja que su sencilla apariencia) según la cual «España es una cosa hecha por Castilla y hay razones para ir sospechando que, en general, sólo cabezas castellanas tienen órganos adecuados para percibir el gran problema de la España integral» (tomo la referencia de la edición de las *Obras Completas* de ORTEGA Y GASSET realizada en 1983, vol. 3, pp. 61 y 63).

cuado a la plasmación territorial del Estado social y democrático de Derecho.

Con todo y con eso, la vertebración territorial del Estado no debe ser sólo valorada en el nivel abstracto de la pura teoría organizativa, ni tan siquiera en el excesivamente alicorto ámbito político, sino que debe encontrar también una traslación a la vivencia cotidiana del ciudadano, a sus necesidades y requerimientos, a la más completa satisfacción de las prestaciones que le son debidas; en definitiva, a una mejora integral de su calidad de vida (entendida ésta no exclusivamente en la visión ambientalista, tan de moda en los últimos tiempos). Es en este punto en el que no creemos desdeñables los logros alcanzados, aunque sólo sea por la mayor proximidad (y consiguiente posibilidad de control inmediato) del ciudadano a la Administración actuante en multitud de parcelas.

En términos de comparación jurídico-constitucional, el «sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía» que utiliza la Ley de 25 de octubre de 1839 viene a encontrar su paralelo en la actualidad en la declaración del art. 139.1 CE, conforme al cual «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado», declaración que en realidad —como se verá más adelante— produce, en el mejor de los casos, efectos jurídicos más que relativos. Y del mismo modo que aquél no pudo suponer el arrumbamiento de las especialidades forales navarra y vasca, la actual declaración tampoco debe ser tenida como instrumento de reconducción a la unidad —encarnada en la dirección del poder estatal— de cualquier particularismo autonómico. Con otras palabras, la unidad no excluye ni elimina completamente *per se* —en cuanto declarada en el nivel constitucional— la diferenciación territorial de algunas partes del Estado en el régimen jurídico de algunos concretos aspectos. Por supuesto, tampoco prejuzga el alcance que estas excepciones puedan llegar a tener como no sea sino en forma de tendencia.

Cabe resumir, en definitiva, las anteriores páginas en una convicción que hemos dejado suficientemente acreditada. Se trata de la creencia en el nulo valor jurídico y argumental que pueden tener supuestas tradiciones históricas nunca avaladas ni por los hechos ni en el plano normativo —tampoco sometidas, siquiera, a mínima crítica—. Invalidez, pues, de esas presunciones de carácter mítico, que deben situarse en el plano de la sociología política y de la ideología y no en el plano de lo normativo¹⁰² para cimentar el contenido de un

¹⁰² Vid. la aplicación de estas ideas por SANTAMARIA PASTOR al caso del fun-

principio constitucional como el principio de unidad de mercado, en punto, sobre todo, a la delimitación de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Es preciso encontrar el alcance jurídico real del principio de unidad de mercado en la actual Constitución española, esfuerzo al que dedicamos los siguientes capítulos con la pretensión de delimitar su contenido y su eficacia y en el convencimiento, además, de que, como afirma VILLAR PALASI, «abrir de nuevo un interrogante sobre algo aceptado es la más noble tarea de un investigador indiferentemente de que se equivoque o acierte»¹⁰³.

damento legal del régimen foral navarro, que se ha situado históricamente en las ideas de pacto y de singularidad, cuando realmente se trata tan sólo, en el origen, de «ideas políticas, expresión de una cierta autoconciencia colectiva del pueblo navarro»; ideas que, en opinión de este autor, llegaron a calar tan hondo que han sido prodigiosamente aceptadas, obteniendo incluso su mayor éxito en las épocas aparentemente menos propicias a ese tipo de distinciones (art. cit., pp. 49 y 50).

¹⁰³ J. L. VILLAR PALASI, «Una visión tópica de la tópica», en AA.VV., *Estudios sobre Administración. Homenaje al Profesor MESA MOLES*, 1981, p. 626.

CAPITULO SEGUNDO

LA FALTA DE POSITIVACION DE LA UNIDAD DE MERCADO. CONSECUENCIAS JURIDICAS

Es obvio que la Constitución quiere el mantenimiento de la unidad económica del mercado nacional y, además, así lo proclaman expresamente algunos Estatutos de Autonomía como el de Aragón (directamente, en su art. 56). La CE no puede amparar la desaparición de los elementos normativos e institucionales que caracterizan a un espacio económico como unidad. Al mismo tiempo, el Ordenamiento constitucional exige igualmente la distribución del poder político (y administrativo), que se concreta, aquí, en el reconocimiento a las Comunidades Autónomas de atribuciones no despreciables en materia económica. Cómo se conjugan ambas exigencias es lo que habrá que precisar.

Conocidos ya los perfiles teóricos del concepto de unidad económica y su desarrollo histórico en el Estado español, debe analizarse cómo queda plasmado en la actual Constitución de 1978. Conseguiremos así saber cómo se articula técnicamente el contenido conceptual de la unidad de mercado y extraer, en consecuencia, las enseñanzas que nos permitan explicar de qué manera se proyecta sobre el reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas. Podemos avanzar desde ahora mismo la idea central que nos mueve en este estudio, consistente en que las funciones del principio de unidad de mercado en el sistema constitucional español vendrán lógicamente definidas por la estructura de su configuración jurídica y no por simples interpretaciones voluntaristas de su contenido.

I. CARACTERIZACION JURIDICA DEL PRINCIPIO DE UNIDAD

La configuración constitucional de la unidad de mercado presenta, en efecto, caracteres ciertamente peculiares, por cuanto no aparece enunciada como tal, fenómeno por lo demás común en el Derecho comparado, en el que no se encuentran tampoco auténticas declaraciones constitucionales a este respecto.

A diferencia de lo que ocurre con otros importantísimos principios fundamentales del Estado y de su organización, que son expresamente establecidos como reglas positivas y ciertas al máximo nivel normativo que presta la Constitución¹⁰⁴, no existe declaración expresa de la unidad de mercado en nuestro sistema constitucional. A lo largo de los preceptos que descriptivamente se conocen como «Constitución económica»¹⁰⁵ no se contiene una sola referencia directa a la unidad de mercado como objetivo declarado del Ordenamiento constitucional, sino que la inteligencia del mismo se apoya genéricamente en todo él, en la medida en que proyecta a la esfera económica el principio de unidad que establece el art. 2 CE. De modo y manera que esa proyección se propaga a todo el conjunto de modalidades de intervención directa de los poderes públicos en la actividad económica (empresa pública, planificación y fomento, principalmente), así como a los objetivos constitucionales de carácter económico claramente establecidos, entre otros, por los arts. 9, 40, 128, 130, 131 y 138 CE: libertad e igualdad plenas, reales y efectivas; participación ciudadana en la vida económica y social; progreso social y económico; crecimiento y redistribución de la renta; estabilidad económica y pleno empleo; subordinación de la riqueza al interés general; modernización y desarrollo de los sectores económi-

¹⁰⁴ La libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político como valores superiores del Ordenamiento jurídico del Estado español social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE); soberanía nacional (art. 1.2); Monarquía parlamentaria (art. 1.3); unidad, autonomía y solidaridad territorial (art. 2); el conjunto de muy destacados principios garantizados por el art. 9.3 CE (legalidad, jerarquía y publicidad normativa, seguridad jurídica, etc.); libertad de empresa y economía de mercado (art. 38)...; los principios configuradores de las Administraciones públicas y rectores de su actuación consagrados en el art. 103 CE, etc.

¹⁰⁵ De «Constitución económica formal» habla el Tribunal Constitucional para significar el conjunto de las reglas constitucionales reguladoras de las «normas destinadas a proporcionar un marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica» (Sentencia 1/1982, de 28 de enero); sobre este conocido concepto hemos de volver más adelante.

cos; equilibrio y armonía del desarrollo regional y sectorial; solidaridad interterritorial. Como dice el Tribunal Constitucional, en la Sentencia hasta ahora tan reiteradamente citada y en otras muchas, la consecución de estos importantísimos objetivos económicos «exige la adopción de medidas de política económica aplicables con carácter general a todo el territorio nacional»¹⁰⁶.

Ahora bien, ¿qué supone entonces la ausencia de declaración constitucional de este principio? Es cierto que la no positivación de la unidad de mercado entre el catálogo de objetivos económicos constitucionales no le restaría, en principio, valor jurídico, a lo que apunta, desde luego, la plena normatividad del texto constitucional, que tiene su base en la obligatoriedad del mismo («los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico», art. 9.1 CE), como se ocupó de argumentar en su momento la doctrina¹⁰⁷ y como fue directamente asumido por la jurisprudencia constitucional desde el principio, expresándose en formulaciones tan rotundas como conocidas¹⁰⁸.

Supuesto así, por el momento, el encaje constitucional del principio de unidad de mercado y, por consiguiente, el carácter normativo del mismo, habría entonces de precisarse su caracterización y eficacia con arreglo al tipo normativo de que se trate, es decir, la clase de norma jurídica de entre las teóricamente posibles. Operación ésta de conceptualización técnica que ofrece mayores dificultades, incluso partiendo del dato de la no positivación, puesto que ello podría remitir a categorías tan diversas como genéricas. Tales son los valores superiores del Ordenamiento, los principios generales del Derecho o, inespecíficamente, los principios constitucionales. En definitiva, todo

¹⁰⁶ Sentencia 1/1982, cit., FJ Primero.

¹⁰⁷ No es preciso destacar la influencia que en este punto tuvo la contundente y temprana caracterización del efecto normativo directo de la Carta Magna llevada a cabo por GARCIA DE ENTERRIA, «La Constitución como norma jurídica», en el volumen colectivo dirigido por él mismo y por A. PREDIERI, *La Constitución española de 1978. Un estudio sistemático*, 1980 (las referencias que hagamos a este trabajo lo serán del publicado en su obra *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 1981).

¹⁰⁸ Así, sin ser la primera ocasión, la que lleva a cabo la Sentencia 80/1982 es particularmente enérgica:

«Que la Constitución es precisamente eso, nuestra norma suprema y no una declaración programática o principal, es algo que se afirma de modo inequívoco en su artículo 9.1 (...) Decisiones reiteradas de este Tribunal en cuanto intérprete supremo de la Constitución (artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) han declarado ese indudable valor de la Constitución como norma» (Sentencia 80/1982, de 20 de diciembre, FJ Primero).

el conjunto de *normas jurídicas no escritas que hacen referencia al orden sustancial valorativo*¹⁰⁹ propugnado por la Constitución sin necesidad de manifestarse directa y expresamente en concretas reglas contenidas en preceptos constitucionales. Analizaremos, pues, cada una de estas posibilidades para saber si podemos llegar a decantarnos por una determinada caracterización del principio de unidad de mercado, teniendo en cuenta las consecuencias que implican los respectivos conceptos normativos que han sido mencionados.

1. VALOR CONSTITUCIONAL

La unidad económica no es, por supuesto, uno de los valores superiores del Ordenamiento, ya que ni el art. 1.1 CE ni ningún otro precepto constitucional le otorga tal condición, pero tampoco parece posible considerarlo como un valor no positivado de otro orden, es decir, según la construcción de PAREJO ALFONSO¹¹⁰, un valor constitucional normal o un valor ordinario (infraconstitucional). Esto es así porque, junto a los superiores, descubre este autor otros tipos de valores constitucionales y legales, todos los cuales integran un orden de los valores jurídicos vertebradores del Ordenamiento, que se condensan en el núcleo valorativo superior del art. 1.1 CE, cuya superioridad no estriba en la atribución formal de jerarquía, sino que es una cualidad inherente a los mismos por su aplicación universal a todo el Estado, en cuanto poder y en cuanto Ordenamiento.

Podría argumentarse, a este respecto, para conceder a la unidad de mercado la categoría de valor constitucional —siquiera fuera un valor normal no positivado, según la terminología acuñada por PAREJO—, trayendo a colación una interpretación meramente literal del art. 1.1 CE, poniendo el énfasis en el hecho de que este precepto declara que «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho...», en el que el pronombre indeterminado «un» supon-

¹⁰⁹ L. PAREJO ALFONSO («Constitución y valores del ordenamiento», en *Hom. García de Enterría*, vol. I, 1991, pp. 29 y ss.) ofrece la explicación dogmática más completa sobre el juego del concepto de valor en el Derecho, atendiendo especialmente al alcance y significado de los valores superiores del Ordenamiento consagrados en el art. 1.1 CE —la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político—, lo que le lleva a desentrañar su específico contenido diferenciado de otras figuras afines como los principios generales y frente a los planteamientos que han venido siendo hechos desde la filosofía del Derecho (así, G. PECES-BARBA, *Los valores superiores*, 1984).

¹¹⁰ «Constitución...», art. cit., pp. 117 a 122.

dría, precisamente, una clara determinación constitucional en el sentido de la unidad¹¹¹. Prescindiendo de la fuerza interpretativa que quepa atribuir al argumento literal¹¹², lo cierto es que tal circunstancia no pasa de ser un mero accidente, como lo demuestra, sobre todo, el que la proclamación de la unidad, como fundamento incluso de la propia Constitución, sea el objeto inmediato del art. 2 CE, por más que se trate de «la indisoluble unidad de la Nación española».

Del texto de la Constitución se desprende meridianamente que el art. 1.1 CE —por su propia dicción, por los debates habidos durante su elaboración, así como por su sentido y finalidad— se orienta a dejar sentadas las bases de la caracterización global del Estado «realizada desde la doble vertiente o imagen especular de éste como poder (Estado social y democrático de Derecho) y como ordenamiento (el creado por aquél según un orden de valores)»¹¹³. El valor de la unidad (extensible en igualdad de condiciones a su vertiente económica) sería, en su caso, un valor constitucional normal positivado con base en el precepto últimamente citado. Argumentación que en algún momento parecen apuntar, como veremos, ciertas Sentencias constitucionales, si bien aludiendo no tanto a valores como al principio genérico de unidad.

El concepto de valor, sea éste superior o no, no se adapta particularmente a la imagen de la unidad de mercado, en la medida en que el orden constitucional de valores que opera articulado sobre los superiores que declara el art. 1.1 CE se compone de valores que gozan de un alto grado de abstracción, generalidad e indeterminación¹¹⁴, como son la libertad, la igualdad, la justicia, el pluralismo político, la dignidad de la persona, etc., que se sitúan en un plano claramente superior al de la unidad económica.

¹¹¹ Para CALONGE, la alusión en el Preámbulo constitucional a la voluntad de la Nación española de «garantizar la convivencia democrática ... conforme a un orden económico y social justo» tiene el significado directo de «unicidad del orden económico nacional» (*Autonomía política...*, ob. cit., p. 129).

¹¹² Si bien, según el art. 3 del Código Civil, «las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras», no es menos cierto que la interpretación de éstas debe hacerse —sigue diciendo el Código— «en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos (...), atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas».

¹¹³ PAREJO, «Constitución...», art. cit., p. 47.

¹¹⁴ PAREJO ALFONSO, art. ult. cit., p. 128.

2. PRINCIPIO GENERAL

La categoría de los principios generales del Derecho, que va unida a una mayor decantación histórica en sede de teoría general del Derecho¹¹⁵, podría entrar en juego aquí plenamente para explicar el significado de la unidad de mercado. Al no estar explícitamente consagrada ésta en ningún precepto constitucional, se comportaría como uno de esos principios generales, sobre los que se ha destacado la utilidad que aportan precisamente en el mundo actual, en el que a menudo las actuaciones administrativas se justifican estrictamente en una ley-medida¹¹⁶, simple decisión normada para la obtención de un fin político, de política económica y social.

Las capacidades heurística, inventiva y organizativa de los principios generales del Derecho sirven para dotar de coherencia y encauzar justamente esa actuación administrativa que las más de las veces carece de justificación por sí misma¹¹⁷, sin olvidar tampoco la importancia que les otorga su reconocimiento como fuente supletoria del Derecho, aplicable en defecto de norma escrita o de costumbre (esta última de escasa o nula incidencia en el ámbito del Derecho Administrativo), ni «su carácter informador del ordenamiento jurídico» (art. 1.4 del Código Civil). Características como las citadas deberían coadyuvar a una superior funcionalidad de los principios frente a los valores constitucionales, por lo menos desde el momento en que aquéllos deberían ser notablemente más concretos que éstos.

Sin embargo, la pregunta clave que siempre se plantea al estudiar los principios generales del Derecho y cuya respuesta queda no pocas veces en el aire es la del origen y consiguiente manifestación de dichos principios, dado que el Ordenamiento positivo se limita a su genérico reconocimiento como categoría, pero no desciende

¹¹⁵ Vid. las referencias que aporta E. GARCIA DE ENTERRIA sobre la fundamentación de los mismos («Reflexiones...», art. cit.).

¹¹⁶ Sobre este concepto y su utilización, vid. E. GARCIA DE ENTERRIA, «La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo», RAP 38, 1962, pp. 196 y 197. Una explicación sintética de los problemas que suscita esta categoría, en SANTAMARIA, *Fundamentos...*, ob. cit., pp. 516 a 518 y 525 a 529; con referencia a su aplicación en un supuesto concreto, J. R. PARADA VAZQUEZ, «Expropiaciones legislativas y garantías jurídicas», RAP 100-102, vol. II, 1983, pp. 1139 y ss.; G. ARIÑO ORTIZ, «Leyes singulares, Leyes de caso único», RAP 118, 1989, pp. 57 y ss.; últimamente, J. A. MONTILLA MARTOS, *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*, 1994, en especial pp. 93 a 152.

¹¹⁷ E. GARCIA DE ENTERRIA y T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 1989, p. 74.

siempre a la proclamación de los mismos en los textos legales. No es ni mucho menos cuestión pacífica en la doctrina la de la identificación, no ya de concretos principios, sino la de su mismo concepto en cuanto categoría normativa y, por tanto, la del mecanismo técnico que permite la elaboración, reconocimiento y aplicación de uno de esos principios¹¹⁸. Las propuestas que a este respecto se han realizado pueden sintetizarse en dos, que han dejado sentir su influencia con mayor o menor intensidad, siendo iusnaturalista la primera y positivista la segunda, según que el énfasis se ponga en el origen extra o metajurídico de los principios o bien en su significado auténticamente jurídico.

No podemos dejar de adscribirnos a las corrientes modernas de síntesis entre ambas tendencias que han recibido un respaldo doctrinal de mayor envergadura, como son las que sosteniendo el carácter plenamente normativo de los principios afirman su contenido y su origen jurídico, es decir, en general, elaboraciones doctrinales y jurisprudenciales —cuando no directas declaraciones legales— inducidas a partir de las reglas jurídicas (escritas o sentidas como tales por tradición cultural) vigentes en una determinada época y Ordenamiento. De manera que se encuentran muy vinculados también a los valores constitucionales, al orden material de la norma fundamental, en la medida en que han de ser «precipitación y manifestación concreta del orden general, del sistema de valores y principios básicos sentado por la Constitución»¹¹⁹, lo que hace que su alcance y concreto contenido (en cada momento distinto, cambiante según el sustrato de la sociedad que pretende conformar) deba ser el resultado de ponderar cada uno de ellos en relación con los otros principios y con el entero sistema constitucional del que derivan¹²⁰.

No parece tampoco viable, en resumen, la aplicación con un mí-

¹¹⁸ Vid. la exposición general que hace SANTAMARIA PASTOR, *Fundamentos...* ob. cit., pp. 345 a 352; también, el reciente libro de M. BELADIEZ ROJO, *Los principios jurídicos*, 1994.

¹¹⁹ L. PAREJO ALFONSO, «Los valores en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Hom. Villar Palasí*, 1989, p. 952.

¹²⁰ Una concepción mucho más restrictiva —engarzada con un entendimiento moderno de lo que fue el iusnaturalismo— es la que ofrecen otros autores como, entre los más recientes en nuestro país, J. ARCE Y FLOREZ-VALDES, cuya obra, sin embargo, compendia muy ilustrativamente estas tendencias (*Los principios generales del Derecho y su formulación constitucional*, 1990), suponiendo a la postre una identificación entre principios generales del Derecho y valores constitucionales en cuanto que éstos serían «la perspectiva teleológica» de aquéllos, lo que le lleva a considerar sólo como principios generales los que en verdad son los valores superiores del Ordenamiento que propugna la Constitución.

nimo grado de operatividad de la *veste* de principio general del Derecho al que nos ocupa. Dejando al margen el que los principios normalmente invocados como tales —sea una u otra la posición científica desde la que se parta— se caracterizan por ser, quizás más que ninguna otra cosa, verdaderamente generales e incluso de aplicación multidisciplinar, a las diversas ramas más o menos convencionales del Ordenamiento¹²¹, es lo cierto que el principio de unidad de mercado no se ajusta tampoco a este tipo normativo. Si, como explica el Profesor SANTAMARIA PASTOR, creemos que el único requisito válido para identificar un principio general del Derecho es el de su carácter operativo, es decir, la capacidad de ser referido a materias jurídicas y de ser utilizado en el proceso de aplicación del Derecho, cumpliendo una función directiva general de la creación de éste¹²², es claro que la configuración de la unidad económica como uno de tales principios exigiría su formulación precisa, que en ningún caso se contiene en la Constitución.

Dicho de otro modo, si todo principio general proyecta su normatividad influyendo y condicionando el contenido de las normas jurídicas positivas relativas a una materia, en este caso la unidad de mercado debería cumplir ese papel directivo con respecto a la articulación jurídica del Estado en su conformación territorial y en la vertiente económica, circunstancias que no son fácilmente apreciables —por paradójico que pueda parecer— en atención a la falta de concreción constitucional de ese principio. Por otro lado, como ha alertado el Profesor NIETO, el abuso en el empleo de los principios generales del Derecho está produciendo consecuencias irreparables en la propia funcionalidad del Derecho, lo que desaconseja su extensión desmesurada¹²³.

3. PRINCIPIO CONSTITUCIONAL INDETERMINADO

Las consideraciones que venimos realizando no deben estar muy alejadas de las que han podido motivar el que, en realidad, sea muy

¹²¹ Piénsese en principios como el de buena fe, el *rebus sic stantibus*, el de *res iudicata*, el de legalidad, el de seguridad jurídica, etc.

¹²² SANTAMARIA PASTOR, *Fundamentos...*, ob. cit., p. 347.

¹²³ A. NIETO, *Derecho Administrativo Sancionador*, 1993, pp. 35 a 37. Denuncia este autor, con su mordacidad característica, el resultado de que parece ser en la realidad que «el Derecho progresa cuando renuncia a sus caracteres aparentemente esenciales de claridad y previsibilidad y cuando debilita la garantía de la seguridad jurídica que ofrecen sus normas positivas, para lanzarse a las turbulencias vitales y arriesgadas de los principios generales del Derecho» (Ibid., p. 36).

habitual referirse a la unidad económica simplemente como un principio constitucional, sin mayor caracterización. La abundancia de ejemplos en la doctrina y en la jurisprudencia nos excusa de documentar en detalle lo que no es sino práctica común, probablemente fruto de una carencia de atención. No es posible contentarse ya con esa vaga alusión a la unidad de mercado como principio constitucional derivado del principio de unidad sancionado por el art. 2 CE¹²⁴.

Esa insuficiente caracterización es tanto más inaceptable cuanto más extendida viene siendo la utilización del concepto de «unidad» como vaciamiento o limitación de competencias autonómicas, llegando a ver como requisitos de la unidad aspectos verdaderamente nimios, de importancia muy discutible¹²⁵, perfilándose así una utilización del principio de unidad de mercado que supone su consideración acrítica en cuanto concepto jurídico indeterminado que, como ocurre frecuentemente con éstos, se traduce en un desbordamiento del alcance que, *a priori*, pudieran tener esos límites, actuando en cambio dicho principio de unidad de mercado como mecanismo de refortalecimiento de la parte más fuerte de la relación —en este caso, el poder estatal—, o, lo que es lo mismo, el consiguiente desapoderamiento *de facto* a las Comunidades Autónomas de todas o gran parte de sus competencias económicas.

El ámbito abierto a la interpretación jurídica en materia de distribución competencial no debe alcanzar, en ningún caso, resultados manifiestamente distorsionadores del esquema fijado por el bloque de la constitucionalidad, es decir, cualquier operación de reasignación de competencias no puede fundarse en la interpretación doctrinal o jurisprudencial de los textos vigentes (cuyos únicos mecanismos válidos de reforma son los constitucionalmente previstos), por lo que la principal misión del intérprete será la de asegurar el plusvalor de la CE, en este caso en colaboración sobre todo con los Estatutos de Autonomía, con relación a las competencias autonómicas legalmente establecidas en materia económica.

Parece especialmente importante hacer hincapié ahora en esta necesidad, porque hemos dejado atrás la incertidumbre de los momentos fundacionales del sistema, en los que la labor interpretativa

¹²⁴ Sin perjuicio, por supuesto, del valor político que también puede y debe otorgarse a la declaración constitucional de la unidad estatal.

¹²⁵ S. MARTÍN-RETORTILLO. *Derecho Administrativo Económico I*, 1988, pp. 117 y ss.; crítica que reitera también este autor en «Evolución histórica...», art. cit., p. 102, por nota.

del Tribunal Constitucional fue, sin ningún género de dudas, ineludible, amén de excelente, para ayudar al alumbramiento del mismo, aclarando aquellos aspectos que pudieran hacer más difícil su puesta en práctica por tratarse de elementos fundamentales de partida (recuérdese, así, la jurisprudencia que clarificó el significado de los términos «competencias exclusivas» que utilizaron tanto los Estatutos de Autonomía como la propia CE o, en una tarea más continuada, la elaboración de la doctrina relativa a la legislación básica estatal, etc.).

La hora actual del sistema autonómico ha superado ya esos escollos iniciales y su desarrollo por vías normales (ajenas a las de la reforma constitucional) exige el mayor asentamiento del mismo, que no es posible si se cuestionan las competencias de las Comunidades Autónomas mediante el recurso a teorizaciones limitativas sólo basadas en un entendimiento restrictivo del propio sistema.

No hay que olvidar, por otra parte, que los pronunciamientos del Alto Tribunal están muy ligados al tipo de proceso constitucional a cuya resolución se ordenan, por lo que en los conflictos de competencia la decisión final sobre la atribución de determinado título habilitante a favor del Estado *stricto sensu* o a favor de una Comunidad Autónoma es lo que impregna muy decisivamente la argumentación sobre los fundamentos competenciales de una actuación estatal o autonómica, de manera que quepa declarar en el fallo el concreto exceso competencial que en ese caso se haya producido y, en paralelo, la titularidad de la competencia controvertida¹²⁶. Salvo que se acompañe de precisiones adicionales *obiter dicta* (útiles como mera orientación sobre la eventual extensión del fallo a otros casos similares pero distintos, es decir, protagonizados por sujetos diferentes), ello debe ser tenido en cuenta para valorar el sentido de las declaraciones del Tribunal Constitucional, a diferencia de lo que ocurre en otros procesos —como los recursos y las cuestiones de inconstitucionalidad— en los que la operación que se lleva a cabo es, si puede decirse así, de mayor envergadura, pues se realiza un examen general y unidimensional de una determinada norma, estatal o autonómica, cuyo contraste con las normas constitucionales determina su plena adecuación a éstas o, por el contrario, su colisión y, en consecuencia, la eliminación de aquéllas del Ordenamiento mediante su anulación en cuanto inconstitucionales¹²⁷. No deja de ser significativo que

¹²⁶ Lo que puede culminar en la anulación de la disposición que motivó el conflicto (art. 66 LOTC).

¹²⁷ Art. 39 LOTC.

gran parte de las Sentencias del Tribunal Constitucional que manejan el concepto de unidad de mercado pertenecen al primer supuesto.

Habrà que intentar, en consecuencia, aproximarse a una concepción del principio constitucional de unidad de mercado que, integrando las cautelas y exigencias que hemos expuesto como premisas (derivadas de los presupuestos histórico-políticos y de las bases jurídicas de la unidad española), sirva para hacerlo operativo rellenando de contenido material preciso su conexión lógica con los principios de unidad y de autonomía sentados por la CE. Recorrer el camino que lleve a proponer un concepto de tales pretensiones y a elaborar su construcción teórica es el propósito que nos anima a partir de aquí.

II. FORMULACION DE LA UNIDAD ECONOMICA

En la búsqueda del concepto de unidad de mercado que cumpla las funciones y los requisitos a los que nos referíamos, comenzaremos por comprobar empíricamente cuáles han sido los efectos producidos en el Ordenamiento por la falta de un entendimiento claro de las determinaciones constitucionales sobre la unidad económica. Para ello, atenderemos a las formulaciones acogidas en la jurisprudencia y en la legislación.

1. ENFOQUE JURISPRUDENCIAL

El enfoque jurisprudencial del concepto lo obtendremos, sucesivamente, del uso que se ha hecho del mismo en la doctrina de nuestro Alto Tribunal y en la del Tribunal Supremo, pero lo completaremos con alguna alusión que ha merecido también en la doctrina del Consejo de Estado, que, en cuanto «supremo órgano consultivo del Gobierno» (art. 107 CE), ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el mismo en relación a determinados proyectos de ley.

A) El Tribunal Constitucional

La jurisprudencia constitucional sobre la unidad de mercado es, ciertamente, concluyente sobre la fundamentación de ésta y sobre

los efectos que anuda a dicho principio (siempre en conexión con un particular entendimiento de los títulos competenciales estatales relativos a la regulación de las condiciones básicas de igualdad de los españoles, a las bases y la coordinación de la planificación económica, etc.), pero en ningún caso clara sobre el contenido y sobre la operatividad de la unidad económica como título competencial autónomo o como limitación que se sobrepone a las competencias autonómicas.

La formulación jurisprudencial del principio de unidad de mercado parte de la conocida Sentencia del Tribunal Constitucional 1/1982, de 28 de enero, sobre la base de lo que ya antes había sido insinuado en la Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre (cuyo FJ Primero se refiere a que «la unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos»):

«Este marco [la Constitución económica] implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución, cuyo Preámbulo garantiza la existencia de “un orden económico y social justo”, y cuyo artículo 2 establece un *principio de unidad que se proyecta en la esfera económica* por medio de diversos preceptos constitucionales, tales como el 128 entendido en su totalidad, el 131.1, el 138.2 y el 139.2, entre otros. Por otra parte, la Constitución fija una serie de objetivos de carácter económico cuya consecución exige la adopción de medidas de política económica aplicables con carácter general a todo el territorio nacional (artículos 40.1, 130.1, 131.1, 138.1)» (FJ Primero).

La frecuencia del manejo de este concepto en la jurisprudencia del Tribunal, en gran parte de las Sentencias que se ocupan de asuntos económicos, no ha supuesto alcanzar una mayor precisión sobre su contenido, ni siquiera, como decíamos, sobre su operatividad, sino que se ha limitado a abundar con reiteración en estas ideas que aluden al mercado nacional como espacio económico unitario que no debe fragmentarse. Así puede comprobarse en las apreciaciones más recientes que intentan aproximarse a un concepto o definición de unidad de mercado, sintetizadas por la Sentencia 64/1990, de 5 de abril:

«Este Tribunal ha tenido ya, en diversas ocasiones, oportunidad de pronunciarse acerca del significado de la llamada

“constitución económica” (...) resaltando la importancia que, especialmente en Estados como el nuestro, de estructura territorial compuesta, adquiere la exigencia de que los principios básicos del orden económico sean unos y los mismos en todo el ámbito nacional (...) conviene recordar ahora que la efectiva *unicidad del orden económico nacional* requiere la existencia de un mercado único y que la unidad de mercado descansa, a su vez, como han señalado las SSTC 96/1984, fundamento jurídico 3.º, y 88/1986, fundamento jurídico 6.º, sobre dos supuestos irreductibles, la libre circulación de bienes y personas por todo el territorio español, que ninguna autoridad podrá obstaculizar directa o indirectamente (art. 139.2 CE), y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica (arts. 139.1 y 149.1.1.ª), sin los cuales no es posible alcanzar en el mercado nacional el grado de integración que su carácter unitario impone» (FJ Tercero).

De entrada, llama la atención la indiscriminada mezcla de conceptos y categorías diferentes como fundamento plural de la unidad de mercado, ya que se alude tanto a principios como a alguna regla competencial¹²⁸. Pero junto a ello se ha podido detectar en la intención del Tribunal una tendencia a ir dotando a la unidad económica nacional y a sus implicaciones de una notable virtualidad expansiva de los títulos competenciales estatales sobre la economía, de manera que no sólo ha jugado como límite lógico frente a los efectos de medidas autonómicas viciadas de exceso de competencia¹²⁹, sino que ha pasado a situarse en el plano constitucional de las reglas distributivas de competencia.

¹²⁸ Como ya denunciara BASSOLS al comentar la Sentencia 1/1982, antes citada, daba la impresión —luego confirmada— de que la «unicidad del orden económico» se quería preconstituir como título competencial habilitante de la actuación del Estado, lo que, como tal, podía chocar directamente con el planteamiento de la CE [M. BASSOLS COMA, «Comunidades Autónomas y ordenación del crédito: la cuestión sobre la regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorro (STC 28 enero 1982)», REDC 8, 1983, pp. 115 y 116].

¹²⁹ MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, vol. I, ob. cit., pp. 201 y ss.

Así ha sido considerado también en algunas ocasiones, como uno más de los límites que deben ser tenidos en cuenta al ejercitar competencias autonómicas, al lado de otros tan naturales como la afectación de intereses que excedan del ámbito de la Comunidad Autónoma o la garantía de la uniformidad de las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos (en este sentido, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 71/1982, de 30 de noviembre, relativa a las competencias autonómicas sobre defensa del consumidor y mercado interior, FJ Segundo).

Esta interpretación se encuentra en la base —y también es, al mismo tiempo, consecuencia— de la singular operación que ha llevado a cabo el Tribunal Constitucional al manejar un título competencial no contemplado en el bloque de la constitucionalidad, como es el de «ordenación general de la economía», inespecífico título habilitante de la intervención económica estatal y limitativo de las competencias autonómicas. La aplicación que se hace de esta categoría, así como su fundamentación, es algo que habremos de tratar *infra*, por exigencias sistemáticas, al estudiar las competencias económicas de las Comunidades Autónomas¹³⁰. Así se deduce de afirmaciones como las que hace la Sentencia 29/1986, de 20 de febrero:

«Cuando para conseguir objetivos de la política económica nacional se precise una acción unitaria en el conjunto del territorio del Estado, por la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de determinados problemas económicos o por la estrecha interdependencia de las actuaciones a realizar en distintas partes del territorio nacional, el Estado en el ejercicio de la competencia de ordenación de la actuación económica general podrá efectuar una planificación de detalle, siempre, y sólo en tales supuestos, que la necesaria coherencia de la política económica general exija decisiones unitarias y no pueda articularse sin riesgo para la unidad económica del Estado a través de la fijación de bases y medidas de coordinación» (FJ Cuarto).

En ellas reluce la trascendencia competencial que se quiere dar al principio de unidad, que legitimaría incluso actuaciones estatales más intensas que las justificadas por el art. 149.1.13.º CE. Pretensión que, sin embargo, parece limitada en otras ocasiones en las que se reconoce la falta de significado competencial del art. 139 CE, uno de los que son considerados como fundamento de la unidad de mercado, como ocurre en la Sentencia 95/1984, de 18 de octubre, en la que expresamente se afirma que el art. 139.2 «no constituye una norma atributiva de competencia estatal», sino que es límite que debe ser observado por los poderes públicos, es decir, frente a cualesquiera actividades obstaculizadoras de la libertad de circulación de personas y bienes provenientes tanto de autoridades autonómicas como estatales (FJ Séptimo), interpretación posteriormente reiterada, como recuerdan, recientemente, las Sentencias

¹³⁰ Capítulo Quinto y, sobre todo, Capítulo Sexto.

225/1993, de 8 de julio [FJ Tercero C)], y 227/1993, de 9 de julio [FJ Cuarto d)].

La contemplación de esta doctrina constitucional revela palmaria-mente, primero, que se carece de un concepto claro de unidad de mercado y aboca, en segundo lugar, a la conclusión —que tampoco escapa al propio Tribunal Constitucional— de que hay que exigir una interpretación cautelosa y flexible de este principio¹³¹, si no se quiere que por efecto del mismo se produzca un vaciamiento de contenido de la autonomía de las Comunidades Autónomas, constitucionalmente impedido, de modo que se tenga en cuenta que, como afirma PAREJO, «los principios constitucionales no tienen un perfil técnico-formal acabado que permita su juego igual en cualquier caso y circunstancia, pues forman parte del orden sustantivo del texto fundamental y operan inmersos en el mismo, de suerte que su aplicación requiere una ponderación adecuada de su funcionalidad en el sistema, ponderación de la que resulta su contenido y su alcance en el sistema concreto, pudiendo ser este último diverso en función de la constelación concreta de valores que queden implicados en el supuesto de que se trate»¹³².

Los valores en presencia, unidad y autonomía, son los que deben encontrar en cada caso concreto un equilibrio adecuado que permita el juego de las reglas distributivas de competencia en materias económicas, un equilibrio tal que no anule ninguno de los presupuestos básicos de dicho sistema, entre los que el más necesitado de protección (aquel al que habrá de estarse más atento, por gozar lógicamente de menor potencial defensivo) será el que supone el reconocimiento de competencias autonómicas. Equilibrio que, en definitiva, no deja de ser algo inestable en aquellos puntos en los que existe fricción competencial, al albur de la interpretación que lleve a cabo el Tribunal Constitucional sobre la amplitud de los respectivos títulos habilitantes.

La jurisprudencia constitucional ha intentado poner de manifiesto las consecuencias concretas de este equilibrio (con el matiz impuesto por el proceso constitucional que, en cada caso, ha debido fallar), operación que ha consistido fundamentalmente, desde el punto de vista institucional, en ir perfilando los mecanismos actualizadores de la unidad, no por sí mismos sino en torno al propio sistema de distribución competencial, con atención particularmente a lo

¹³¹ SANTAMARIA PASTOR, *Fundamentos...*, ob. cit., p. 270.

¹³² «Los valores...», art. cit., pp. 955 y 956.

que supone la noción de «bases». A través de esa interpretación, como sostiene PULIDO¹³³, el Tribunal Constitucional ha ido instrumentalizando a esos efectos una serie de títulos competenciales como el de comercio exterior, el de bases de ordenación del crédito, el de Hacienda general y Deuda del Estado, etc.

El riesgo implícito en esta operación es el de que tal equilibrio devenga reequilibrio centralizador, en la medida en que a la hora de enjuiciar una actuación autonómica se han ido acumulando en batería títulos competenciales a disposición del Estado, reforzados incluso con cláusulas generales como la de unidad económica, como si no bastaran ya simplemente las atribuciones realizadas en sede constitucional.

B) El Consejo de Estado

En esta misma línea, hay que referirse a algunos Dictámenes del Consejo de Estado en los que el Alto Organismo Consultivo parece aceptar sin reparos la consideración del art. 139.2 CE como regla competencial. Se trata de asuntos en los que se informa sobre proyectos de normas reglamentarias estatales que pretenden transponer Directivas europeas en orden a la eliminación de obstáculos para la consecución de la libertad de circulación de mercancías y del mercado interior único (normas de seguridad de los juguetes, de etiquetado de composición de los productos textiles y de métodos oficiales de análisis de productos fertilizantes), en los que se plantea la legitimación estatal para proceder a esa regulación¹³⁴.

No desconoce el Consejo, por supuesto, que el art. 139.2 CE no es título atributivo de competencia y así lo advierte expresamente, afirmando que no se define en él título competencial alguno, sino una norma que constriñe y condiciona el alcance de regulaciones que puedan proyectarse sobre el mercado español¹³⁵. Propone, sin embargo, la consideración —y consiguiente mención expresa en los regla-

¹³³ F. PULIDO QUECEDO, «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de competencias económicas», RVAP 18, 1987, pp. 159 a 163.

¹³⁴ Dictámenes números 53962 y 53996, de 11 y de 18 de enero de 1990, respectivamente, ambos de la Sección 7.ª del Consejo, Sanidad y Consumo (pueden consultarse en la *Recopilación de Doctrina Legal*, editada por el propio Consejo de Estado, año 1990, pp. 83 a 87), así como el Dictamen número 55516, de 7 de febrero de 1991, de la misma Sección (*Recopilación de Doctrina Legal*, año 1991, pp. 227 a 233).

¹³⁵ Dictamen número 53996, loc. cit., p. 89.

mentos del Estado— del juego combinado de aquél con el art. 149.3 CE, de manera que el comercio entre Comunidades Autónomas sea competencia estatal por no haber sido, lógicamente, asumida como propia por cada una de ellas, al mismo tiempo que cubra el vacío legal provocado por la hipotética invalidez de normas autonómicas que infrinjan el art. 139.2. Todo ello justificado desde la perspectiva de la unidad de mercado y de la coherencia de la actividad económica nacional, que dotarían de mayor intensidad a este título frente a los expresos del art. 149.1 en cada caso aplicables (bases y coordinación general de la sanidad, de la planificación económica, etc.).

Como acertadamente manifestó el Consejero señor Arozamena Sierra¹³⁶, esta doctrina del Consejo de Estado resulta no sólo equívoca sino innecesaria. Equívoca por cuanto confunde aspectos tan distintos como algunos de los contenidos en el muy complejo art. 149.3 CE, es decir, en concreto, la cláusula residual a favor del Estado de las competencias no atribuidas —dispuestas— por los EE.AA. en favor de las Comunidades Autónomas y la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal respecto del autonómico, cuya aplicación a un mismo supuesto es incompatible¹³⁷. Innecesaria, además, en la medida en que tales actuaciones ostentan ya la cobertura del correspondiente título competencial específico que no precisa de mayor apoyo en la fundamentación de aquéllas.

Inútil, pues, y arriesgada, añadiríamos aún, porque no existe razón alguna que avale la necesidad de realizar, fuera de los cauces estrictamente competenciales, «invocaciones globales y genéricas por las que las competencias autonómicas podrían esfumarse o desdibujarse», cuando ocurre que dichas actuaciones se incluyen, las más de las veces, en el cometido estatal de dictar las bases de la planificación económica (art. 149.1.13.ª CE), «pues aquí lo que acontece es que, por el juego ineludible de una uniformidad consecuencia del principio de mercado único, se impone una norma general y común en un espacio que trasciende del autonómico y aun del nacional, afectando al espacio europeo comunitario»¹³⁸.

No cabe duda de que la interpretación que viene esbozando el

¹³⁶ Voto particular al Dictamen 55516 (Ibid., pp. 228 a 233).

¹³⁷ Sobre ésta última, vid. I. LASAGABASTER HERRARTE, *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto al Derecho autonómico*, 1991, pp. 51 a 94, así como las consideraciones de G. FERNANDEZ FARRERES, «Colisiones normativas y primacía del Derecho Estatal», *Hom. García de Enterría*, 1991, vol. I, pp. 553 a 556.

¹³⁸ «Ni competencia residual ni regla de supletoriedad (...) ni juego artificioso ni prevenciones impropias» (voto particular citado, p. 232).

Consejo de Estado presenta menos ventajas que inconvenientes, al tiempo que ha ido más allá de lo que cabe deducir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional).

2. ENFOQUE LEGAL

En relación a estos aspectos interesa destacar, por último, la escasa utilización legislativa del principio de unidad de mercado como tal, circunstancia que no era en sí misma previsible en los momentos iniciales del sistema (salvada la falta de referencia expresa en el texto constitucional) y que debe ser valorada.

A) Primeros intentos generales y primeros fracasos

Así, el Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas (presidida por el Profesor GARCIA DE ENTERRIA) incluyó en su apartado IV, relativo a la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia económico-financiera, la apreciación sobre la necesidad de elaborar una Ley de Ordenación económica, que previera el reparto competencial entre los diversos niveles de gobierno, incluyendo los mecanismos institucionales de coordinación y concertación en materias económicas y financieras, debiendo atender especialmente a las actuaciones que pueden alterar la unidad de mercado¹³⁹. Para ello se proponía que «la referida norma —quizás por una vía enunciativa— debería permitir diferenciar el instrumental típico de la política económica de estabilidad, distribución o crecimiento cuyo diseño compete al Estado exclusivamente, con objeto de evitar que pudieran producirse distorsiones locales a la competencia, de las posibilidades de actuación, dentro de dichos ámbitos y coordinadas, que correspondan a las distintas Comunidades Autónomas». Se reconocía que esa tarea podía resultar compleja y hacer necesaria «una norma abierta, susceptible de ajustes paulatinos como consecuencia de la experiencia», al tiempo que se destacaba la ventaja y la facilidad con que podía contarse en ese mo-

¹³⁹ El texto de este Informe, fechado el 7 de julio de 1981, lo tomo de la *Legislación sobre Comunidades Autónomas*, vol. 1, edición preparada por J. TORNOS, Tecnos, 1982, pp. 481 y ss.

mento que era todavía de actuación autonómica limitada, por las pocas Comunidades constituidas¹⁴⁰.

Esta idea del dictamen de los expertos fue trasladada a los Acuerdos Autonómicos firmados el 31 de julio de 1981 entre el Gobierno de la Nación, el partido que lo sustentaba (a la sazón, la hoy extinta Unión de Centro Democrático) y el Partido Socialista Obrero Español, que recogían sendos paquetes de acuerdos político-administrativos y económico-financieros¹⁴¹, así como los textos de Anteproyectos de Ley relativos al Fondo de Compensación y a la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

El compromiso alcanzado en los Acuerdos no ha llegado a ser cumplido por ninguna de sus partes y no existe, pues, tal ley general de ordenación económica. Cabe incluso dudar sobre su misma posibilidad —por lo menos con cierto grado de permanencia— en los términos explicados por la Comisión, aunque una norma de carácter abierto y sucesivamente sometida a revisión en función del acuerdo político previo con las Comunidades Autónomas hubiera reducido previsiblemente las tensiones y los conflictos, ayudando además a perfilar en progresión —y con el valor añadido de la legalidad y de la seguridad jurídica— el contenido y consecuencias del principio de unidad de mercado. Instrumento pionero para lograr ese acuerdo (más allá de los contactos políticos no formalizados), y para renovarlo constantemente en su seno, pudo ser el Consejo de Política Fiscal y Financiera creado por la LOFCA.

Pero no ha habido siquiera, en ausencia de ley general, otras plasmaciones legales expresas de este principio, con suficiente énfasis, en normas sectoriales. Tan sólo hubo una mención genérica, que intentaba una importante consecuencia de alcance jurisdiccional, en el Proyecto de Ley General de Comercio Interior y de Defensa de la Competencia, presentado por el Gobierno de UCD, el cual tras declarar expresamente que la ordenación y el ejercicio de la actividad comercial debían estar presididos por el meritado principio «de acuerdo con lo establecido por el art. 139.2 de la Constitución», terminaba el art. 3 estableciendo como causa de nulidad de cualesquiera actos o disposiciones administrativas el quebrantamiento de dicho princi-

¹⁴⁰ Ibid., pp. 536 y 537.

¹⁴¹ Es el número 57 de los acuerdos económico-financieros: «El Gobierno elaborará un Proyecto de Ley para la ordenación de la economía que permita deslindar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materias económicas y financieras, así como garantizar la unidad del mercado en todo el territorio nacional» (Ibid., p. 572).

pio¹⁴², lo que podía abrir la puerta a un decidido uso del mismo en sede jurisdiccional, por vía de recurso contencioso-administrativo, que hubiera supuesto tanto como ir perfilando progresivamente los caracteres de un concepto técnico de unidad de mercado que pudiera desplegar sus efectos limitativos sobre todas aquellas actuaciones administrativas ablativas de la unidad económica.

La inmediata convocatoria de elecciones generales y el fin de la legislatura supusieron la caducidad del proyecto, que, como es sabido, no pudo ser retomado en la nueva legislatura por el partido hasta entonces gobernante, una vez reducido a minoría, dando paso al Gobierno del PSOE con aplastante mayoría parlamentaria. Este, sin embargo, tampoco supo o tampoco quiso cumplir los acuerdos autonómicos, de manera que ni se retomó el viejo proyecto de ordenación comercial¹⁴³ ni se rescató el precepto citado para su inclusión en alguna otra norma.

Hay que reconocer¹⁴⁴ que no sería ajeno a esta falta de interés el resultado del enjuiciamiento constitucional de la LOAPA por la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, cuyos planteamientos frenaron bastante las pretensiones uniformizadoras que se plasmaron en los Acuerdos Autonómicos de 1981. Una de las principales decisiones de esta Sentencia, la relativa a la funcionalidad de las leyes de armonización del art. 150.3 CE como mecanismo excepcional de cierre del sistema y, por consiguiente, la inconstitucionalidad de la utilización por el Estado de esta técnica para llevar a cabo aquello para lo que ya cuenta constitucionalmente con cauces ordinarios y normales de preservación del interés general, debe ser ahora particularmente retenida por la aplicación que pudiera tener al caso que nos ocupa¹⁴⁵.

¹⁴² BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, número 284-I, de 25 de agosto de 1982.

¹⁴³ Distinto es el alcance de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista y de las respectivas leyes autonómicas de regulación de la actividad comercial, que constituyen por el momento el desarrollo en este punto del art. 51.3 CE, según el cual «la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de los productos comerciales».

¹⁴⁴ M. BASSOLS COMA, *Constitución y sistema económico*, 1985, p. 274.

¹⁴⁵ Sobre el conjunto de problemas planteados por el Proyecto de LOAPA, vid. J. LEGUINA VILLA, *Escritos sobre autonomías territoriales*, 1984, pp. 93 a 192; en la misma obra, las pp. 193 a 204 refieren sintéticamente el contenido de la Sentencia, abordado con mayor amplitud en los trabajos de S. MUÑOZ MACHADO, «La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones», y L. PAREJO ALFONSO, «Algunas reflexiones sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 5 de agosto de 1983, relativa al Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico», ambos en REDC 9, 1983, pp. 117 y ss. y 147 y ss., respectivamente.

B) Algunas expresiones en legislación sectorial. Su escasa o nula operatividad

Lo que ahora debe ponderarse es que la legislación estatal, que ha tendido a hacer un uso muy amplio de las competencias que al Estado reservaba el art. 149 CE, parece que ha sido, en cambio, consciente de la dificultad de articular operativamente un principio tan abstracto como el que contemplamos. La idea de la unidad de mercado subyace en diversas regulaciones, pero no se formaliza expresamente instrumentando un conjunto de mecanismos garantizadores de la unidad, sino que es sobre todo un *desideratum* que se formula a lo sumo como principio general informador cuando no simplemente en Preámbulo o en Exposición de Motivos.

En efecto, haciendo un recorrido panorámico en absoluto exhaustivo (pero sobradamente significativo), puede comprobarse que aquella tentativa de alusión al principio de unidad de mercado con implicación jurisdiccional se quedó en la posterior Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios en simple referencia a que esta defensa debía realizarse en el marco económico constitucional «y con sujeción a lo establecido en el art. 139» (art. 1.1 *in fine* de la Ley 26/1984, de 19 de julio)¹⁴⁶. De manera similar, la citada Ley de Ordenación del Comercio Minorista se limita a fundar la actividad comercial en la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, a reconocer el principio de libre circulación de las mercancías según el art. 139.2 CE y a señalar que «las distintas Administraciones públicas adoptarán las medidas adecuadas, para evitar que la libertad de circulación de los bienes resulte falseada» (arts. 3 y 4 de la Ley 7/1996; ambos preceptos, junto con algunos otros que precisa la disposición Final Única, «tendrán la consideración de normas básicas, dictadas al amparo del artículo 149.1.13.ª de la Constitución»). Nada apunta la legislación sobre incentivos regionales¹⁴⁷ ni la de defensa de la competencia¹⁴⁸ o la de competencia des-

¹⁴⁶ Vid. el comentario que al respecto realiza A. BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO en los *Comentarios a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*, 1992, pp. 23 a 25.

¹⁴⁷ Ley 50/1985, de 23 de diciembre.

¹⁴⁸ Ley 16/1989, de 17 de julio, cuya Exposición de Motivos identifica a la competencia como principio rector de toda economía de mercado que le hace entroncar directamente con la libertad empresarial, en cuanto que «representa un elemento consustancial al modelo de organización económica de nuestra sociedad y constituye, en el plano de las libertades individuales, la primera y más importante forma en que se manifiesta el ejercicio de la libertad de empresa». Más adelante, con muy defectuosa expresión, con-

leal¹⁴⁹ (circunstancia ésta, en los dos últimos casos, hasta cierto punto lógica, por entroncar más directamente con las condiciones del ejercicio privado de actividades empresariales, conectados con la competencia exclusiva estatal para la legislación mercantil, *ex art. 149.1.6.º*).

Otras normas acogen referencias iniciales a modo de justificación o de explicación de alguno de sus contenidos. Es el caso de la relativa al Mercado de Valores¹⁵⁰ o de la de Industria¹⁵¹, que omite cualquier prescripción dispositiva al respecto y se limita a resaltar —en su art. 1 y Disposición Final Única— su carácter de bases de ordenación del sector industrial según el art. 149.1.13.º CE (al que se añade también el art. 149.1.1.º), partiendo de las consideraciones que realiza la Exposición de Motivos, donde se sintetiza la jurisprudencia constitucional en la materia, con reproducción literal de sus términos, en el sentido de que esas bases y ordenación o dirección de la economía son manifestación del principio más amplio de unidad del orden económico, informador del sistema de distribución competencial:

«unidad [que] habrá de garantizarse excepcionalmente mediante ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resulta complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases, si bien, en todo caso, la fijación de las bases no debe llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas»¹⁵².

creta orgánicamente en la Administración el mandato a los poderes públicos que supone la defensa de la competencia «en cuanto se trata de garantizar el orden económico constitucional, en el sector de la economía de mercados», atribuciones que recaen en un llamado Tribunal y en un Servicio de Defensa de la Competencia, básicamente configurados como ya lo estaban por la Ley de 1963 de prácticas restrictivas de la competencia.

¹⁴⁹ Ley 3/1991, de 10 de enero.

¹⁵⁰ Ley 24/1988, de 28 de julio, que, como expresa su Preámbulo, «parte del irrenunciable principio de unidad del orden económico y del sistema financiero nacional, del que el mercado de valores constituye pieza esencial. Responde a la necesidad de organizar el mismo como un mercado único, condición inexcusable para su eficiencia y para su competitividad en el plano internacional. Resultaría inadecuada una solución que encaminase hacia un modelo territorialmente fragmentado, sobre todo si se tiene en cuenta el contexto europeo en el que se mueve la economía española. Por ello, las Bolsas de Valores se conciben como piezas de un mercado único e integrado».

¹⁵¹ Ley 21/1992, de 16 de julio.

¹⁵² Apartado 3 de la Exposición de Motivos.

Referencias, por tanto, cuya propia inespecificidad les resta capacidad operativa, aparte de no constituir, por su estructura, auténticas normas con un contenido jurídico preciso.

Excepción notable en este panorama es la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, cuyo art. 3 incluye, *expressis verbis*, entre los principios generales que deben regir la ordenación y funcionamiento del sistema de transporte el «mantenimiento de la unidad de mercado en todo el territorio español, conforme al art. 139.2 de la Constitución», precisándose luego en el art. 4 el contenido y expansión que el legislador otorga al mismo, puesto que «en el marco del principio de unidad de mercado, los poderes públicos buscarán la armonización de las condiciones de competencia entre los diferentes modos y empresas de transporte, tenderán a evitar situaciones de competencia desleal, y protegerán el derecho de libre elección del usuario, y la libertad de gestión empresarial, que únicamente podrán ser limitadas por razones inherentes a la necesidad de promover el máximo aprovechamiento de los recursos y la eficaz prestación de los servicios», donde son manifiestos el poco rigor y la confusión que hacen involucrar un aspecto como la competencia desleal. Sin embargo, aparece aquí claramente enunciado, con indudable valor normativo, el eje jurídico-subjetivo sobre el que se articula la efectividad de la unidad de mercado como espacio económico único, que en este caso implica la libre prestación y gestión empresarial (bajo los requisitos de la ley) de los servicios de transporte, como mandato de actuación a los poderes públicos en su defensa y garantía.

Hecha la salvedad de esa excepción, es, no obstante, indicativo de lo que se quiere expresar con carácter general, en el repaso legislativo que hemos realizado, el hecho de que sea prácticamente imposible encontrar jurisprudencia del Tribunal Supremo en la que se maneje el concepto de unidad de mercado como principio operativo que determine la ilegalidad de actuaciones quebrantadoras de dicho principio. La unidad de mercado en la jurisprudencia contencioso-administrativa es, a lo sumo, un añadido —más o menos retórico— que viene supuestamente a reforzar o justificar las consecuencias que en este punto están ya directamente impuestas por la distribución competencial. De donde se desprende *per se* la inutilidad de un concepto de unidad de mercado tan vagamente configurado.

Ello nos lleva a intentar formular una propuesta de interpretación de este concepto que sea más racional y acorde con las exigencias de dotarle de un contenido propio y concreto que haga viable su

utilización práctica sin remitir a generalizaciones carentes de contenido efectivo y de consecuencias previsibles. El funcionamiento del sistema autonómico no puede permitirse ya en este momento integrar cláusulas generales y abstractas que supongan su permanente redefinición¹⁵³, sino que precisa instrumentos ciertos de relación y de previsibilidad de las conductas. Sin que ello suponga, en ningún caso, sino todo lo contrario, renunciar a la adaptabilidad y flexibilidad connaturales a los principios constitucionales, a aquella «apertura»¹⁵⁴ que posibilita precisamente la acción integradora de la interpretación constitucional con las disposiciones de la propia Carta Magna.

¹⁵³ K. WOJCIK. «Cláusulas generales: concepciones y funciones», RVAP 27, 1990, pp. 117 y ss.

¹⁵⁴ E. DENNINGER, «Principios constitucionales y derechos fundamentales como normas abiertas», en A. LOPEZ PINA (Ed.), *División de poderes e interpretación. Hacia una teoría de la praxis constitucional*, 1987, pp. 179 a 184.

CAPITULO TERCERO

LA UNIDAD DE MERCADO COMO GARANTIA DE LA LIBERTAD DE EMPRESA. EXPLICACION DE SU SIGNIFICADO

El problema formal de la caracterización jurídica del principio de unidad de mercado, que hemos venido abordando en las páginas anteriores, no deja de tener, en cualquier caso, un interés más teórico-dogmático (en el marco de una elaboración sistemática del concepto y relaciones de las diversas figuras normativas) que en el plano práctico de la operatividad del contenido funcional de esa norma —cualquiera que sea su calificación—, en cuanto que siempre habrá que aplicar aquellas reglas de distribución de competencias que resulten comprometidas o afectadas por su contenido (competencias económicas) conforme a la interpretación que se derive del significado de la unidad de mercado, prescindiendo de la estructura técnico-formal que rija su comportamiento como norma de un tipo u otro.

No es nuestra intención —tampoco podría serlo—, por supuesto, asumir en este estudio esa tarea más amplia y abstracta de caracterización del sistema normativo todo (para la que careceríamos ahora no sólo de legitimación, también de capacidad y de medios), sino la mucho más modesta de encuadramiento del llamado principio de unidad de mercado. A ello se contrae lo que llevamos apuntado, habida cuenta, en primer lugar, de que si, como creemos también, «la Constitución incorpora un sistema de valores cuya observancia requiere una interpretación finalista de la norma fundamental»¹⁵⁵, y que, en segundo lugar, entre tales valores (considerados aquí simplemente como norma-valor, norma-principio, finalidad o, en definitiva, voluntad constitucional) se encuentra el que puede rotularse

¹⁵⁵ Sentencia de 8 de junio de 1981, FJ Segundo.

como unidad de mercado o unidad económica, lo verdaderamente fundamental será acotar el contenido del mismo, de modo que en torno a ese contenido pueda dotarse de sentido finalista a las previsiones constitucionales sobre distribución de competencias económicas. Es por ello por lo que centramos la investigación en este momento en el intento de enunciar un concepto funcional y dinámico del principio de unidad de mercado que dé cabalmente razón de su contenido y de sus consecuencias en el ámbito del conjunto de actuaciones económicas de los poderes públicos.

La indagación sobre el contenido del principio de unidad de mercado tiene que partir del hecho de que tal principio se liga de manera más directa, por sus efectos prácticos, al ejercicio de un derecho concreto como la libre circulación de mercancías y la libre circulación y establecimiento de personas en un determinado territorio. Unidad de mercado equivale (no sólo, pero sí por lo menos)¹⁵⁶ a libertad de circulación de los factores productivos. Así lo entiende también el constituyente español de 1978, al establecer que la unidad es el resultado querido por la Constitución para el no entorpecimiento de derechos constitucionales, cuando proclama en su art. 139.2:

«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 todo el territorio español»¹⁵⁷.

A ello se añade, específicamente en materia de recursos económicos de las Comunidades Autónomas, el reverso que supone la prohibición de que éstas adopten «medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios» (art. 157.2 CE). Ambos enfoques operan complementariamente para configurar en las dos vertientes la imagen del mercado español como espacio único.

¹⁵⁶ Ya hemos tratado *supra* sobre los elementos de la unidad económica (apartado 1.1 del Capítulo Primero).

¹⁵⁷ Por su parte, en una perspectiva más jurídico-individual, el art. 19 CE consagra el derecho de los españoles de libre elección de residencia, así como «a circular [libremente] por el territorio nacional»; Vid. C. VIVER I PI-SUNYER, «La libertad de circulación y de establecimiento de las personas y la libertad de circulación de bienes», en AA.VV., *La función del artículo 149.1.1 de la CE en el sistema de distribución de competencias*, 1992, pp. 47 y ss.

En realidad, el Tribunal Constitucional ha operado al revés de como lo haría al determinar el contenido de un principio general por inducción de los pronunciamientos del orden constitucional, puesto que ha derivado el principio de un precepto constitucional expreso, el citado art. 139.2, que le presta, aunque sea implícitamente, cobertura constitucional. Nos encontramos, en definitiva, con un principio constitucional no escrito¹⁵⁸ cuya aplicación a un supuesto concreto es imposible deslindar de la aplicación directa del precepto en que se apoya¹⁵⁹, en este caso la libre circulación en sus diversas facetas, proclamada constitucionalmente entre los principios generales de la organización territorial del Estado (Capítulo I del Título VIII).

Existirá unidad de mercado, por tanto, conforme a la prescripción constitucional, cuando sea posible y real la libre circulación de los factores productivos, lo que nos sitúa ante la necesidad de definir las condiciones reales de posibilidad de dicha circulación para desentrañar el contenido de la unidad económica del mercado nacional. Ello supone considerar, en definitiva, la unidad de mercado como garantía de la libertad de empresa, en un enfoque jurídico-subjetivo e institucional que dé la auténtica dimensión de aquel principio en cuanto realidad aprehensible y jurídicamente controlable. Conexión libertad empresarial-unidad de mercado que ha sido ya desvelada por el Tribunal Supremo en la STS de 1 de marzo de 1990¹⁶⁰, al notar —en un proceso encauzado por la Ley 62/1978— que, como viene siendo apreciación constante, el derecho en cuestión no forma parte de aquellos garantizados por esta especial protección jurisdiccional, a cuyo efecto afirma que entre los derechos a que extiende ésta el art. 53 CE «no se recoge el de la libertad y unidad de mercado».

Se trata, por tanto, de resaltar el significado del principio de unidad de mercado como garantía de la libertad de empresa no en un marco teórico general (del que daría razón el análisis económico), sino precisamente en un mercado determinado, como es el español en sus actuales circunstancias históricas, en el que las Comunidades Autónomas actúan como un poder público regulador de la economía (en aspectos relativos a materias de su competencia) y como un agente económico más. De manera que una vez aceptada como váli-

¹⁵⁸ N. NITSCH, «Les principes généraux du Droit à l'épreuve du Droit public économique», RDP 1981, pp. 1551 a 1555.

¹⁵⁹ F. J. EZQUIAGA GANUZAS, «La función de los principios en las Sentencias del Tribunal Constitucional», en *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, vol. V, 1988, pp. 3245 a 3250.

¹⁶⁰ Sección 9.ª de la Sala 3.ª, Ponente Sr. Trillo Torres (R. 3368).

da, en general, la incidencia autonómica en asuntos de contenido económico (por ejemplo, la regulación de características y condiciones de homologación o fabricación de mercancías), como mero ejercicio de las potestades legalmente atribuidas a la Comunidad Autónoma, sólo cabe configurar finalistamente la unidad de mercado como la libertad de circulación de esos productos por todo el territorio nacional, esto es, en el fondo, la libertad empresarial de aquella industria que quiere distribuir sus mercancías en ese ámbito.

Para conocer perfectamente el contenido de la libertad de empresa, antes de analizar ésta en particular —cuya garantía forma parte de la unidad de mercado—, es necesario situarla en su contexto. Se hace preciso, pues, tomar razón del significado de la libre empresa en el conjunto de las determinaciones económicas que realiza la Constitución, aludiendo a lo que se viene conociendo como Constitución económica, lo que haremos no tanto para apurar el contenido de esas determinaciones en lo que puedan tener de acercamiento a algún modelo o tipo de sistema económico cuanto para encuadrar estrictamente el derecho a la libertad de empresa en el contexto normativo global de la Constitución.

I. EL MARCO GENERAL DE LA CONSTITUCION ECONOMICA

Es sobradamente conocida la incidencia en el constitucionalismo contemporáneo de este concepto, como muy bien han explicado entre nosotros los más caracterizados autores que se han dedicado al estudio de los problemas englobados bajo la denominación de Derecho público económico u otras análogas, poniendo de manifiesto cómo a partir de un determinado momento los textos constitucionales vuelven la vista hacia la realidad social que pretenden conformar, no contentándose ya con las clásicas declaraciones que, en términos muy abstractos y desprovistas de efectos jurídicos garantizadores para el particular, se realizaban sobre todo en torno a la libertad de industria y comercio, expresión del ideal de libertad y muy ligado al otro gran tronco que suponía el derecho de propiedad¹⁶¹.

¹⁶¹ La doctrina española, que empieza a ocuparse de este asunto con insistencia desde finales de los años setenta —al albur de los designios que hubiera de correr el régimen democrático incipiente, que comienza a plantear la necesidad de dotarse

El nacimiento del concepto de Constitución económica se suele situar en los años treinta en la doctrina alemana. Así, estas corrientes fueron recogidas en nuestro país, entre otros, por S. MARTIN-RETORTILLO¹⁶² y, como recuerdan GARCIA PELAYO, LOJENDIO y ALBERTI¹⁶³, son autores como BECKERATH, EUCKEN, BOHM, MULLER-ARMACK o, más tarde, NIPPERDEY quienes empiezan a utilizar tal expresión y a darle ciertos contenidos. Pero lo importante no es, por supuesto, la paternidad científica del término, sino el hecho de que el mismo se aplica para explicar aquel cambio de técnica y de visión constitucional al que nos referíamos, en concreto en la Constitución de la República de Weimar de 1919, que ha sido simbolizada como la precursora de este modelo de mayor intensidad y extensión de miras de los textos constitucionales, si bien cabría aludir a algún precedente que es, en realidad, fenómeno prácticamente coetáneo, que contemplado desde nuestro país adquiere particular relieve, como es la Constitución mexicana de 1917¹⁶⁴.

En cualquier caso, lo relevante es que nuestro texto constitucional de 1978 se inscribe en la corriente moderna que preconiza la necesidad de que el constituyente se pronuncie, además de sobre los

de un texto constitucional al estilo de los países occidentales de tipo continental—, se ha nutrido principalmente de las experiencias y de los trabajos de la doctrina alemana e italiana. Vid., con carácter general, S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, 1995; G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana: interpretazione e proposte di riforma*, 1993; F. COCOZZA, «Riflessioni sulla nozione di "Costituzione Economica"», *IDDE* 1-1992, pp. 71 y ss.; J. COTARELO GARCIA, «El concepto de Constitución económica y su aplicación a la Constitución española de 1978», en AA.VV., *El sistema económico en la Constitución española*, vol. I, 1994, pp. 127 y ss.; una visión esquemática y de conjunto, en D. LOPEZ GARRIDO, «Apuntes para un estudio sobre la Constitución Económica», *RCEC* 15, 1993, pp. 79 y ss.

¹⁶² «Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación económica», *RAP* 50, 1966, pp. 127 y ss.; más recientemente, en *Derecho Administrativo...*, ob. cit., pp. 26 a 50.

¹⁶³ M. GARCIA PELAYO, «Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución», en M. RAMIREZ (Coord.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, 1979, pp. 27 a 53; I. M. DE LOJENDIO E IRURE, «Derecho Constitucional Económico», en AA.VV., *Constitución y Economía (La ordenación del sistema económico en las Constituciones occidentales)*, 1977, pp. 81 a 98; E. ALBERTI ROVIRA, «La cláusula de libre circulación y la garantía de la unidad de mercado interno en la Constitución española de 1978», *RCEC* 14, 1993, pp. 40 a 43.

¹⁶⁴ A. COLOMER VIADEL, *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, 1990, pp. 104 y 105. Constitución, además, revolucionaria en todos los sentidos del término. Vid. J. FAYA VIESCA, *Rectoría del Estado y Economía Mixta*, 1987, pp. 21 a 30, sobre los elementos del constitucionalismo social de la Carta Constitucional de Querétaro, y sobre sus fundamentos ideológicos.

presupuestos políticos del régimen constitucional que se instituye, también acerca de los aspectos relativos al funcionamiento de la economía en general, instaurándose de este modo una práctica constitucional que atiende a los contenidos materiales de las relaciones económicas que tienen lugar en la sociedad¹⁶⁵.

1. SIGNIFICADO Y PLANTEAMIENTO DEL ORDEN ECONOMICO CONSTITUCIONAL EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Se ha llamado la atención sobre el significado de la componente social en el calificativo del tipo de Estado que se preconiza, enlazando con el movimiento surgido en Europa en la segunda posguerra mundial. Es decir, la configuración del *Welfare State* —Estado del Bienestar o Estado Social—, en cuanto sistema de máxima preocupación pública por el bienestar social, implica un compromiso político-social que supone la garantía de determinadas prestaciones a cargo de los poderes públicos, para una satisfacción más completa de los deseos y aspiraciones ciudadanos. Como ha recordado VERGOTTINI, el Estado social surge de la confluencia entre principios originalmente opuestos, como son los principios del mercado enfrentados a las exigencias de la justicia social¹⁶⁶.

El paso del Estado democrático liberal al Estado social y democrático —que no es, ni mucho menos, automático ni universal, sino que responde a pautas diferenciadas¹⁶⁷— pone en primer plano de la preocupación constitucional no tanto la previsión de un sistema democrático de representación de la voluntad política de los ciudadanos cuanto, una vez asegurado y mantenido éste (incluso perfec-

¹⁶⁵ BASSOLS, *Constitución...*, ob. cit., pp. 39 a 48; OJEDA MARIN, *El contenido económico...*, ob. cit. pp. 15 a 23; M. ARAGON REYES, *Libertades económicas y Estado social*, 1995, pp. 1 a 6; destaca los rasgos de tendencia u orientación que adquiera estas descripciones necesariamente simplificadoras; para CASSESE, éste es uno de los tres contenidos o enfoques posibles del concepto (*La nuova...*, ob. cit., pp. 3 a 5).

¹⁶⁶ G. DE VERGOTTINI, «La Constitución frente al progreso económico y social», RVAP 33, 1992, pp. 133 y ss.

¹⁶⁷ Vid. el estudio de D. E. ASHFORD, *La aparición de los Estados de bienestar*, trad. esp., 1989, que atiende a uno de los principales elementos, como es la institucionalización de políticas sociales y de asistencia social a partir del reconocimiento de derechos sociales, analizando en particular los casos de Francia y Gran Bretaña; en la misma línea, N. JOHNSON, *El Estado de bienestar en transición*, trad. esp., 1990, quien prosigue el análisis con la evolución y las posibilidades de futuro del concepto y de la práctica del *Welfare State*.

cionado por vías participativas), la regulación de mecanismos que permitan articular —y también transformar— la realidad socio-económica. Todo ello, en cualquier caso, sobre la base del imperio de la ley constitutivo del Estado de Derecho. Fenómeno éste que ha de alentar en todas las concepciones sobre la posibilidad y sobre el contenido de un Derecho público económico y, en general, de un Derecho constitucional económico. Como ha notado certeramente PAREJO —con referencia al valor de la cláusula del Estado social en el art. 1.1 CE—¹⁶⁸, el orden estructural básico definitorio del Estado español es un orden complejo en el que juegan en un mismo plano los principios estructurantes del Estado de Derecho, del Estado democrático y del Estado social, complementándose —influyéndose mutua y recíprocamente— y, al mismo tiempo, alimentando entre ellos conjuntamente la definición global del Estado sobre la base trascendente de los correspondientes valores superiores del Ordenamiento:

«El Estado democrático y social de Derecho representa, pues, la aspiración de la consecución de una sociedad justa (...), es decir, de la justicia social como valor resultante de la libertad en igualdad, habilitando y aun exigiendo para ello a los órganos estatales una actuación positiva de configuración social con vistas a la igualdad, pero desde el respeto a la libertad y en el contexto del pluralismo político o, dicho de otro modo, sin renunciar al orden material de las libertades públicas y de los derechos de los ciudadanos y a través y por el intermedio de las decisiones públicas legítimas por democráticamente establecidas en el marco de las exigencias del Estado de Derecho»¹⁶⁹.

Los enfoques que cabe adoptar desde esta perspectiva (a partir del reconocimiento del Estado social y en vista a la determinación de

¹⁶⁸ L. PAREJO ALFONSO, *Estado social y Administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, 1983, pp. 60 a 95; vid., en la misma obra, las consideraciones sobre el origen y sobre la precisión del contenido de la cláusula de Estado social en la República Federal de Alemania, pp. 29 a 60. Sobre esto mismo, A. GARRORENA MORALES, *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, 1984, pp. 27 a 106; M. GARCIA PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 1985, pp. 13 a 82; ARAGON, *Libertades económicas...*, ob. cit., pp. 121 y ss.

¹⁶⁹ PAREJO ALFONSO, *Estado social...*, ob. cit., p. 93; vid. también J. L. CASCAJO CASTRO, «La voz "Estado social y democrático de derecho": materiales para un léxico constitucional español», RCEC 12, 1992, pp. 9 y ss.

sus exigencias en el sistema constitucional español) son, no obstante, tan variados como diversas son las motivaciones ideológicas de la acción pública en torno a la tensión individuo-sociedad. GARRORENA analiza en esta línea la multivocidad ideológica de la cláusula del Estado social, llegando a la conclusión, que compartimos, de que, en cualquier caso, prescindiendo de la equivocidad del término y de la ambivalencia de su utilización con finalidad ideológica, se trata de definir un momento en el desenvolvimiento histórico del Estado que se diferencia de otras fases¹⁷⁰.

Esta circunstancia confirma la neutralidad del Derecho como formalidad abstracta capaz de servir, con el mismo instrumental técnico (intensificado hacia uno u otro extremo), cualesquiera objetivos de conformación social, ya sea la superior proclamación de la libertad individual o bien su máxima restricción por cauces de intervención pública en la economía¹⁷¹. Esa es la razón de que muy a menudo se pretenda hacer una utilización más bien interesada, bajo la excusa de estar interpretando la Constitución, para acabar afirmando aquello que no dice su letra ni insinúa su espíritu, destacando la proximidad del modelo o sistema económico constitucional respecto de al-

¹⁷⁰ GARRORENA MORALES, *El Estado español...*, ob. cit., pp. 29 a 45: «sea para asumirlo con fruición neocapitalista, sea para utilizarlo estratégicamente aprovechando su potencial transformador, sea para rechazarlo sin ambages, su consideración dista mucho de merecer el calificativo de inútil» (Ibid., p. 45); se refiere al artículo de GIANNINI «Stato sociale: una nozione inutile», en *Aspetti e tendenze del Diritto Costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, 1977.

¹⁷¹ ALBERTI ROVIRA ha conectado acertadamente, a nuestro entender, la ausencia de un modelo económico constitucional cerrado o de una precisa Constitución económica formal («La cláusula de libre circulación...», art. cit., pp. 43 a 45) con las exigencias de la organización territorial del Estado y su posible control:

«la Constitución no prescribe de una vez y por todas un determinado y único modelo de relación entre la sociedad y el Estado, sino que, ciertamente, a partir de un fondo común —que expresa el grado de consenso social que sobre esta capital cuestión existe en el presente momento histórico—, deja abiertas las puertas a desarrollos diversos, resultantes de una también diversa ponderación entre lo público y lo privado. La cuestión es importante (aunque quizá no tan decisiva desde la óptica de la organización territorial del Estado, donde el elemento esencial a destacar es la función de integración económica que asume directamente la Constitución) porque la inexistencia de un “modelo económico territorial” trae como consecuencia la imposibilidad de valorar la legitimidad de las intervenciones públicas en la economía desde el parámetro de este supuesto modelo, formulado desde fuera de la Constitución y construido con conceptos no jurídicos (¿“economía de mercado”? ¿“economía social de mercado”? ¿“economía mixta”?») [«Principio de unidad económica y reparto competencial», *RVAP* 36 (II), 1993, p. 161].

guno de los que se han puesto en práctica en ciertos países o se han elaborado por la teoría económica y por la economía política. Así, se ha podido declarar, siempre con apoyo constitucional, la adopción de un sistema de economía de libre mercado (propio del capitalismo tradicional), de economía social de mercado, de economía de mercado intervenido o planificado, etc.¹⁷².

Las discusiones planteadas con tan endeble justificación podrían prolongarse *ad nauseam* y terminar por identificar el sistema constitucional con el interés político de los grupos y los partidos que aspiran a hacer efectivas sus ideas económicas, con el inconveniente de que en ese caso nada asegura, además, que habiéndose optado por consagrar formalmente en la Constitución un determinado modelo económico, éste sea en realidad respetado en la práctica¹⁷³, lo que acabaría por restar valor a cualquier elección expresa que se hiciera¹⁷⁴.

Por supuesto que ésa no puede ser la perspectiva desde la que se aborde el estudio de la llamada Constitución económica, por una razón fundamental —prescindiendo ahora de motivaciones técnicas—, como es la total inutilidad de estos planteamientos desde el punto de vista jurídico, su reduccionismo del problema a la coyuntura política. Lo cual no impide que pueda apreciarse, en cambio, la historicidad propia e inevitable en que consiste el proceso al que aboca la ca-

¹⁷² Vid. O. DE JUAN ASENJO, *La Constitución Económica Española. Iniciativa económica pública versus iniciativa económica privada en la Constitución española de 1978*, 1984, pp. 17 a 69, donde expone en detalle las posiciones programáticas de los partidos políticos españoles ante la Constitución económica, el proceso de gestación de ésta bajo el clima del consenso en que se desarrolló la transición y las interpretaciones alternativas o marginales que de la misma se han hecho; también, J. L. BREY BLANCO, «Ideologías políticas y modelo socioeconómico constitucional», en AA.VV., *El sistema económico...*, ob. cit., vol. I, pp. 81 y ss. (diversos trabajos de la misma obra contienen igualmente referencias a estas discusiones: M. BALADO RUIZ-GALLEGOS, «Notas sobre el modelo económico constitucional español», pp. 31 y ss.; J. DE LA TORRE MARTINEZ, «Una aproximación iusfilosófica a la economía de mercado», pp. 539 y ss.).

¹⁷³ OJEDA MARIN, *El contenido económico...* ob. cit., p. 19.

¹⁷⁴ Para LOPEZ GARRIDO, el conjunto de preceptos económicos de la CE «no son sino aspectos de un entramado complejo que quizá con alguna dificultad pudiera llamarse Constitución Económica, pero que en ningún caso podría encorsetarse en un modelo económico determinista, cerrado, incapaz de evolucionar según fuese la fuerza política en el poder en cada momento» («Apuntes para un estudio...», art. cit., p. 81); no obstante, parece excesiva la suposición de este autor de que «el modelo económico constitucional tiene características muy abiertas, y si algo se podría decir es que considera, en todo caso, al sistema de relaciones económicas como algo no absolutamente regulado o inmune al poder público» (Ibid.).

racterización social del Estado, cuyos concretos perfiles están muy ligados a factores externos determinantes de su contenido en un momento y en un lugar precisos. Son estos factores los que pueden condicionar cuál sea, de hecho, el alcance real de la instrumentación jurídica de objetivos materiales perseguibles por los poderes públicos en que consiste el Estado social (la situación económica, el estado de la técnica, la evolución de los medios de relación entre los agentes económicos, el desarrollo de específicos medios de intervención hasta entonces no ensayados, las disponibilidades presupuestarias, etc.)¹⁷⁵.

Que el Estado sea un Estado social implica, en suma, que los poderes públicos deben acomodar su actuación a la consecución de unos objetivos socialmente demandados y realmente posibles, previstos por la Constitución económica; contenido material y finalista de las actuaciones públicas sobre la esfera socioeconómica, que, a su vez —en atención a la nota del Estado de Derecho—, deberán igualmente regirse por el imperio de la ley y conforme a las reglas de intervención económica previstas en el texto constitucional.

En el fondo, en una consideración estrictamente jurídica, hay que afirmar que lo que hace la Constitución en este punto no es sino establecer un cierto orden económico¹⁷⁶, de contenido complejo pero unitariamente comprensible; un orden que, traducido en instituciones, técnicas, objetivos y medios jurídicos, permite o impone, en distinta medida, el desenvolvimiento de las actividades económicas públicas y privadas.

¹⁷⁵ Sólo en este sentido puede aceptarse la calificación de las cláusulas económicas de la Constitución, que es más bien, en realidad, una constatación de las circunstancias de hecho en que han de operar tales previsiones jurídicas. Vid. M. MORISSI, «Aspectos esenciales de la relación entre estado y Economía en una Constitución de la crisis», en GARCIA DE ENTERRIA y PREDIERI (Dirs.), *La Constitución española...*, ob. cit., pp. 363 y ss., donde se explica el proceso dialéctico en que ésta se encuentra entre una sociedad neocapitalista avanzada y la crisis del Estado en el capitalismo maduro; en este sentido ha de entenderse el título de la ob. cit. de CASSESE, tomando el concepto apuntado por L. TORCHIA en «La nuova Costituzione economica», en S. CASSESE y C. FRANCHINI (Ed.), *L'Amministrazione pubblica italiana. Un profilo 1994*, pp. 137 y ss., la cual ha detectado una asimetría notable entre las previsiones constitucionales y la realidad originada por los vertiginosos cambios operados en materia de intervencionismo público en la economía en los últimos veinte años, poniendo de manifiesto un retraimiento en extensión —y una redefinición de la intensidad— de todas las modalidades clásicas de aquél, al socaire de tendencias como la liberalización, la privatización, la competitividad y la concurrencia, forzadas por diversos factores exógenos que van de la integración comunitaria hasta la internacionalización de los mercados y el desarrollo tecnológico.

¹⁷⁶ P. ESCRIBANO COLLADO, «El orden económico en la Constitución española de 1978», REDC 14, 1985, en especial pp. 97 a 109.

2. CONTENIDO DE LA CONSTITUCION ECONOMICA

A despecho de alguna que otra explicación ingeniosa desde el punto de vista político-constitucional, pero carente de rigor jurídico¹⁷⁷, ha sido muy frecuente la formulación de sistematizaciones del contenido de la Constitución económica, tanto por politólogos y economistas como por constitucionalistas, administrativistas, mercantilistas y laboristas, principalmente. Aludir a todas ellas no sería sino caer en una redundancia agotadora y estéril y, las más de las veces, reiterar la referencia a las obras y a los trabajos más importantes que vienen siendo objeto de atención en estas páginas¹⁷⁸.

Una de las posibilidades de descripción de la Constitución económica consiste en exponer su contenido mediante la agrupación sistemática de los preceptos constitucionales en torno a categorías esquemáticas más o menos amplias que puedan dar una visión general o sectorial. Así, entre las aportaciones más recientes en nuestro país, aquella que explica dicho contenido —en un enfoque económico— por tres conjuntos de reglas: reglas sobre el sistema económico, reglas de coordinación y limitación de la actividad económica y reglas

¹⁷⁷ Aunque parte del reconocimiento de las causas que pueden motivar el tratamiento constitucional de cuestiones económicas (como zona de seguridad para la salvaguarda de determinadas instituciones, como método de promover metas y transformaciones de la economía y como afirmación retórica de aquello que no se piensa hacer), M. HERRERO DE MIÑON afirma que no existe en España ninguna Constitución económica como fruto de los compromisos habidos en el momento de la elaboración de la Constitución, traducidos en cesiones, equívocos y compensaciones de términos que no han hecho posible sino un vaciamiento y falta de aplicación de los preceptos constitucionales a todos los niveles [«La Constitución económica», en E. ALVAREZ CONDE (Ed.), *Diez años de régimen constitucional*, 1989, pp. 23 a 26].

¹⁷⁸ Uno de los planteamientos más acertados y completos del tema de la Constitución económica, atendiendo en particular al punto de vista del Derecho público económico, es el de A. ALONSO UREBA, *La empresa pública. Aspectos jurídico-constitucionales y de Derecho Económico*, 1985, pp. 39 a 83. Entre los trabajos más destacados, aparte de los ya mencionados anteriormente, merece la pena recordar los de J. F. DUQUE DOMINGUEZ, «Constitución Económica y Derecho Mercantil», en AA.VV., *La reforma de la legislación mercantil*, 1979, pp. 63 y ss.; V. SANTOS MARTINEZ, «Modelo económico y unidad de mercado en la Constitución española de 1978», en M. RAMIREZ (Dir.), *Desarrollo de la Constitución española de 1978*, 1982, pp. 359 y ss.; J. I. FONT GALAN, *Constitución Económica y Derecho de la Competencia*, 1987 (anteriormente, «Notas sobre el modelo económico de la Constitución española de 1978», RDM 152, 1979, pp. 205 y ss.); G. ARIÑO ORTIZ, «La Constitución económica de España. Comentario introductorio al Título VII», en ALZAGA (Dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas*, vol. X, 1985, pp. 3 y ss.; R. ENTRENA CUESTA, «El modelo económico de la Constitución española de 1978», en AA.VV., *La empresa en la Constitución española*, 1989, pp. 11 y ss.

sobre el comportamiento de los poderes públicos¹⁷⁹, incluyendo entre las primeras a la libertad de empresa junto al interés público en la economía y a otros derechos de contenido económico; entre las segundas, la economía mixta de mercado, la posible planificación y la iniciativa pública económica; y entre las terceras, la aprobación de normas generales de funcionamiento, así como las relativas a tareas de provisión y asistencia y a tareas de intervención directa.

Por nuestra parte, con la directa intención jurídica que nos anima, consideramos más útil desde el punto de vista jurídico-administrativo¹⁸⁰, e igualmente descriptiva, otra agrupación distinta, también en tres categorías, que contempla la existencia a efectos sistemáticos de tres grandes bloques de precisiones constitucionales sobre el orden económico: declaraciones constitucionales de principios sobre el establecimiento del Estado social, concreciones de estos principios en el ámbito económico a través de principios rectores y de técnicas de intervención y reconocimiento de derechos de contenido económico. Haremos, a continuación, mención sintética de los mismos.

No podemos antes dejar de hacernos eco de las últimas aportaciones hechas desde preocupaciones y metodologías similares a las que a nosotros nos interesan primordialmente, aunque con un carácter de alcance más general y profundo que el estrictamente instrumental que aquí pretendemos cubrir a los efectos de nuestra investigación. Así, por su parte, SANCHEZ BLANCO —en una de las obras de mayor consideración que sobre estos asuntos ha aparecido en nuestro país en los últimos tiempos— ha explicado la existencia en la CE de una serie de componentes estructurales del sistema socioeconómico junto a aspectos teleológicos de la posición y de la acción de los poderes públicos en el mismo¹⁸¹. Según el estudio de este

¹⁷⁹ J. CASAS PARDO y J. J. FERNANDEZ CAIZOS, «Las Constituciones económica y fiscal en la Constitución española de 1978», en E. ALVAREZ CONDE (Ed.), *Diez años de régimen constitucional*, 1989, pp. 30 a 39, resumido en esquema en la p. 36; el mismo planteamiento, en G. BRENNAN y J. CASAS PARDO, «La Constitución española a la luz de la economía política de las Constituciones», HPE 116, 1990, pp. 53 y ss.

¹⁸⁰ BERMEJO VERA (Dir.), *Derecho Administrativo...*, ob. cit., pp. 641 y ss.; clasificación que igualmente se recoge en el trabajo, elaborado con anterioridad, de V. TENA PIAZUELO, «La empresa pública local: aspectos jurídico-formales de la gestión municipal de intereses económicos mediante sociedad anónima», REALA 255-256, 1992, pp. 705 y 706.

¹⁸¹ A. SANCHEZ BLANCO, *El sistema económico de la Constitución española (Participación Institucional de las Autonomías Territoriales y dinámica social en la economía)*, 1992, pp. 45 a 96.

autor, el contenido del efectivo orden constitucional sobre el sistema y sobre el proceso económico presenta, en primer lugar, unas notas auténticamente estructurales, tanto desde puntos de vista subjetivos como objetivos, las cuales van a ser delimitadas por (al mismo tiempo que definitorias de) las actividades y funciones económicas públicas. Identifica ese sustrato conceptual del sistema económico nacional en las siguientes previsiones: el derecho-deber al trabajo, la actividad empresarial, el derecho a la propiedad privada y a la herencia, la libre circulación de los factores y los principios rectores del gasto público. Mientras que las referencias finalistas para el sistema económico, se concretan en la contemplación tanto de objetivos económicos generales del país como de objetivos relativos a grupos sociales y a sectores o áreas determinados de actividad económica sectorial.

ALBERTI ROVIRA se ha referido a estas cuestiones, también en la línea de encuadrar la garantía de la unidad del mercado nacional, considerando que la CE presta tanto una garantía estructural como una garantía dinámica a la misma, es decir, un régimen jurídico unitario en todo el Estado, para particulares y para poderes públicos, sobre la realización de actividades económicas y una determinada distribución de cometidos a esos efectos entre los poderes públicos del Estado¹⁸². Se refiere a una serie de elementos que disciplinan jurídicamente la actividad económica nacional y cuya combinación da lugar a una formulación que expresa esta estructura desde el punto de vista del poder público¹⁸³ y, contrariamente, desde el punto de vista del agente económico privado¹⁸⁴.

Son, por supuesto, admisibles cualesquiera de estas construcciones en la medida en que puedan lograr la finalidad que pretenden, esto es, explicar sintéticamente el contenido económico constitucional y facilitar su más rápida comprensión. En particular si atienden de manera directa, además, como hace SANCHEZ BLANCO, a la normatividad de esas previsiones constitucionales, es decir, a la con-

¹⁸² ALBERTI ROVIRA, «La cláusula de libre circulación...», art. cit., pp. 40 a 51; igualmente en «Principio de unidad económica...», art. cit., pp. 161 y 162.

¹⁸³ «Los poderes públicos, en la medida de sus competencias, pueden hacer uso de las habilitaciones establecidas en su favor por la Constitución, para la consecución de los fines indicados por la misma, hasta el límite que supone el contenido esencial de los derechos reconocidos por la propia Constitución» (loc. cit., p. 48).

¹⁸⁴ «La libertad de actuación económica de los particulares sólo puede limitarse por una intervención pública, realizada en ejercicio de una habilitación contenida en la Constitución, que persiga alguno de los fines por ella indicados, que, en todo caso, tendrá como límite infranqueable el contenido esencial de los derechos reconocidos en la misma» (Ibid.).

figuración jurídica de las mismas que determinará las formas, las condiciones y las modalidades con arreglo a las cuales van a desplegar efectos jurídicos y —buscando determinadas consecuencias económicas— serán capaces de articular complejos de derechos y de obligaciones legales para los particulares y para los poderes públicos.

A) Declaraciones constitucionales de principios

A lo largo de todo el texto constitucional se formulan las intenciones (en sentido literal y vulgar, puesto que no nos pronunciamos ahora sobre la eficacia jurídica de las mismas, distinta en cada caso¹⁸⁵) del nuevo Estado instaurado por el texto de 1978, que van a determinar muy concretamente las posibilidades de evolución y de desarrollo del sistema económico. Estos principios genéricos se irán plasmando sucesivamente en la imposición a los poderes públicos de determinadas actividades que deben obligatoriamente realizar y de ciertas limitaciones sustanciales en la realización de éstas. Así, se formulan las siguientes declaraciones:

a) En el Preámbulo, carente de valor normativo pero de gran importancia a la hora de interpretar la Constitución¹⁸⁶, la Nación española proclama su voluntad soberana de «... consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la Ley...» y «... promover el progreso (...) de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida». Estas proclamaciones iniciales pretenden configurar las líneas maestras que orienten y delimiten la intervención pública en el mundo económico.

b) En el Título Preliminar, el art. 1.1 afirma que «España se constituye en un Estado Social y Democrático de Derecho», propugnando como valores superiores del Ordenamiento jurídico la justicia y la igualdad. Reconocimiento expreso, por tanto, de que el Estado español se inscribe en la tendencia que hemos dejado sumariamente descrita, que supone, en definitiva, la asunción de una responsabilidad insoslayable en la configuración social.

¹⁸⁵ Veremos *infra* nuestra opinión sobre ésta en el caso del reconocimiento de la libertad de empresa por el art. 38 CE.

¹⁸⁶ F. J. EZQUIAGA GANUZAS, «Concepto, valor normativo y función interpretativa de las Exposiciones de Motivos y Preámbulos», RVAP 20, 1988, pp. 27 y ss., en particular pp. 34 y ss.

Los objetivos anteriormente mencionados vienen enmarcados por el art. 9.2, cuando encomienda a los poderes públicos «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad (...) sean reales y efectivas», esto es, realizar las actividades necesarias positivamente dirigidas a esa plena efectividad real de la libertad y de la igualdad, reconociendo además la existencia y necesaria protección de legítimos intereses, no sólo individuales sino también colectivos. Promoción pública directa de las condiciones positivas de igualdad que se complementa con la misión que también se impone a los poderes públicos de «remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud» mediante una actuación pública negativa, indirecta, que limite los posibles ataques a esas condiciones de efectiva libertad e igualdad de individuos y grupos sociales. Por ello se ha denominado «cláusula de transformación» a este art. 9.2, desde la perspectiva de la ciencia política, dado que expresa la activa vocación del Estado social para conseguir un determinado tipo de sociedad, inspirado en esos valores superiores de la libertad, la igualdad y la justicia, orientando decididamente a ello su actuación en la vida social y económica¹⁸⁷.

B) Principios rectores y técnicas de intervención

La decisión de nuestro constituyente, definida genéricamente en los preceptos citados, se va proyectando sucesivamente en multitud de encomiendas cada vez más concretas que se hacen a los poderes públicos, de manera fundamental en dos bloques de normas, el Capítulo Tercero del Título Primero y el Título Séptimo.

El Capítulo Tercero del Título Primero (arts. 39 a 52), que trata «De los *principios rectores* de la política social y económica», alude a las pautas que deben seguirse en el tratamiento de asuntos de conte-

¹⁸⁷ Vendría a ser, según esta interpretación, una suerte de compensación a la formalización de la igualdad jurídica; vid. P. LUCAS VERDU, «El Título I del Anteproyecto constitucional (la fórmula política de la Constitución)», en AA.VV., *Estudios sobre el Anteproyecto de Constitución*, 1978, pp. 17 y 18; S. MARTIN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo...*, ob. cit., p. 47.

Como es sabido, este precepto procede, con alguna variación, del art. 3.2 CI, en el que se acogen las vertientes de *il principio d'eguaglianza*, entre las que la igualdad social o sustancial ha adquirido gran relevancia como complemento de la igualdad formal [vid. U. ROMAGNOLI, «Il principio d'uguaglianza sostanziale», en G. BRANCA (Coord.), *Commentario della Costituzione*, vol. I, 1975, pp. 162 y ss., en particular pp. 171 a 177].

nido económico-social especialmente relevante, desde la óptica de la preservación de esos sectores, como la protección de la familia, la de ciertos bienes de interés general para todos los ciudadanos (salud, medio ambiente, vivienda, consumo, cultura, organizaciones profesionales, etc.), la de ámbitos sociales específicos (como los disminuidos, los hijos, los niños, los jóvenes o los ancianos), destacando singularmente todo lo relacionado con el empleo y con los trabajadores (régimen público de Seguridad Social con previsión de prestaciones sociales a los desempleados, emigración, etc.). La configuración jurídica de estos principios es heterogénea, puesto que al lado de auténticos derechos ciudadanos de contenido social o colectivo se encuentran igualmente lo que no son sino declaraciones —de indudable alcance normativo— o enunciaciones de principios inspiradores de la actuación pública en esas materias.

Baste resaltar aquí el art. 40, que puede considerarse el núcleo de la política económico-social que se pretende como consecuencia de la mencionada «cláusula de transformación». Dice así el art. 40 CE:

«Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el *progreso* social y económico y para una *distribución de la renta* regional y personal más equitativa, en el marco de una política de *estabilidad económica*. De manera especial realizarán una política orientada al *pleno empleo*.»

Este precepto expresa en el campo de la economía el significado del Estado social y de los principios que fija el art. 9.2, que se proyectan con particular intensidad en las referencias a los objetivos o finalidades económicos que han quedado resaltadas.

El valor jurídico de estos principios rectores viene marcado por el art. 53.3 CE, que establece que la promoción de las condiciones favorables para el progreso social y, en general, todos los principios reconocidos en los arts. 39 a 52 «informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos», lo que se traduce primordialmente en su carácter hermenéutico, de ayuda en la interpretación de las correspondientes intervenciones a cargo de los poderes públicos de cara a la satisfacción de estos principios, y, desde luego, habilitante de éstas. Sin que ello suponga desconocer que, como afirma SANCHEZ BLANCO, tales objetivos quedan así configurados como deberes de actuación social a cargo de los poderes públicos, «en cuanto implican contenidos complementarios de

los derechos individuales o de obligaciones de dinamización económica tradicionalmente asumidas por los Poderes Públicos»¹⁸⁸.

El Título Séptimo, dedicado a «Economía y Hacienda» (arts. 128 a 136), establece los fundamentos organizativos de los más importantes instrumentos que se ponen a disposición de los poderes públicos con las finalidades ya apuntadas, reafirmando de nuevo, ahora con referencia directa a lo económico, la vocación social del Estado al disponerse en el art. 130 la ineludible necesidad pública de atender a «la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos», particularizándose incluso alguno de los sectores que parece requerir este impulso con mayor intensidad (agricultura, ganadería, pesca, artesanía, zonas de montaña)¹⁸⁹. Declarándose también en el art. 128.1 que «toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general». Esta subordinación de la riqueza al interés general consiste en una modalización o directiva sobre la función social de aquélla que habrá de instrumentalizarse concretamente a través de la legislación ordinaria, atendiendo a la regulación constitucional de cada sector o actividad.

Para la consecución de todos estos objetivos, se prevé en dicho Título una serie de mecanismos jurídicos con trasfondo económico que pretenden hacerlos efectivos y que, básicamente, son los que pasamos a mencionar.

El máximo cauce de la preocupación del constituyente por los asuntos económicos es el reconocimiento que el art. 128.2 realiza sobre la participación directa del Estado en la vida económica, al declarar que «se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica». Así, será posible que los organismos públicos compitan en el mercado, ofreciendo bienes o prestando servicios que desde la perspectiva del interés general se considere necesario prestar. De este modo se reconoce la existencia del denominado sector público económico, que podemos considerar constituido por todas aquellas empresas que en mayor o menor medida están vinculadas a un órgano administrativo que ejerce un determinado control sobre las mismas en función de su participación económica en el capital o en función de la posición jurídica de preeminencia y de dirección de aquélla (según las diversas formas jurídicas que puede adoptar la intervención administrativa directa en el mercado).

¹⁸⁸ *El sistema económico...*, ob. cit., p. 84.

¹⁸⁹ J. OLIVAN DEL CACHO, *El régimen jurídico de las zonas de montaña*, 1994, pp. 77 y ss.

A su vez, este párrafo segundo del art. 128, prevé otros dos mecanismos de intervención en el mundo económico: la posibilidad de reservar al Estado, mediante ley, recursos o servicios esenciales, excluyendo por ello a la iniciativa privada¹⁹⁰; y la posibilidad de intervenir empresas privadas cuando así lo exija el interés general.

Destaca también el contenido del art. 129.2, que alude a la necesidad de promover las formas de participación de los trabajadores en la empresa, fomentando las sociedades cooperativas y estableciendo los medios que faciliten a los trabajadores el acceso a la propiedad de los medios de producción.

Por último, en el art. 131 se reconoce la posibilidad de «planificar la actividad económica general». Se incluye así en la esfera de las potestades del Estado un instrumento de penetración en la economía, de cierta dirección de los asuntos económicos, que, si bien no imperativamente, sí condiciona el desarrollo de la actividad económica al utilizar técnicas de promoción o fomento (subvenciones, primas, exenciones, etc.)

C) Reconocimiento de derechos individuales de carácter económico

Nuestra Constitución establece a lo largo de su articulado, en diferentes lugares¹⁹¹, un nutrido catálogo de derechos de los ciudadanos, algunos de los cuales deben ser tomados en cuenta para describir el contenido de la Constitución económica por tener un contenido netamente económico o estar en relación con las realidades económicas. Característica general de todos ellos es que en ningún caso se trata de derechos absolutos o incondicionados, sino que el

¹⁹⁰ Vid. la explicación general de esta técnica en J. M. GIMENO FELIU, «Sistema económico y derecho a la libertad de empresa versus reservas al sector público de actividades económicas», RAP 135, 1994 [también, anteriormente, en BERMEJO VERA (Dir.), *Derecho Administrativo...*, ob. cit., pp. 700 a 714]; R. GOMEZ-FERRER MORANT, «La reserva al sector público de recursos o servicios esenciales», *Hom. García de Enterría*, 1991, vol. V, pp. 3803 y ss.

¹⁹¹ Como señala L. MARTIN-RETORTILLO, no todo el contenido de los listados de derechos fundamentales y de derechos y libertades públicas remite estrictamente a derechos subjetivos, sino que también se entremezclan otras cosas, como principios y normas de actuación de los poderes públicos, al mismo tiempo que en el Capítulo III del Título I no sólo se establecen principios rectores de la política socioeconómica, sino que aparecen igualmente auténticos derechos (L. MARTIN-RETORTILLO, «Régimen constitucional de los derechos fundamentales», en L. MARTIN-RETORTILLO e I. DE OTTO, *Derechos fundamentales...*, ob. cit., pp. 19 y ss.).

ejercicio de los mismos debe realizarse en determinadas condiciones o de acuerdo a los principios y procedimientos que se establezcan en las leyes que regulen estos derechos, distinguiéndose, además, formalmente por el nivel de garantía y protección que les otorga el Ordenamiento por su inclusión sistemática en uno u otro bloque de preceptos constitucionales. Podemos destacar los siguientes:

- Derecho a elegir libremente la residencia, a circular por el territorio nacional y a entrar y salir libremente de España (art. 19).
- Derecho a la libre sindicación y derecho de huelga de los trabajadores para la defensa de sus legítimos intereses (art. 28).
- Derecho-deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, con arreglo a un sistema tributario no confiscatorio, sino basado en la capacidad económica de los sujetos e inspirado en los principios de justicia, legalidad, igualdad y progresividad (art. 31).
- Derecho a la propiedad privada y a la herencia: el contenido de este derecho se encuentra delimitado por la función social que debe cumplir, plasmada en el art. 128.1 al afirmar la subordinación de toda la riqueza del país al interés general. Propiedad privada que se encuentra sometida al instituto expropiatorio —privación legal de la propiedad privada por causa justificada de utilidad pública o interés social— mediante la correspondiente indemnización de acuerdo con lo dispuesto en las leyes (art. 33).
- Derecho al trabajo, a la libre elección de profesión y a una remuneración suficiente (art. 35)¹⁹².
- Derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios y derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo (art. 37).
- Derecho a la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado. Tampoco es un derecho incondicionado, en cuanto se establece la necesidad de que los poderes públicos garanticen y protejan el ejercicio de la libertad de empresa no aisladamente, sino junto con la defensa de la productividad y de acuerdo con las exigencias de la economía general y de la

¹⁹² Vid. las consideraciones que para SANCHEZ BLANCO determinan la inserción del derecho al trabajo (derecho-deber que es uno de los componentes estructurales del sistema económico constitucional) en el ámbito jurídico-público (*El sistema económico...*, ob. cit., pp. 45 a 52).

planificación económica (art. 38). Sobre el mismo hemos de profundizar en las páginas siguientes en atención al significado que presenta su garantía como presupuesto de la unidad de mercado, en el entendimiento funcional y dinámico de ésta que propugnamos en la presente obra.

3. VALOR INTERPRETATIVO DE LA CONSTITUCION ECONOMICA: EL ORDEN CONSTITUCIONAL COMO SISTEMA

Es sobre estas premisas con arreglo a las cuales debe comprenderse el significado del reconocimiento constitucional de la libertad de empresa, que de esta manera no queda ya desvinculada de las otras realidades sociales a las que atiende la Constitución, como ocurría en los sistemas liberales con el reconocimiento de la libertad de comercio e industria como una simple vertiente de la libertad individual y muy ligada al contenido privatístico absoluto del derecho de propiedad.

El marco de la economía de mercado en el que se reconoce la libertad de empresa, como ya fue tempranamente advertido por el Tribunal Supremo, no remite de forma radical y absoluta a un concreto modelo económico:

«no prejuzga nada, porque, como han apuntado prestigiosos comentaristas del mismo [del art. 38 CE], concedores de su proceso de elaboración, no existe un modelo de economía de mercado, sino varios, y, sobre todo, la fórmula empleada en este artículo fue una fórmula consensuada, a la que prestaron adhesión partidos sociológica e ideológicamente antagónicos, mediante la transacción de incluir en él tanto este principio, como el contrapuesto, que defiende las exigencias de la "economía general" y de la "planificación"» [STS de 24 de mayo de 1984 (R. 3132), Considerando Noveno]¹⁹³.

En esta afirmación del Tribunal Supremo, sustancialmente correcta, subyace un equívoco formal, en torno a la interpretación del valor ideológico y del significado de la Constitución económica, que

¹⁹³ A ello alude también la STS de 23 de abril de 1986 (R. 1764), cuando señala «la ambigüedad e imprecisión del art. 38 del texto constitucional» (FJ Tercero).

es preciso aclarar. Se trata de aquellas elaboraciones a las que ya hacíamos referencia y según las cuales la previsión en la Constitución, en localizaciones sistemáticas distintas, de mecanismos de intervención económica muy diversos, unos orientados a la protección de las libertades económicas y otros dirigidos a su potencial restricción por el ejercicio de potestades públicas de intervención, supondría una falta de articulación de un auténtico sistema constitucional. De forma que esas previsiones serían susceptibles de una utilización alternativa o contrapuesta, a voluntad del poder público gobernante y en función de los intereses y planteamientos ideológicos del mismo, constituyendo más un conglomerado variopinto que un conjunto armónico.

El éxito de estas afirmaciones en los primeros momentos de análisis de la CE no conoció límite ideológico o finalista alguno. Además de las alusiones que ya se han hecho, cabe recordar aquellas según las cuales el consenso supuso una ambigüedad en el modelo de sociedad al que la Constitución aspiraba, concluyendo en la apreciación en ésta de una bipolaridad que tanto permite la economía de mercado como un régimen de transición hacia la economía planificada socialista¹⁹⁴. La misma idea de fondo ha presidido las afirmaciones de otros autores que parten, sin embargo, de postulados ideológicos radicalmente distintos —en una defensa primordial del valor de la libertad y de la bondad del mercado— para llegar a idéntica conclusión sobre la falta de viabilidad razonable de un modelo económico constitucional¹⁹⁵. Ya hemos criticado anteriormente estas posturas poniendo de manifiesto lo erróneo de su enfoque, en lo que no haremos mayor hincapié desde el punto de vista jurídico, aunque, en otro orden de cosas, no podemos resistir la tentación de dejar insinuada una sospecha que progresivamente se convierte en convicción más acentuada. La de que sería bueno, con todo, empezar a adoptar, en una línea de relativismo realista, los criterios de análisis que dan

¹⁹⁴ Así, por ejemplo, R. GARCIA COTARELO, «El régimen económico-social en la Constitución española», en T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ (Ed.), *Lecturas sobre la Constitución*, vol. I, 1978, pp. 69 y ss.; GARCIA PELAYO, «Consideraciones...», art. cit., pp. 39 a 42. Vid. un resumen sobre esta polémica en ESCRIBANO, «El orden económico...», art. cit., pp. 87 a 97.

¹⁹⁵ G. ARIÑO ORTIZ, «La Constitución económica...», art. cit., pp. 6 a 12 (hoy incluido en su libro *Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público*, 1993, pp. 101 a 108); L. LOPEZ RODO, «El modelo económico de la Constitución», en AA.VV., *Estudios sobre Administración...*, ob. cit., pp. 441 y ss.; A. SANCHEZ-BELLA CARSWELL, «El principio de libertad de empresa», en AA.VV., *La Constitución Española. Lecturas para después de una década*, 1989, pp. 219 y ss.

lugar a una consideración pragmática de los efectos del libre mercado, cuyos beneficios no operan, sin duda, por simple milagro¹⁹⁶.

Creemos, por contra, que el conjunto normativo que integra la Constitución económica no es un cúmulo irracional de preceptos de orientación diversa y aun contraria, no trata de ofrecer alternativas de actuación antitética que sean de este modo plenamente constitucionales (acordes a la voluntad del constituyente expresada en representación del pueblo español y posteriormente ratificada por éste), sino, sobre todo, de diseñar unos cauces de ordenación económica que deben ser empleados por los poderes públicos en atención al logro de los objetivos económicos constitucionales, como un conjunto unitario susceptible de interpretación sistemática —como ya reclamara en Italia SPAGNUOLO VIGORITA¹⁹⁷— en un equilibrio entre las fórmulas de reconocimiento de un amplio margen de libertad individual de los agentes económicos y de una acentuada intervención pública con finalidad económico-social.

Equilibrio interno de la Constitución económica que, por otra parte, es ya ajeno a las concretas circunstancias en que fue alumbrado el texto constitucional, habiéndose consolidado, al margen incluso de la voluntad del constituyente, un *modus operandi* de valor objetivo¹⁹⁸. Y ello con independencia de que el contenido de tal orden se exprese en ocasiones, como hemos visto, a través de mandatos a los poderes públicos exclusivamente configurados como proposiciones finalistas o de resultado de su actuación, cuya concreta determinación les corresponde a ellos mismos, conforme a la medida genérica de comportamiento que establece la Constitución¹⁹⁹.

A esto mismo se refiere ALBERTI ROVIRA al valorar genéricamente las cláusulas constitucionales sobre el proceso económico y en relación con la pluralidad territorial del Estado, destacando la función integradora de aquéllas:

¹⁹⁶ En este sentido, A. SCHOTTER, *La economía de libre mercado. Una valoración crítica*, trad. esp., 1987.

¹⁹⁷ V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, 1959, p. 85; la misma idea, recientemente en nuestro país, es sostenida por SANCHEZ BLANCO, para quien «el análisis de los preceptos constitucionales que inciden en el ámbito socioeconómico permite apreciar un esquema, completo y cerrado, orientado por el objetivo de adecuar el conjunto institucional del Estado a la efectiva materialización de los valores y principios que la Constitución expresa» (*El sistema económico...*, ob. cit., p. 96).

¹⁹⁸ E. CASSETTA, «Paroli de chiusura dei lavori», en C. FERRARI (Ed.), *La regolamentazione giuridica dell'attività economica*, 1987, pp. 265 y ss.

¹⁹⁹ ESCRIBANO COLLADO, «El orden económico...», art. cit., pp. 85, 87 y 100 a 109.

«Al incluir tales cláusulas, la Constitución establece los distintos elementos que disciplinan jurídicamente, con carácter general, la actividad económica de la comunidad. La Constitución, en efecto, al disponer reglas generales sobre la posición de los ciudadanos frente a todos los poderes públicos (como, por ejemplo, arts. 33 y 38) y reglas igualmente generales sobre la posición de éstos en el ámbito económico (por ejemplo, arts. 128.2 y 131), diseña el marco jurídico unitario en el que puede desenvolverse la actividad económica de todos los agentes, públicos y privados. En este sentido, puede decirse que la Constitución establece una garantía estructural de la unidad económica, en la medida en que todos los poderes públicos deben respetar las mismas reglas generales en su actuación económica y de que todos los particulares se encuentran frente a éstos en las mismas condiciones básicas para desarrollar sus actividades. Esta función de integración resulta aún más evidente cuando, como ocurre entre nosotros, la Constitución no contiene sólo reglas formales o procedimentales de intervención, sino que incorpora, además, normas sustantivas que, de distintos modos y con eficacia diversa, deben orientar tal intervención»²⁰⁰.

II. LA LIBERTAD DE EMPRESA COMO PRESUPUESTO DE LA UNIDAD DE MERCADO

Decíamos que el derecho a la libertad de empresa se presenta como presupuesto de la unidad de mercado. La significación propia del mismo dentro del catálogo de derechos y libertades reconocidos y garantizados por la CE, la amplitud de su tratamiento doctrinal y la extensión de su aplicación jurisprudencial no pueden ser incluidos aquí sin correr el riesgo de desplazar el centro de atención del principio que nos ocupa en sus implicaciones jurídico-organizativas en el Estado español. Sin embargo, interesa dejar sentada sin ningún lugar a dudas la premisa de que tal derecho se constituye ineludiblemente en una de las bases sobre las que se apoya el concepto funcional de la unidad de mercado que proponemos. Es más, supone la vertiente jurídico-subjetiva privada o, si se quiere, la contemplación

²⁰⁰ «La cláusula...», art. cit., p. 45.

de los efectos de la unidad sobre las actividades económicas de los particulares (uno de los contenidos de la «garantía estructural de la unidad económica» de la que habla ALBERTI²⁰¹), por lo que, aunque no entremos como quisiéramos en la consideración de este derecho, dejaremos apuntados sus principales trazos definitorios a la luz de la CE y de su interpretación jurisprudencial²⁰².

1. LIBERTAD DE EMPRESA Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD

El art. 38 CE reconoce la libertad de empresa «en el marco de la economía de mercado». La ubicación sistemática del precepto, en la Sección 2.ª del Capítulo II del Título I («De los derechos y deberes de los ciudadanos»), es el primer dato que debe ser tenido en cuenta. Como tal, según dispone el art. 53.1 CE, despliega unos efectos jurídicos que parten de la vinculación al mismo de todos los poderes públicos. Además, su ejercicio sólo puede ser regulado por ley. Esta circunstancia ha llevado en alguna ocasión al Tribunal Supremo, si no a rechazar cualquier ejercicio de la potestad reglamentaria en relación con materias que afectan a la libertad de empresa y al comercio interior, sí a apreciar restrictivamente tal posibilidad (así, por ejemplo, Sentencia de 23 de marzo de 1988 —R. 1704—), en una interpretación a todas luces excesiva que no parece deba alejarse de los postulados generales que rigen la vinculación Ley-Reglamento²⁰³.

Este mismo problema es el que, en general, se plantea sobre qué sea regular un derecho o regular su ejercicio para exigir o admitir, respectivamente, la figura de la Ley Orgánica y la del Decreto-ley. Como bien señala MARTIN MATEO, hay que ser conscientes de la imposibilidad de exigir la utilización directa de la ley formal para todo tipo de intervenciones económicas, pues ello llevaría al absurdo de imposibilitar prácticamente tales intervenciones, resultado rechazable para el Derecho «en cuanto estructura lógico-operativa y no abstracta formulación lógico-formal», de suerte que la exigencia abs-

²⁰¹ Loc. cit.

²⁰² Seguimos en este punto lo resumido en J. BERMEJO VERA (Dir.), *Derecho Administrativo...*, ob. cit., pp. 670 a 676.

²⁰³ Postura matizada en mayor medida posteriormente al considerar la habilidad a estos efectos de diferentes instrumentos normativos: sobre el Decreto-ley, Sentencia de 29 de octubre de 1991 (R. 8541), y sobre las Ordenanzas municipales, Sentencia de 15 de junio de 1992 (R. 5378).

tracta de cobertura legal, propia de la proclamación del Estado de Derecho, en la mayoría de intervenciones económicas «vendrá dada a través de mecanismos intermedios, que en la mayoría de los casos supondrán la expresión e identificación a través de la ley de cabecera de las medidas autorizadas, cuyo desarrollo corresponderá a la Administración, técnica, por lo demás, ordinaria para la habilitación reglamentaria, pero que en otros habrá de completarse a través de las también conocidas legitimaciones derivadas de los poderes implícitos, inmanentes e inherentes»²⁰⁴.

Sobre la posibilidad de regulación y limitación del derecho a la libertad de empresa y sobre el rango de la norma que lleve a cabo tales operaciones, ya se pronunció en este mismo sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 83/1984, de 24 de julio, para la que es evidente «que las limitaciones que a la libertad de elección de profesión u oficio o a la libertad de empresa puedan existir no resultan de ningún precepto específico, sino de una frondosa normativa, integrada en la mayor parte de los casos por preceptos de rango infralegal, para cuya emanación no puede aducir la Administración otra habilitación que las que se encuentran en cláusulas generales, sólo indirectamente atinentes a la materia regulada» (FJ Tercero). Ello supone la consideración de que lo que el art. 38 CE reconoce no es «el derecho de acometer cualquier empresa, sino sólo el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden», que no se dirigen, en definitiva, a la regulación del ejercicio del derecho, sin que eso suponga, además, desconocer que, por imperativo constitucional, la actuación de la Administración debe estar suficientemente habilitada por norma legal, aunque «en unos casos, bastarán para ello las cláusulas generales, en otros, en cambio, las normas reguladoras o limitativas deberán tener, en cuanto tales, rango legal, pero ello no por exigencia de los artículos 35.1 y 38 de la Constitución, sino en razón

²⁰⁴ R. MARTIN MATEO, *Derecho público de la Economía*, 1985, pp. 33 y 34; vid. lo expuesto en general en pp. 31 y 32.

La jurisprudencia constitucional, especialmente polémica en algún extremo, ha dejado zanjada la cuestión, no sin críticas en las que no procede entrar ahora, remitiéndonos en bloque a la bibliografía especializada —muy abundante— sobre las distintas fuentes del Derecho (para las implicaciones del tema que comentamos, J. TORNOS MAS, «La relación entre Ley y reglamento: reserva legal y remisión normativa. Algunos aspectos conflictivos a la luz de la jurisprudencia constitucional», RAP 100-102, vol. I, 1983, sobre todo pp. 497 a 501); con un carácter general más trascendente, J. CHEVALLIER, «La dimension symbolique du principe de légalité», RDP 1990, pp. 1651 y ss.

de otros artículos de la Constitución, que configuran reservas específicas de Ley»²⁰⁵.

2. CONTENIDO ESENCIAL Y GARANTIA INSTITUCIONAL

La anterior limitación constitucional configurada como reserva material de ley con las características expuestas encuentra, a su vez, un condicionamiento sustantivo en el contenido esencial que, en todo caso, deberá respetarse por el legislador al llevar a cabo dicha regulación en cuanto «núcleo duro necesario»²⁰⁶ del derecho.

Se prevé, por tanto, una doble garantía respecto a las fronteras que no pueden ser franqueadas por los poderes públicos al adoptar medidas que incidan sobre el sistema económico²⁰⁷, en concreto respecto de la regulación del derecho a la libertad de empresa por el poder legislativo constituido. Es en este sentido en el que I. DE OTTO habló expresivamente del contenido esencial como «límite de los límites»²⁰⁸.

De estos dos órdenes garantizadores no es preciso ahora destacar la importancia del aspecto formal de la reserva de ley (que remite, en principio, al exclusivo uso de norma jurídica con rango y valor de ley emanada del legislativo²⁰⁹), pero se comprende con naturalidad que las mayores dificultades —también, en su caso, la mayor protección del derecho— pueden venir del aspecto material de fondo, de defini-

²⁰⁵ Vid. F. DIEZ MORENO, «Crónica constitucional: las restricciones a la libertad de establecimiento y la doctrina constitucional», HPE 92, 1985, pp. 239 y ss.; J. TOR-NOS MAS, «Ordenación Constitucional del Comercio», *Hom. García de Enterría*, vol. V, 1991, pp. 4105 y ss., especialmente pp. 4120 a 4125.

²⁰⁶ S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo...*, ob. cit., p. 166.

²⁰⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1981, de 16 de noviembre (FJ Segundo).

²⁰⁸ I. DE OTTO Y PARDO, «La regulación de los derechos y libertades. La garantía de su contenido esencial en el art. 53.1 CE», en L. MARTÍN-RETORTILLO e I. DE OTTO, *Derechos fundamentales y Constitución*, 1988, pp. 125 a 135.

²⁰⁹ No sería correcto aludir aquí, como a veces se hace, a norma emanada de las Cortes Generales, por cuanto supondría prejuzgar una atribución de competencia exclusiva sobre esta materia a los órganos generales del Estado, que no sólo no tendría un fundamento sistemático adecuado, sino que, como veremos, no se corresponde con ninguna atribución competencial expresa en el listado del art. 149 CE, de manera que no existe como tal materia, siendo perfectamente posible su regulación por aquellas Comunidades Autónomas que hayan asumido determinadas competencias. Por tanto, no cabe identificar automáticamente ley reguladora de aspectos relativos a la libertad empresarial con ley estatal; vid. ARAGON REYES, *Libertades económicas...*, ob. cit., pp. 106 a 108.

ción sustancial del contenido de la libertad empresarial. Ello no significa, sin embargo, como parece apuntar BASSOLS, que sea posible establecer una distinción jurídica previa entre el derecho a la libertad de empresa (en general, los derechos económicos) y el resto de derechos —los catalogados como derechos fundamentales— en atención a su configuración material, considerando aquél como libertad positiva susceptible de mayor limitación que estos otros derechos más resistentes a la actividad del legislador²¹⁰.

La diferencia entre los derechos es estrictamente formal, por la mayor o menor intensidad en la protección que la Constitución ordena para las distintas clases de derechos según su ubicación sistemática en una u otra Sección del Capítulo Segundo, instrumentando una garantía reforzada para los derechos fundamentales de la Sección 1.²¹¹, sin perjuicio de que a todos los derechos y libertades del Capítulo sean comunes las garantías de su vinculatoriedad para los poderes públicos, la reserva legal y el límite infranqueable del contenido esencial.

Este argumento formal posibilita además, contrariamente a lo que pudiera aparentar, la plena individualización sustantiva del derecho a la libertad de empresa, por cuanto impide que venga a diluirse confundido entre el contenido de alguno de esos derechos

²¹⁰ BASSOLS COMA, *Constitución...*, ob. cit., pp. 109 a 111; la misma línea interpretativa es seguida por un conjunto de autores que arranca sus exposiciones de los trabajos de S. GARCIA ECHEVARRIA, «El orden económico en la Constitución», *Libre Empresa* 8, 1978, y de R. ENTRENA CUESTA, «El principio de libertad de empresa», en F. GARRIDO FALLA (Dir.), *El modelo económico de la Constitución española*, vol. I, 1981, pp. 103 y ss., dotando de mayor capacidad a aquellos derechos fundamentales que enlazan directamente con libertades anteriores a la misma configuración del Estado y la consiguiente ordenación por éste de la actividad económica.

Vid. M. BACIGALUPO SAGGESE, «La aplicación de la doctrina de los "límites inmanentes" a los derechos fundamentales sometidos a reserva de limitación legal (a propósito de la Sentencia del Tribunal Administrativo Federal alemán de 18 de octubre de 1990)», *REDC* 38, 1993, quien relativiza en la práctica una distinción semejante haciéndose eco de la doctrina y jurisprudencia alemanas, por cuanto «el alcance de la reserva de ley no varía sustancialmente según que se entienda que sólo ampara la regulación de límites inmanentes de los derechos o que, por el contrario, también habilita a limitarlos para salvaguardar bienes y valores que carezcan del rango constitucional, si en cualquier caso la posible limitación del derecho está, a su vez, limitada por el principio de proporcionalidad», que exige una ponderación entre el derecho fundamental y el bien jurídico protegido (aun careciendo de rango constitucional) (loc. cit., pp. 314 y 315).

²¹¹ Que están cubiertos por un procedimiento jurisdiccional de tutela preferente y sumario y por el recurso de amparo (art. 53.2 CE); por la exigencia de Ley Orgánica para su desarrollo (art. 81.1); por su mayor resistencia a la reforma, en la medida en que es asimilada a la revisión total de la Constitución (art. 168.1).

fundamentales como puede ser el de asociación reconocido en el art. 22 CE. Así ha sido sostenido por LASAGABASTER al enjuiciar críticamente alguna consideración hecha por el Tribunal Constitucional en el sentido que apuntábamos, incluyendo expresiones de la libertad de empresa en el derecho de asociación²¹². Se trata de una Sentencia que al resolver un recurso de amparo parece plantear una «apertura de fines» del derecho de asociación (algún contenido económico de éste), por cuanto intenta incluir ahí las sociedades mercantiles. Las consideraciones que se hacen en el FJ Sexto, sin llegar a ninguna conclusión clara al respecto, parecen apuntar en esa dirección, argumentando incluso con alusión al Derecho comparado (Italia y Alemania), en una referencia que, como bien señala LASAGABASTER, carece de fundamento por partirse en cada caso de supuestos distintos en la regulación constitucional de los derechos fundamentales, ya que en el texto español la actividad de las sociedades mercantiles engarza directamente con la libertad de empresa proclamada por el art. 38 CE —que goza de sus propios mecanismos formales de defensa—, sin que sea preciso acudir a interpretaciones extensivas del derecho de asociación u otro de los considerados como fundamentales (en Alemania, por ejemplo, la falta de reconocimiento expreso de la libertad empresarial se ha suplido encuadrándola en el derecho al libre desarrollo de la personalidad del art. 2.1 LFB).

A la vista de cuanto antecede, hay que dejar sentada ya, con independencia de lo que se diga sobre su contenido, la caracterización jurídica de la libertad de empresa, en la medida en que no es ciertamente un derecho fundamental, como establece con claridad el texto constitucional y como ha venido siendo constantemente apreciado por la jurisprudencia contenciosa, al excluir el mismo de la protección preferente y sumaria de la garantía jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona que articula la Ley 62/1978. La alternativa conceptual parecería ser la del derecho subjetivo constitucionalmente reconocido, pero a ello habrá que formular alguna matización.

Sin necesidad de profundizar en el complejo sustrato teórico de

²¹² I. LASAGABASTER HERRARTE, «Derecho de asociación y libertad de empresa. Nota a la STC 23/1987, de 23 de febrero», RVAP 22, 1988, pp. 194 a 202, haciéndose eco de las tesis de DE JUAN ASENJO y FERNANDEZ FARRERES, frente a la opinión de otros autores como J. M. MARTINEZ VAL [«Comentario al artículo 38. La libertad de empresa», en O. ALZAGA (Dir.), *Comentarios...*, ob. cit., vol. III, 1983, pp. 645 y ss.] y A. ROJO («Actividad económica pública y actividad económica privada en la Constitución española», RDM 169-170, 1983, pp. 309 y ss.).

estos aspectos, que exigiría contemplar, al mismo tiempo, algunos otros conexos²¹³, creemos aplicable aquí la teoría de la garantía institucional, como fue insinuado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 111/1983, de 3 de diciembre, al considerar a la libertad de empresa como «parámetro o garantía institucional, más que verdadero derecho subjetivo» (FJ Tercero). Posteriormente, de manera más decidida, la Sentencia 83/1984, de 24 de julio, afirmó que en el art. 38 CE «predomina, como es patente, el carácter de garantía institucional» (FJ Tercero, párrafo tercero), llegando a la declaración explícita contenida en la Sentencia 225/1993, de 8 de julio, conforme a la cual «si la Constitución garantiza el inicio y el mantenimiento de la actividad empresarial "en libertad", ello entraña en el marco de una economía de mercado, donde *este derecho opera como garantía institucional*, el reconocimiento a los particulares de una libertad de decisión no sólo para crear empresas y, por tanto, para actuar en el mercado, sino también para establecer los propios objetivos de la empresa y dirigir y planificar su actividad en atención a los recursos y a las condiciones del propio mercado» [FJ Tercero B), cursiva nuestra].

De esta manera, como sostiene MARTIN MATEO, el constituyente ha optado por la inclusión de una cláusula de garantía de la libertad de empresa, configurando unos límites imprecisos en los cuales podrán moverse los poderes públicos para la adopción de medidas reguladoras o restrictivas de esa libertad en uso de los instrumentos que les son reconocidos por la propia Constitución (planificación, empresa pública...), siendo imposible conocer apriorísticamente los límites de la intervención, ya que «al igual que sucede con la garantía institucional de la propiedad, el punto de inflexión de la curva de los derechos individuales y de los intereses colectivos es algo imprecisable anticipadamente y que demanda la obra del legislador y los criterios del Tribunal Constitucional»²¹⁴.

²¹³ Como el de los derechos fundamentales de las personas jurídico-públicas (si bien no en su consideración procesal de susceptibilidad de protección por el Tribunal Constitucional, sino en su misma aceptación material), por lo que en breve se dirá en el texto. Sobre los problemas que se plantean para el reconocimiento de esos derechos, con referencia sobre todo al debate en Alemania, vid. J. M. DIAZ LEMA, «¿Tienen derechos fundamentales las personas jurídico-públicas?», RAP 120, 1989, pp. 79 y ss.; F. B. LOPEZ-JURADO ESCRIBANO, «La doctrina del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre los derechos fundamentales de las personas jurídico-públicas: su influencia sobre nuestra jurisprudencia constitucional», RAP 125, 1991, pp. 557 y ss.; I. LASAGABASTER HERRARTE, «Derechos fundamentales y personas jurídicas de Derecho público», en *Hom. García de Enterría*, vol. II, 1991, pp. 651 y ss.

²¹⁴ *Derecho público...*, ob. cit., pp. 30 y 31; en este sentido, también, MUÑOZ MA-

El fundamento de esta opción constitucional se anuda directamente al conjunto de determinaciones de la Carta Magna en materia económico-social del que hablábamos páginas atrás y al que en ocasiones se alude, sin demasiado rigor, como «modelo económico de la Constitución», donde el reconocimiento de una serie de técnicas interventoras de los poderes públicos en la economía encuentra uno de sus pivotes en la previsión de lo que podemos llamar la *libertad empresarial pública*, pues no otra cosa supone, aunque suele pasar frecuentemente desapercibido, la inequívoca declaración del art. 128.2 CE («Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica»), que denota la amplia vocación de destino de la libertad de empresa. De este modo, la garantía institucional de la libertad empresarial se asienta sobre el equilibrio o compatibilidad de las actividades económicas públicas y privadas, pues no es ya posible, en el marco constitucional del Estado social, destacar la exclusiva vertiente individualista que implica conceptuar la libertad de empresa «como la más alta expresión de la iniciativa privada en el tráfico mercantil»²¹⁵.

CHADO y BAÑO LEON, «Libertad de empresa...», art. cit. Para ARIÑO ORTIZ, sin embargo, este proceder del Tribunal resulta totalmente injustificado y es la causa de que el desecho reconocido en el art. 38 CE haya sido desvirtuado y haya carecido en realidad, de consecuencias prácticas, en cuanto mero principio informador de la política económica: «al poner en un primer plano este carácter institucional, da por buenas prácticamente todas las regulaciones, restricciones e intervenciones estatales que se someten a su juicio a través de los correspondientes recursos o cuestiones de inconstitucionalidad. Y ello porque el concepto de garantía institucional termina convirtiéndose en un puro «parámetro del orden económico» que debe ser respetado en general, pero no es accionable como derecho subjetivo, y puede ser totalmente anulado en cada caso concreto. Podríamos preguntarnos: ¿qué parámetro es éste que no tiene aplicación alguna? (al menos, hasta ahora no la ha tenido)» (G. ARIÑO ORTIZ, *Principios constitucionales de la libertad de empresa. Libertad de comercio e intervencionismo administrativo*, 1995, p. 94; en particular sobre esta cuestión, pp. 92 a 94, aunque es una idea clave, en cuanto a sus consecuencias, a lo largo de toda la obra).

²¹⁵ Son éstas expresiones más propias del Estado liberal —desprovisto de connotaciones sociales— utilizadas, aunque de modo excepcional en la trayectoria de este Tribunal tras la aprobación de la CE, por la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 1984 (R. 2442).

BASSOLS ha propuesto una corrección del texto del art. 38 CE para que, en una hipotética revisión constitucional, se clarificara conceptualmente su contenido exclusivamente referido a la libre iniciativa económica privada, dado que, para este autor, «lo que se pretende con el reconocimiento del derecho es precisamente destacar la libre iniciativa empresarial o económica en el conjunto del sistema económico, con independencia de las formas de su organización y titularidades. Es precisamente el despliegue de esta capacidad o iniciativa lo que justifica su reconocimiento como un derecho público subjetivo, digno de protección constitucional» [M. BASSOLS COMA, «La Constitución económica», RDPO 36 (monográfico sobre la reforma constitucional), 1992, p. 284]; en el mismo sentido, BALADO, «Notas sobre el modelo...», art. cit., pp. 47 y 48.

La caracterización que prioritariamente defendemos no puede olvidarse, sin embargo, haciendo uso de los criterios clásicos de interpretación —hoy criterios legales por su introducción en el Código Civil—, que la libertad de empresa es reconocida en la CE (dotada de un marco de actuación, de unas características y de unas garantías peculiares) en el catálogo constitucional de derechos y libertades, lo que tiene, pues, una traducción jurídico-individual como derecho de los ciudadanos oponible frente a la configuración restrictiva que del mismo hagan los poderes públicos²¹⁶, tanto legislativos como administrativos, en cuanto derecho derivado del propio texto constitucional conforme a unos elementos constitutivos más bien imprecisos, pero con arreglo a unas garantías jurídicas muy concretas²¹⁷.

²¹⁶ En este sentido, S. MUÑOZ MACHADO y J. M. BAÑO LEON, «Libertad de empresa...», art. cit., pp. 215 y ss.; en la misma línea, J. M. BAÑO LEON, «La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución española», REDC 24, 1988, pp. 173 y 174 («El legislador, al regular el ejercicio de la libertad de empresa, no sólo desarrolla un derecho, sino que actualiza la opción constitucional por una economía social de mercado»).

Para TORNOS, que considera que la ubicación lógica del art. 38 hubiera debido ser entre los principios rectores de la política social y económica —en cuanto reconocimiento de una libertad que si bien tiene una difícil traducción jurídica en su contenido material, indica una clara opción política del constituyente—, no se consagra aquí un derecho subjetivo oponible a la intervención estatal, sino que en su caso el derecho nacerá de la ley que reconozca una esfera de actuación al particular (J. TORNOS MAS, *Régimen jurídico de la intervención de los poderes públicos en relación con los precios y las tarifas*, 1982, pp. 149 a 151).

Sostiene, sin embargo, tal caracterización, DIEZ MORENO, para quien «el derecho subjetivo de libre empresa aparece configurado como aquel que asiste a todo ciudadano de participar libremente, mediante la utilización de recursos privados, en la creación, dirección y administración de organizaciones individuales o societarias, encaminadas a la producción de bienes o servicios y a su intercambio dentro del mercado», y que al tratarse de un derecho constitucionalmente reconocido «no requiere, por tanto, de ulteriores precisiones legales, ni puede ser desconocido o limitado por los poderes públicos en otros supuestos que no sean los expresamente determinados por la propia Constitución» (F. DIEZ MORENO, «Libertad de empresa e iniciativa pública en la actividad económica», en AA.VV., *El sistema económico...*, ob. cit., vol. I, p. 228). Llegando a afirmar que se trata no sólo de un auténtico derecho subjetivo, sino incluso «uno de los derechos fundamentales que conforman las libertades y derechos básicos sobre los que ha de asentarse la Constitución», por lo que «ni caben otros límites a su ejercicio que los derivados de la propia regulación constitucional, ni es admisible que la regulación concreta de tales límites constitucionales se lleve a afecto por normas que no tengan rango legislativo» (p. 230). En la misma línea, ARIÑO ORTIZ, *Principios constitucionales...*, ob. cit., p. 99.

²¹⁷ En parecidos términos, para el caso francés, en el que se carece de declaración constitucional expresa de la «liberté du commerce et de l'industrie», vid. D. LINOTTE y A. MESTRE, *Services publics et Droit public économique*, vol. I, 1982, pp. 125 a 133, donde se le considera uno de los principios generales del Derecho que son principios

Debe advertirse, además, que el riesgo certeramente detectado por BAÑO LEON²¹⁸, en el sentido de acabar reconociendo un mayor margen de libertad de conformación legislativa tratándose de una garantía institucional, frente a un ámbito más restringido para los derechos fundamentales —en definitiva, una menor prefiguración o protección del contenido esencial de aquellos derechos así declarados que constituyan, en realidad, garantías institucionales—, encuentra solución en lo expuesto por el Magistrado RUBIO LLORENTE en el segundo voto particular (al que se adhirió el Magistrado DÍAZ EIMIL) que acompaña a la Sentencia 26/1987, de 27 de febrero²¹⁹ (relativa a la autonomía universitaria y que se adentra por un momento en el terreno de la construcción dogmática que ya había sido insinuada en la Sentencia 86/1985, de 10 de julio, FJ Tercero). Frente a las insinuaciones que hace el FJ Cuarto²²⁰ —no formalizadas expresamente, sino haciéndose eco de la supuesta opinión de los actores: «como las partes marcan las diferencias entre uno y otro concepto como barrera más o menos flexible de disponibilidad normativa»—, el voto particular aclara, salvando la oportunidad de que el Tribunal se pronuncie sobre este tipo de cuestiones, que en realidad tal distinción por la supuesta intensidad de la protección carece de apoyo alguno allí donde se ha formulado la misma teoría de la garantía institucional, es decir, en la doctrina alemana. La explicación de esta elaboración teórica —como análisis general de dicha técnica con carácter previo a su aplicación a la autonomía local en cuanto institución garantizada por la CE con un contenido cierto e indisponible para el legislador ordinario—, realizada en nuestro país, como es sabido, por PAREJO²²¹, le llevó ya a identificar el empleo de

directores del Derecho público de la economía (también, LAUBADERE y DELVOLVE, *Droit public économique*, ob. cit., pp. 198 a 220, en particular 198 a 202); para el caso italiano, en el que sí existe declaración expresa de la libertad empresarial, M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, 1985, pp. 179 a 182 [también, F. GALGANO, «Comentario all'articolo 41», en G. BRANCA (Coord.), *Commentario della Costituzione*, vol. II, 1982, pp. 1 y ss.].

²¹⁸ «La distinción...», art. cit., pp. 155 y ss.

²¹⁹ Vid. las precisiones que sobre la misma y sobre los votos particulares realiza A. GALLEGO ANABITARTE, *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial (derecho a la educación; autonomía local; opinión pública)*, 1994, pp. 120 a 125.

²²⁰ Que en el párrafo anterior parece tender más bien a la equiparación por sus efectos de esas dos nociones distintas.

²²¹ L. PAREJO ALFONSO, *Garantía institucional y autonomías locales*, 1981. Con respecto al mismo objeto de aplicación de esta técnica, A. EMBID IRUJO, «Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal», REDA 30, 1981, pp. 437 y ss.

la misma, entre otros, en el reconocimiento del derecho a la libertad de empresa por el art. 38 CE²²².

La averiguación de cuál sea el contenido esencial de la libertad de empresa, como en general el de los demás derechos y libertades, no es tarea fácil. Es simplemente imposible desde una perspectiva general y abstracta. Como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional desde el primer momento en que tuvo ocasión²²³, se trata de una operación que debe realizarse caso por caso, apreciando él mismo (como intérprete supremo de la Constitución) en cada regulación legal y respecto de cada concreto derecho si se vulnera o no en ella su contenido esencial, en cuanto «reducto último que compone la sustancia del derecho, disuelto el cual (aunque sólo sea en alguno de sus elementos) el derecho deja de ser aquello a lo que la norma fundamental se refiere»²²⁴. Vendría a ser, en definitiva, una noción dinámica asimilable a lo que supone la *opinio iuris* en la consideración de la costumbre como fuente del Derecho. Una noción muy vinculada estrechamente en su referencia a un momento y a un lugar concretos, un concepto cuyo contenido es susceptible de diferentes entendimientos, pero que remite en cada ocasión a una única solución adecuada, en función —podría decirse— de la definición social dominante del tipo abstracto del derecho.

Es, en suma, un concepto jurídico indeterminado aunque determinable en su permanente actualización por la interpretación constitucional, pues si bien «expresa la voluntad del legislador constituyente de la permanencia en el ordenamiento jurídico de los distintos derechos fundamentales como instituciones jurídicas vertebrantes del mismo perfectamente reconocidas por aquel legislador en fun-

Recientemente, se ha realizado un análisis crítico de esta categoría, en su contraposición con la de los derechos fundamentales, con aportación exhaustiva de los debates habidos en la doctrina alemana, para destacar el contenido jurídico-objetivo o axiológico de los derechos fundamentales, en cuanto valores superiores y principios que se irradian a todo el ordenamiento, que hace innecesaria para los mismos la categoría de la garantía institucional, sin perjuicio de que existan efectivamente en la Constitución determinadas instituciones que quedan así especialmente garantizadas (GALLEGO ANABITARTE, *Derechos fundamentales y garantías institucionales...* ob. cit., en particular pp. 45 a 107).

²²² Loc. cit., p. 13.

²²³ Sentencia 11/1981, de 8 abril, en particular FJ Octavo. Para un análisis pormenorizado de esta Sentencia y de las cuestiones que en ella se plantean, vid. L. PAREJO ALFONSO, «El contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional: a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981», REDC 3, 1981, pp. 169 y ss.

²²⁴ PAREJO, «El contenido esencial...», art. cit., p. 180.

ción de las ideas sobre las mismas generalizadas y vigentes en el momento constituyente», pretende asegurar también la adaptación evolutiva en el tiempo²²⁵.

No interesa ahora la metodología seguida por el Tribunal Constitucional para la identificación de ese contenido esencial²²⁶, sino las consecuencias que de ello se derivan, ya que siendo, por tanto, imposible describir apriorísticamente el contenido esencial de la libertad de empresa como un haz de facultades que necesariamente formen parte del mismo en todo momento, sí que cabe seguir, en cambio, dos vías para una parcial y progresiva aproximación al significado de la libertad empresarial.

En primer lugar, acercando el análisis al terreno más inmediato, sería posible hacer el esfuerzo de síntesis —necesariamente incompleta— de su concepción social, identificando los elementos que habitualmente se entienden comprendidos tras la declaración del derecho a la libertad de empresa, o bien de sistematización de las facultades que en el mismo han sido claramente reconocidas por la jurisprudencia. Así, habría que referirse, cuando menos, al mismo derecho de propiedad, al derecho al beneficio empresarial, a la libertad de contratación de trabajadores o de organización de la empresa y de los procesos productivos, a la libertad de asociación empresarial, a la misma libertad de ejercicio o no de actividades empresariales emprendidas o por emprender, etc. En definitiva, a todos aquellos elementos y facultades suficientes para regular su propia oferta mercantil [Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de abril de 1990 (R. 4903)] en los diversos órdenes de la producción industrial, comercial y de servicios, esto es, en general, a las libertades de inversión, de organización y de contratación, como «sublibertades» que expresarían un contenido abstracto de la libertad de empresa aludiendo a las decisiones económicas básicas que podría tomar el agente privado²²⁷.

Este planteamiento se ha expresado en ocasiones refiriéndose al «estatuto jurídico» de la empresa, que estaría integrado por una serie más o menos exhaustiva de derechos: derecho a la existencia, al nombre y a la identificación, al domicilio, a la igualdad de trato, a la protección y confidencialidad, a la publicidad, a la asociación corpo-

²²⁵ PAREJO, «El contenido esencial...», art. cit., p. 188.

²²⁶ En torno, como es sabido, a la reconocibilidad de la imagen del derecho por el mantenimiento de las facultades que se entienden incluidas en él y en torno a los intereses jurídicos protegidos por el mismo. Vid. PAREJO, «El contenido esencial...», art. cit., pp. 186 a 190.

²²⁷ DE JUAN ASENJO, *La Constitución Económica...*, ob. cit., pp. 154 y 155.

rativa, a la tutela jurídica y jurisdiccional, al patrimonio, a los beneficios, a la organización, administración y gobierno, a la libertad de contratación y de retribución del personal, a la actividad, a la productividad y competitividad, a la innovación, a la investigación y a la propiedad tecnológica e industrial y al fondo de comercio y a la clientela²²⁸. No cabe duda de que este ejercicio dificulta, al cabo, enormemente la tarea de precisión conceptual de la libertad empresarial, puesto que no consiste sino en agrupar con mayor o menor acierto sistemático el conjunto de regulaciones sustantivas acogidas por el Ordenamiento en punto a la realización de actividades económicas en forma de empresa.

En segundo lugar, desde un punto de vista más general, existe en el propio diseño constitucional alguna referencia que puede orientar acaso sobre el derecho a la libertad de empresa o, por lo menos, sobre los criterios interpretativos que deben ser manejados. Son circunstancias que han de ser tenidas en cuenta por el Tribunal Constitucional al tutelar el ejercicio del derecho por el mecanismo

²²⁸ Vid. este planteamiento en P. BROSÁ BALLESTEROS, «El estatuto de la empresa», en AA.VV., *La Empresa en la Constitución española*, 1989, pp. 65 y ss. En la misma obra, adopta un criterio jurídico-cronológico M. T. DE GISPERT PASTOR, «La noción de empresa en la Constitución española», *Ibid.*, pp. 37 y ss., quien identifica en el contenido del derecho a la libertad de empresa una triada de libertades expresiva de los diversos o sucesivos momentos por que puede atravesar la actividad empresarial: acceso al mercado, permanencia en el mismo (o ejercicio de la actividad empresarial) y salida de éste (o cesación de aquélla), en torno a las cuales viene a incluir realidades semejantes a las que quedan apuntadas. En este mismo sentido, ARIÑO ORTIZ, *Principios constitucionales...*, ob. cit., pp. 83 a 92. (Vid. la crítica de este autor a la jurisprudencia constitucional sobre el contenido esencial del derecho en cuestión en pp. 46 a 58, que en su opinión supone «una minimizadora doctrina de la libertad de empresa, que dejaba al arbitrio de los gobiernos de turno la posibilidad de alterar ese régimen de libertad [se refiere a la libertad de horarios comerciales establecida en 1985 por el llamado Decreto Boyer]... la actividad comercial quedaba convertida en una profesión cuasi reglamentada administrativamente y coactivamente planificada, por lo que era lógico esperar que antes o después ese elemento disonante de la libertad de horarios acabase sucumbiendo» —p. 58—) y ARAGON REYES, *Libertades económicas...*, ob. cit., pp. 25 y ss.

Por otro lado, el enfoque sociofilosófico carece por completo de interés para el análisis jurídico, excepción hecha, acaso, por los reparos y distinguos que quepa formular con respecto a las empresas públicas; desde esta perspectiva, se ha afirmado que «la noción de "empresario" se refiere al tipo humano que imagina el modo de organizar recursos de trabajo, tecnología y financiación, volcando su propia responsabilidad patrimonial y su influencia personal en el éxito de los resultados: poner a disposición del mercado bienes y servicios útiles, a un costo que permita el mayor beneficio común» (A. SANCHEZ DE LA TORRE, «La "empresa" en las acepciones del lenguaje común y en la Constitución de 1978», en AA.VV., *El sistema económico...*, ob. cit., vol. I, p. 485).

de protección que le asigna el art. 53.1 CE, esto es, al conocer de recursos de inconstitucionalidad contra leyes que supuestamente vulneren el derecho a la libertad de empresa, así como de cuestiones de inconstitucionalidad con el mismo fundamento²²⁹; circunstancias que igualmente habrán de ser valoradas por los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa al enfrentarse a medidas administrativas que puedan restringir desmesuradamente la libertad empresarial.

La primera de esas circunstancias supone tomar conciencia de que la libertad de empresa es ni más ni menos que una expresión concreta de la libertad, es decir, de uno de los valores superiores del Ordenamiento jurídico español (art. 1.1 CE), lo que, lejos de ser un dato formal casi ideológico, sin trascendencia práctica alguna, impone directamente consecuencias jurídicas. Así, cabe afirmar que las hipotéticas limitaciones con que sea regulado el derecho a la libertad de empresa —no sólo restricciones propiamente dichas, sino afecciones de cualquier índole— deberán ser interpretadas de forma res-

²²⁹ Aunque el art. 53.1 CE remite exclusivamente al art. 161.1 a) (que se refiere al recurso de inconstitucionalidad) para la tutela de los derechos y libertades del Capítulo II del Título I, es evidente que el mismo efecto alcanza también a la cuestión de inconstitucionalidad (art. 163) como recurso en manos de los órganos judiciales que deban aplicar en un proceso de que conozcan una ley que pueda ser contraria al reconocimiento constitucional de la libertad de empresa.

Por otro lado, si bien a la libertad empresarial no alcanza, como ya mencionábamos, la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales que instrumenta la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, ello no impide que sea objeto de tutela jurisdiccional con arreglo al procedimiento común que, en su caso, podría incluso acabar en el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional por una vía indirecta. Así, los particulares afectados tendrían el derecho a obtener —de acuerdo con el art. 24 CE— la tutela efectiva en el ejercicio de sus derechos (también, pues, en el ejercicio del derecho a la libertad de empresa) por parte de los Jueces y Tribunales, sin que en ningún caso se pueda producir indefensión, momento en que sí quedaría abierta la vía del recurso de amparo, basado, por tanto, no en la infracción de aquel derecho económico sino en la de este importantísimo derecho de carácter garantista e instrumental con respecto a los demás derechos. La abundantísima jurisprudencia sobre la materia, precisando reiteradamente este derecho, hace que podamos entender por tutela judicial efectiva el derecho que «garantiza a todas las personas el acceso a los procesos legalmente establecidos y a obtener, dentro de ellos, una resolución motivada sobre el fondo de la pretensión ejercitada, siempre y cuando la prestación jurisdiccional se reclame cumpliendo los presupuestos y requisitos procesales a los que la Ley, con generalidad y justificación razonable, condicione la viabilidad procesal de la pretensión» (definición formulada, al hilo de un caso concreto y teniendo en cuenta la experiencia acumulada, por la Sentencia 9/1990, de 18 de enero). Expediente que puede ser de difícil aplicación, pero cuya disponibilidad no sería bueno olvidar. Vid. las interesantes precisiones iniciales que a estos efectos realizó J. BERMEJO VERA, «La tutela judicial del administrado», REDA 35, 1982, pp. 567 y ss.

tringida (en atención al principio general del *favor libertatis* que exige la menor restricción posible de la libertad en nuestro régimen constitucional)²³⁰, deberán ser proporcionadas al fin que se persiga con ellas y deberán, finalmente, respetar los principios constitucionales de igualdad²³¹ y de justicia (que no en vano son también valores superiores del Ordenamiento).

Son éstos criterios que propiamente no definen la libertad de empresa y que ni siquiera la diferencian del resto de derechos y libertades, pero cuya observancia, como premisa metodológica previa, es inexcusable si se quiere evitar que el régimen regulador del derecho en cuestión suponga tales afecciones del mismo que acaben convirtiendo su reconocimiento en mera proclamación teórica, más retórica que real, de un exclusivo nominalismo ajeno al valor normativo de la Carta Magna. Así lo ha entendido la jurisprudencia contencioso-administrativa, en la que son numerosos los supuestos en los que estos principios han sido aplicados, en particular la exigencia de interpretación restrictiva de cualquier limitación de la libre actividad empresarial y de sus condiciones de ejercicio, que, en su caso, habrá de estar fundamentada en causas concretas y ciertas, adecuadamente especificadas, entre las que adquieren carácter especialmente importante la prevalencia de un interés público superior y la virtualidad de otros derechos sociales igualmente objeto de protección pública²³².

²³⁰ Vid., con carácter general, M. MONTORO PUERTO (Coord.), *Temas constitucionales de actualidad*, 1993, en particular el trabajo del coordinador sobre «Valores superiores del ordenamiento jurídico y derechos fundamentales. El derecho a la libertad», pp. 17 y ss.

²³¹ S. MARTIN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo...* ob. cit., pp. 171 a 176, reclama en este sentido, a imagen de lo ocurrido en Francia, la extensión de la aplicación jurisdiccional intensa del principio de igualdad del art. 14 CE al ámbito económico como medio último de controlar la actuación de los poderes públicos (tanto igualdad en la Ley como en la aplicación de la misma) en materia económica referida a limitaciones del ejercicio de la libertad empresarial; sobre este planteamiento en el país vecino, vid. LAUBADERE y DELVOLLE, *Droit public...* ob. cit., pp. 267 a 281.

En la misma línea, F. RUBIO LLORENTE, «La libertad de empresa en la Constitución», en E. BORRAJO DACRUZ (Dir.), *La reforma del mercado de trabajo*, 1993, pp. 25 y ss.; vid., no obstante, la crítica que a este planteamiento hace ARAGON REYES, *Libertades económicas...*, ob. cit., pp. 21 a 25.

²³² Sirva la cita, entre otras, de las Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de abril y de 15 de junio de 1992 (R. 3332 y 5378, respectivamente), de 15 de marzo, de 24 de abril y de 28 de mayo de 1991 (R. 2885, 3503 y 4350, respectivamente), de 28 de abril de 1990 (R. 4903), de 23 de junio y de 28 de julio de 1989 (R. 4431 y 6156, respectivamente), de 1 de febrero de 1988 (R. 660), de 23 de abril de 1986 (R. 1764), de 12 de marzo de 1984 (R. 2509), etc.

Otras circunstancias relevantes en torno a la previsión constitucional de la libertad de empresa vienen expresamente contenidas en el propio art. 38 CE y en otros conexos con éste con arreglo a los cuales debe ser interpretado. La referencia constitucional a la economía de mercado como marco en que es reconocido el derecho, así como la necesidad de acomodar su ejercicio a las exigencias de la economía general y de la planificación, introducen en la interpretación el plano más amplio del tratamiento global de los problemas económicos en sede constitucional, en el que ya hemos situado anteriormente el reconocimiento de la libertad de empresa, que forma parte, así, de ese orden económico constitucional que debe ser sistemática y unitariamente interpretado junto con aquellas otras previsiones de naturaleza económica²³³. Todas ellas configuran un marco explicativo general de esta libertad, al mismo tiempo que ella misma presta un servicio de primera magnitud en la definición del alcance de aquél.

La recíproca y constante interrelación de los aspectos que, en el sistema constitucional, se dirigen a potenciar el libre ejercicio de actividades empresariales junto con aquellos ordenados a la habilitación de intervenciones públicas reguladoras del derecho y satisfactoras de prestaciones de carácter económico, es la que refleja el valor y el significado de la libertad empresarial, que si bien puede ser cambiante en sus concretas manifestaciones en un momento dado, pre-

Una vía mixta de conocimiento del contenido de la libertad de empresa es la que se deduce de la jurisprudencia constitucional alemana, a partir del reconocimiento de la libertad profesional: vid. F. OSSENBUHL. «Las libertades del empresario según la Ley Fundamental de Bonn», REDC 32, 1991, en especial pp. 21 a 40, donde se estudia la jurisprudencia del Tribunal Constitucional federal alemán sobre la teoría de los tres niveles de protección de la libertad empresarial, lo que da lugar a distintos sectores de protección y distintas posibilidades de limitarla, según las materias que incluye aquella genérica libertad (libertad de fundación de una empresa y de acceso al mercado, libertad de organización del empresario, libertad de dirección de la empresa, libertad de la actividad en el mercado y protección de la existencia de la empresa).

²³³ COTARELO, «El concepto de Constitución económica...», art. cit., pp. 154 a 156; DIEZ MORENO, «Libertad de empresa...», art. cit., pp. 233 a 235; BALADO, «Notas sobre el modelo...», art. cit., pp. 54 a 56.

Así, por ejemplo, como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1993, de 9 de julio (relativa a la ley catalana de equipamientos comerciales), «la libertad de empresa, junto a su dimensión subjetiva, tiene otra objetiva e institucional, en cuanto elemento de un determinado sistema económico, y se ejerce dentro de un marco general configurado por las reglas, tanto estatales como autonómicas, que ordenan la economía de mercado y, entre ellas, las que tutelan los derechos de los consumidores, preservan el medio ambiente, u organizan el urbanismo y una adecuada utilización del territorio por todos» [FJ Cuarto e)].

sentan límites ciertos infranqueables en torno al contenido esencial y en torno a las consecuencias de la garantía institucional de la que le dota la Constitución.

3. CONDICIONES BASICAS DE IGUALDAD EN EL EJERCICIO DEL DERECHO. LA CLAUSULA DEL ARTICULO 149.1.1.ª CE

Un último aspecto del derecho a la libertad de empresa merece alguna atención, especialmente en la perspectiva territorial que aquí adoptamos, ya que interesa, en efecto, revelar otra posible vertiente teórica de la libertad empresarial, en cuanto que la misma pueda estar conectada principalmente con alguna competencia estatal, en concreto con la que establece el art. 149.1.1.ª CE. El art. 149 CE, encargado de completar el diseño constitucional del reparto de competencias, comienza el amplio listado de aquellos reductos reservados al Estado por su párrafo 1 formulando una primera cláusula de carácter más general que el resto de menciones específicas de ese apartado y según la cual corresponde al Estado la competencia exclusiva para «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Hay que considerar la incidencia que puede tener esta atribución competencial sobre la regulación de las condiciones de ejercicio del derecho a la libertad de empresa.

La citada cláusula es, sin lugar a dudas, una de las más complejas y difíciles de explicar de todo el sistema constitucional de reparto de competencias. Y si ya éste es, de suyo, extraordinariamente complejo, se comprende la confusión que ha suscitado aquélla tanto en la doctrina como en su aplicación jurisprudencial, que ha impedido, de hecho, que llegue a alcanzarse una caracterización general de la misma suficientemente aceptable y susceptible de una aplicación racional uniforme en supuestos homogéneos, a diferencia de lo que se ha ido intentando —y frecuentemente consiguiendo— respecto al resto de reservas competenciales a favor del Estado. Cabe apreciar, con todo, algunas líneas generales de entendimiento, que tomaremos aquí en consideración a efectos de su alcance sobre la libertad empresarial como derecho constitucional cuyas condiciones básicas de ejercicio deberían ser, pues, reguladas por el Estado en atención a la

finalidad de garantizar la igualdad sustancial de todos los españoles en el desempeño de actividades empresariales.

Los problemas para hallar la funcionalidad de esta disposición han tenido su origen tanto en la falta de referentes en el Derecho comparado —ante la ausencia de previsiones similares en los diversos sistemas de Estado compuesto—, cuanto en la evidente conexión de la misma con otras declaraciones genéricas de nuestro texto fundamental. Se percibe en ella, más allá del estricto uso de los conceptos de materia y de función que son utilizados para la distribución competencial en sectores materiales concretos, la tensión general entre los conceptos de unidad y autonomía que informa toda la organización territorial del Estado descentralizado en Comunidades Autónomas.

Se trataría, por tanto, de una nueva expresión del principio que arranca de la proclamación de la igualdad como valor superior del Ordenamiento (art. 1.1 CE) y del reconocimiento de la autonomía de las nacionalidades y regiones dentro de la unidad de la Nación (art. 2), concretándose, entre otros, en el art. 139.1 cuando afirma categóricamente que «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado» (afirmación que tampoco es ajena al principio general de igualdad del art. 14, que prohíbe cualquier discriminación). La indagación sobre los orígenes y sobre los precedentes constitucionales de esta última norma conexa²³⁴ ha situado los mismos tanto en el propio constitucionalismo español como en alguno de los modelos extranjeros que más influencia tuvieron en el constituyente de 1978. La línea seguida aquí, aunque muy mal acogida y peor expresada, sería la apuntada por el art. 17 del texto republicano y por el art. 33.1 LFB²³⁵. Ello vendría a proscribir las diferencias de trato por parte de las Comunidades Autónomas²³⁶, en el sentido de equiparar el *status*

²³⁴ R. ENTRENA CUESTA, Comentario al art. 139, en F. GARRIDO FALLA (Dir.), *Comentarios a la Constitución*, 1985, p. 2114; J. M. BAÑO LEÓN, *Las autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, 1988, pp. 192 y 193; J. PÉMAN GAVIN, «Acerca de la uniformidad de las condiciones de vida como principio constitucional en el Estado de las Autonomías», RAP 119, 1989, pp. 189 a 191; del mismo autor, *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, 1992, pp. 137 a 144.

²³⁵ Los cuales disponen, respectivamente, que «en las regiones autónomas no se podrá regular ninguna materia con diferencia de trato entre los naturales del país y los demás españoles» y que «todos los alemanes tienen en cualquier Estado iguales derechos y obligaciones cívicas».

²³⁶ I. DE OTTO Y PARDO, «Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional».

jurídico de todos los españoles ante cada Comunidad Autónoma (por lo que ésta no podría establecer diferenciaciones entre sus residentes y el resto de los españoles).

No se trata ciertamente, como ya reconoció el Tribunal Constitucional en la Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre (confirmándolo posteriormente en algunas otras) —y como resultaba lógico derivar del sistema constitucional—, de la imposición de una uniformidad monolítica en todo el Estado, pues ello sería tanto como privar a las Comunidades Autónomas de cualquier ejercicio competencial. El Ordenamiento del Estado autonómico es un Ordenamiento plural y diverso, que permite en ciertas materias el legítimo ejercicio de opciones diferentes por parte de las Comunidades Autónomas, en cuanto que éstas pueden legislar sobre aquellas materias:

«Si se acepta, como parece obligado, esta perspectiva [la de la inspiración del art. 139.1 CE en el art. 33.1 LFB y en el art. 17 de la Constitución española de 1931, aunque muy mal expresada], resulta entonces que el precepto en cuestión en modo alguno se opone al pluralismo legislativo —ni lo reduce siquiera—, sino que, por el contrario, tal pluralismo legislativo es justamente el presupuesto sobre el que opera el precepto: puesto que se reconocen unos poderes normativos autonómicos, la Constitución prescribe su utilización no discriminatoria en relación con los españoles no naturales o no residentes en el territorio en cuestión»²³⁷.

Ahora bien, en esa medida, estaríamos en el caso del artículo 149.1.1.º ante una regla superflua y reiterativa, que no añadiría nada nuevo, salvo, precisamente, su ubicación destacada al comienzo de las reglas de distribución competencial²³⁸, lo que vuelve a situarnos al principio del problema.

Sin detenernos en un estudio pormenorizado de todos los aspectos

RVAP 10, vol. II, 1984, pp. 53 y ss. Vid. la exposición de las distintas tesis expuestas sobre el alcance del art. 139.1 —en las que no nos podemos detener— en M. BARCELÓ, *Derechos y deberes constitucionales en el Estado autonómico. Un análisis sobre la relación entre la organización territorial del Estado y la regulación de los derechos y deberes constitucionales*, 1991, pp. 68 a 77.

²³⁷ PEMAŃ GAVIN, «Acercas de la uniformidad...», art. cit., p. 191.

²³⁸ L. MARTIN-RETORTILLO, «Derechos y libertades fundamentales: estándar europeo, estándar nacional y competencia de las Comunidades Autónomas», RVAP 7, 1983, p. 18.

tos planteados por esta cláusula²³⁹, resaltemos cómo, a diferencia de lo que ocurre en otras ocasiones, el análisis de la jurisprudencia constitucional sobre el art. 149.1.1.ª no suministra datos precisos que aclaren el sentido que se le da a la aplicación del mismo, sino que destaca primordialmente su utilización conjunta o complementaria con otras atribuciones competenciales y otras prescripciones del texto fundamental²⁴⁰. En todo caso, sí que parece perfilarse un carácter instrumental de este precepto —orientado a la igualdad de los ciudadanos en su vertiente territorial— respecto de todas aquellas previsiones que en la CE intentan asegurar dicha igualdad, lo que se traduce también en una cierta *vis expansiva* del mismo (por el amplio espectro de las condiciones —de todo tipo— que sean básicas para garantizar la igualdad, por la amplitud de derechos y deberes sobre los que se proyecta, etc.), atravesando e informando todo el sistema de distribución constitucional de competencias.

Siendo rigurosos, vemos que, en realidad, lo que hace el Tribunal Constitucional es no considerar prácticamente nunca el art. 149.1.1.ª CE como título competencial autónomo que legitime una determinada actuación estatal, sino que viene, en su caso, a reforzar la reserva competencial al Estado que ya se realiza en algún otro apartado del art. 149.1 (por lo menos, han sido muy excepcionales tales pronunciamientos en una trayectoria habitual reiteradísima en el sentido que apuntamos)²⁴¹, lo que sería lógico en atención al princi-

²³⁹ En una perspectiva jurídico-formal habría que aludir, cuando menos, a qué sean condiciones básicas (que no se refieren, estrictamente, ni a legislación básica estatal ni a contenido esencial de los derechos), cuál la medida en que a través de ellas se garantice la igualdad de todos los españoles y, finalmente, cuáles los derechos y deberes constitucionales susceptibles de regulación. Sobre este último aspecto, sin embargo, sí que queda claro que tales derechos no pueden ser identificados con ninguno de los bloques sistemática y formalmente diferenciados en la CE, sino que se incluye en el ámbito de aplicación del art. 149.1.1.ª a todos ellos, con independencia de su significado y de su grado de protección. Vid. J. TUDELA ARANDA, *Derechos constitucionales y autonomía política*, 1994.

²⁴⁰ J. TUDELA ARANDA, «Aproximación a la caracterización jurisprudencial del art. 149.1.1.ª de la Constitución española», en *Hom. García de Enterría*, vol. IV, 1991, pp. 1479 y ss.; L. LOPEZ GUERRA, «La doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el artículo 149.1.1 CE» y E. AJA, «El artículo 149.1.1 de la Constitución como cláusula de cierre del principio de igualdad social», ambos en AA.VV. *La función del artículo 149.1.1 de la CE en el sistema de distribución de competencias*, 1992, pp. 9 y ss. y 25 y ss.

²⁴¹ Así ocurrió, sin embargo, en algún supuesto, como los resueltos por las Sentencias 49/1984, de 5 de abril (sobre la clasificación de películas X), o 154/1988, de 21 de julio (sobre la existencia de un censo electoral único en todo el Estado); en idéntico sentido se ha pronunciado algún voto particular, como, por ejemplo, el del Magistrado Rubio Llorente a la Sentencia 152/1988, de 20 de julio (sobre planes de vivienda).

pio de especialidad o de especificidad competencial con el que se maneja el Tribunal para resolver un conflicto en atención a la inclusión de la actuación o materia objeto de discrepancia en el título constitucional de alcance más limitado o de contenido material más estricto²⁴². Lo cual no impide, sin embargo, su utilización autónoma en el futuro como título competencial de reserva al Estado, puesto que eso es lo obligado según su inclusión en el art. 149 CE.

Ahora bien, habiéndose consolidado por el momento esa línea jurisprudencial, resulta plenamente coherente, como ya hiciera la doctrina con prontitud, poner el énfasis de la funcionalidad de la regla primera del art. 149.1 CE en su carácter hermenéutico, de instrumento que debe ser tenido en cuenta para la interpretación y para la aplicación de todo el sistema de reparto competencial y, en particular, de las otras treinta y una menciones de ese párrafo, muy especialmente de aquellas que determinan una compartición competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas²⁴³.

Han sido varias las Sentencias del Tribunal Constitucional que han abordado la libertad de empresa desde la óptica que ofrece la garantía de las condiciones básicas de su ejercicio por todos los españoles, en relación con el art. 149.1.1.ª. Así, la primera decisión que se enfrentó con la cláusula de referencia, la Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, relativa a la ley vasca sobre centros de contratación de cargas en el transporte de mercancías, después de aceptar la competencia de las Comunidades Autónomas para incidir sobre el derecho a la libertad de empresa consagrado en el art. 38 CE, considera que «la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas no puede regular las condiciones básicas de ejercicio de los derechos o

²⁴² C. VIVER I PI-SUNYER, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional. La delimitación de los ámbitos materiales de las competencias en la jurisprudencia constitucional*, 1989, pp. 180 a 186.

²⁴³ DE OTTO, «Derechos fundamentales...», art. cit., pp. 42 y 70; BAÑO, *Las autonomías territoriales...*, ob. cit., p. 266.

Como explica L. LOPEZ GUERRA, ambas posturas —la que defiende la caracterización como título competencial y la que sostiene que se trata de una precisión sobre el modo en que deben ser actuadas las competencias estatales— no son, en realidad, necesariamente contradictorias, sino que pueden ser tenidas conjuntamente en cuenta, partiendo de la dificultad de actuar una auténtica competencia universal del Estado para establecer apriorísticamente regulaciones de las condiciones de ejercicio de los derechos [«Consideraciones sobre la regulación de las condiciones básicas del artículo 149.1.1 CE», en A. PEREZ CALVO (Coord.), *Normativa básica en el Ordenamiento jurídico español*, 1990, pp. 85 y 86]. En este sentido también, por ejemplo, las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala 3.ª) de 28 de octubre de 1991 (R. 7833) y de 26 de mayo de 1992 (R. 3938).

posiciones jurídicas fundamentales que quedan reservadas a la legislación del Estado (arts. 53 y 149.1 de la Constitución)», de modo que la posible inconstitucionalidad de la norma impugnada no lo es por afectar en sí a la libertad empresarial, sino «cuando esa afección conlleve una modificación de las condiciones básicas en que es ejercida por el resto de los empresarios españoles». Este parámetro conforme al cual es enjuiciada la constitucionalidad de la norma impugnada se cifra (a falta de ley estatal previa que fije esas condiciones básicas) en los usos del comercio y en la legislación mercantil (con lo que se introduce ya en el razonamiento una competencia estatal específica, como es la del art. 149.1.6.º, que limita evidentemente las competencias autonómicas). Sin embargo, con independencia de que esa perspectiva servirá para valorar la constitucionalidad de ciertos aspectos, sí que se establece una de tales condiciones básicas garantizadoras de la igualdad de los empresarios en todo el territorio nacional, como dice BASSOLS, en la interdicción de la arbitrariedad de los órganos de la Administración, tanto estatal como autonómica, lo que implica la declaración de inconstitucionalidad de un precepto de la ley vasca²⁴⁴.

La importante Sentencia 37/1987, de 26 de marzo, relativa a la ley andaluza de reforma agraria, resuelve las objeciones planteadas por los recurrentes sobre la base de que se estaría vulnerando el art. 149.1.1.º CE al definir de distinta forma la función social de la propiedad agraria (y los derechos del empresario agrícola). Frente a ello, el Tribunal Constitucional se pronuncia con contundencia reiterando la doctrina general ya establecida sobre esa regla constitucional y, en su aplicación al caso concreto, afirma:

²⁴⁴ M. BASSOLS COMA, «Las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas en materia económica y el derecho a la libertad de empresa (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de noviembre de 1981)», REDC 3, 1982, pp. 173 a 175; la crítica que hace este autor se sitúa en el mismo plano razonable que el voto particular a la Sentencia suscrito por los Magistrados Díez Picazo, Díez de Velasco y Fernández Viagas, para los cuales las citadas condiciones básicas «no quedan impedidas por el hecho de que se impongan obligaciones concretas a empresarios determinados en especiales sectores de la actividad económica que continúa rigiéndose por los criterios de la economía de mercado y, por no tratarse de condiciones básicas, no es precisa su uniformidad en todo el territorio nacional. Entendemos por todo ello que la imposición de una obligación de contratar o de una contratación forzosa, como la que resulta en el caso debatido en esta Sentencia, no atenta contra el principio de libertad de empresa, cuando tiene por objeto precisamente defender a los pequeños empresarios privados, como empresarios libres, y dar transparencia al mercado en que se mueven».

«La definición de la función social de la propiedad no es algo que derive sustancialmente de una regulación unitaria del derecho de propiedad ni es tampoco aceptable que, al socaire de una ordenación uniforme de la propiedad privada, puedan anularse las competencias legislativas que las Comunidades Autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que entren en juego la propiedad y otros derechos de contenido patrimonial»²⁴⁵.

Sobre la alegación de los recurrentes directamente basada en la desigualdad de los empresarios agrícolas andaluces frente a los de otras Comunidades Autónomas que no han adoptado esa regulación de la reforma agraria teniendo idénticas competencias, el Tribunal concluye —sin entrar a discutir esta última apreciación por no estimarlo necesario, aun siendo posible— que, aunque fuera cierta, ello no vulneraría el principio de igualdad, por tratarse de una normativa autonómica adoptada por la Comunidad en el ámbito de sus competencias propias, con independencia de que otras no hayan llevado a cabo una actuación legislativa de esa naturaleza, ya sea por no tener competencia o por no haberla ejercitado. Momento de la argumentación que es aprovechado para formular, al hilo de esta alegación sobre la libertad de empresa, la teoría general de entendimiento del principio de igualdad en nuestro régimen constitucional, sobre la base del significado de la autonomía como capacidad de cada Comunidad Autónoma para decidir el momento y la forma en que quiere ejercer sus propias competencias (que son, además, diversas según el sistema de distribución competencial, por lo menos en origen no obligatoriamente idénticas) e incluso el resultado que con dicho ejercicio competencial desea alcanzar:

²⁴⁵ FJ Noveno, que todavía precisa, por si hubiera alguna duda:

«Aunque pudiera entenderse que el art. 149.1.1 de la Constitución permite al Estado atraer a su ámbito competencial una potestad normativa en relación con la función social de la propiedad sobre cualquier tipo de bienes y en virtud de cualesquiera intereses de carácter público, aun aquellos cuya definición y gestión no le está ya encomendada, de ello no cabría sino concluir que el Estado podría regular las condiciones básicas que garanticen una igualdad de trato —asimismo básica o esencial— de todos los españoles en el ejercicio (y en el contenido) de sus derechos de propiedad. Pero ello sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan dotarse, en el ámbito de sus respectivas competencias, de una legislación propia que respete la regulación básica estatal que pudiera en el futuro formularse o, en su caso, los principios de dicha regulación que puedan inducirse de la Leyes estatales vigentes, de acuerdo con la Constitución».

«y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los artículos 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1 de la Constitución, ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales» (FJ Décimo).

La Sentencia 136/1991, de 20 de junio, resuelve el recurso de inconstitucionalidad que fue planteado por el Gobierno de la Nación contra la ley catalana de prevención y asistencia en materia de sustancias que pueden generar dependencia al considerar que la sanción de cierre definitivo de establecimientos —no prevista en la legislación estatal— podría vulnerar el art. 149.1.1.ª CE, en relación con los arts. 38 y 139.2. Al tratarse de normativa sancionadora autonómica, se trae a colación la doctrina establecida por la Sentencia 87/1985 en el sentido de que el art. 149.1.1 supone un límite a aquella de modo que al modular ilícitos administrativos no rompa «la unidad en lo fundamental del esquema sancionatorio». Y en relación a la aplicación del art. 149.1.1 como límite específico y excepcional, con la función de asegurar, en este caso, la igualdad en el ejercicio del derecho a la libertad de empresa, en relación con la libertad de circulación de personas y bienes en todo el territorio nacional, son precisas dos condiciones:

- a) que exista un esquema sancionatorio estatal que afecte a esos derechos; y
- b) que la normativa sancionadora autonómica «suponga una divergencia cualitativa sustancial» del mismo, «que pueda calificarse además de irrazonable y desproporcionada al fin perseguido por la norma autonómica» (FJ Primero).

Siguiendo a PEMAN GAVIN²⁴⁶, puede sintetizarse el significado del art. 149.1.1.ª en una serie de notas —habida cuenta la versatili-

²⁴⁶ *Igualdad de los ciudadanos...*, ob. cit., pp. 231 a 243.

dad del concepto de condiciones básicas y la amplitud de los derechos y deberes constitucionales—, de las que acabará derivándose una concepción determinada del mismo algo diferente a lo que predicaría su simple apariencia:

- a) Supone reserva competencial en favor del Estado que determina una titularidad ejercitable por éste y, por tanto, una limitación en el ejercicio de competencias por parte de las Comunidades Autónomas (en el caso que nos ocupa, con relación a la regulación de la actividad empresarial).
- b) Es parámetro orientativo en la interpretación y en la aplicación de otras cláusulas competenciales y de otras previsiones de la CE relativas a mandatos de actuación a los poderes públicos, cuya intervención no podrá incidir produciendo un desequilibrio en las que se entienda que sean las condiciones básicas de igualdad que en todo el territorio rijan la actividad empresarial.

En definitiva, sería una «regla de cierre del sistema»²⁴⁷ que permitiría al Estado intervenir con carácter general con la finalidad de garantizar la igualdad de todos los españoles en las «condiciones básicas de ejercicio de los derechos y deberes constitucionales». En la aproximación que se suele hacer al contenido y a la funcionalidad de este precepto en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en los últimos años —que nosotros hemos reflejado con exclusiva referencia a la libertad de empresa—, queda acreditada la impresión de que se le está dando una proyección muy amplia que posibilita la aplicación de esta regla a manera de comodín, en ocasiones como título competencial autónomo, en ocasiones complementando a otros títulos habilitantes o bien como regla interpretativa de la atribución de competencias (como síntoma indicativo de la insuficiente decantación jurisprudencial de la misma). De modo que esa cláusula acaba suponiendo materialmente una gran diversidad de consecuencias, tan sólo valorables en el caso concreto, sobre lo que se entiende que sean tales «condiciones básicas». Lo que, unido a la inexistencia de reglas similares en otros Ordenamientos, puede avalar la idea de la escasa consistencia teórica de tal previsión, que, desde luego, no encuentra un campo nítido de encaje en el diseño territorial y en el reparto del poder que éste comporta, en cuanto que, por lo menos, no

²⁴⁷ PEMAN, *Igualdad de los ciudadanos...*, ob. cit., p. 230.

viene a añadir algo sustantivo al conjunto de reglas que disciplinan aquéllos.

Tal vez no se ha destacado todavía suficientemente algo que, sin embargo, parece obvio atendiendo a esa utilización multiforme de la cláusula del art. 149.1.1.ª CE. Y es que la misma —si no es estricta y solamente título competencial estatal, como resulta evidente— no proyecta sus efectos limitativos sólo sobre el ejercicio competencial que lleven a cabo las Comunidades Autónomas, sino que, una vez que es extraída del campo competencial, se sitúa como límite genérico para el Estado y para las Comunidades Autónomas, cuya actuación, en el ámbito de sus respectivas competencias (para el Estado, las otras que le son reservadas en el art. 149.1), no podrá suponer efectos tales que sitúen a los empresarios en posición de desigualdad según el territorio en el que desempeñen su actividad empresarial. Teniendo, finalmente, en cuenta que la igualdad fundamental en la posición jurídica del empresario no consiste sino en la interdicción de divergencias cualitativas sustanciales desproporcionadas al fin que con esas medidas se pretenda alcanzar, salvada la diversidad inherente al propio sistema competencial. Razón por la cual se erige también el art. 149.1.1.ª CE, con la garantía que conlleva sobre la igualdad sustancial de los ciudadanos en el ejercicio del derecho a la libertad de empresa, en frontera que no puede ser franqueada por el Estado a través de medidas que supongan restricción de la libertad empresarial con fundamento en la ubicación territorial autonómica del empresario.

SEGUNDA PARTE

EL ORDEN ECONOMICO DEL ESTADO AUTONOMICO

CAPITULO CUARTO

ELEMENTOS OBJETIVOS Y SUBJETIVOS DE LA UNIDAD DE MERCADO

En el Capítulo anterior, hemos dejado señalados los caracteres definitorios más relevantes del derecho a la libertad de empresa, en cuanto que supone el presupuesto básico del concepto funcional de unidad de mercado que se propugna. Teniendo en cuenta las implicaciones del reconocimiento de ese derecho no en forma aislada, sino en el marco general de lo que se ha dado en llamar Constitución económica —el conjunto de orientaciones de carácter económico de la Carta Magna—, se ha visto que el mismo va más allá del simple derecho individual reconocido, puesto que adquiere un determinado significado en el doble sistema de equilibrios que diseña el orden constitucional. Se trata de dos pares de conceptos cuya adecuada relación viene determinada en la CE, ya que ésta se preocupa, por un lado, de fijar los términos del enfrentamiento entre libertad empresarial e intervención pública en la economía y, por otro, de establecer cuándo la intervención posible corresponde llevarla a cabo al poder estatal y cuándo al poder autonómico.

Al estudiar la caracterización de la libertad empresarial, hemos pretendido poner de manifiesto los efectos que tiene la unidad económica sobre las actividades de los agentes económicos privados, en la medida en que han de desenvolverse en un único mercado que funciona conforme a las reglas básicas que fija la CE. Por ello, se han destacado las consecuencias de la garantía institucional de la libertad de empresa que la CE incorpora, en relación con el principio de legalidad, con el contenido esencial y con las condiciones básicas de igualdad en su ejercicio, que deben ser las mismas para todos los empresarios en el territorio del Estado. Pero son, además, limitaciones que se imponen restrictivamente frente a la intervención econó-

mica de los poderes públicos, de todos ellos. Con ello, se quiere significar, por tanto, que el orden constitucional instrumenta ciertos límites que deben ser respetados por las Comunidades Autónomas y por el Estado en atención al reconocimiento de la libertad de empresa. Límites cuya violación acabará suponiendo un atentado a la unidad económica nacional, pues se habrá desequilibrado en un sentido u otro el orden constitucionalmente establecido, en particular por lo que concierne a la garantía de la igualdad básica en las condiciones de ejercicio de la libertad empresarial, con quiebra de la unidad del mercado. De este modo, el mantenimiento de la unidad económica del mercado nacional es una tarea que corresponde a ambas instancias públicas o, también a la inversa, es una realidad que puede ser puesta en peligro por la acción de cualquiera de ellas.

El planteamiento expuesto, estimamos que no sólo es realista, sino incluso el más coherente con el significado del orden económico constitucional. Nos conduce a este resultado una de las ideas-fuerza que atraviesa esta obra, haciéndose presente aun en consideraciones más generales que escapan al objeto estricto de estudio que nos marcábamos al principio —y que tampoco ahora hemos de desbordar—, para situarse en el plano superior de la organización jurídico-política del Estado español y del sentido profundo de la descentralización política que supuso la puesta en marcha del Estado de las Autonomías.

En efecto, ciñendo la reflexión a los límites marcados, creemos que la unidad del Estado que la CE pretende mantener (también, y sobre todo, la de carácter económico) no es una entelequia indeterminada que la intuición permita suponer formada con cualesquiera contenidos más o menos aproximativos. Antes al contrario, lo que quiere el constituyente, y así lo deja ver en el art. 2 de la Carta Magna, es algo bien determinado, pues ordena el mantenimiento de la unidad estatal, que es precisamente la que la misma CE instituye con una caracterización que, si bien no es detallista, ofrece suficientes pautas para entender su significado. Dicha unidad es la unidad propia de un solo Estado —un Estado unitario, en este exclusivo sentido—, un Estado profundamente descentralizado (con el valor de la descentralización política, fruto del carácter democrático y pluralista), que encuentra su fundamento constitucional en la unidad —indisoluble— de la Nación española y que está integrado por nacionalidades y regiones que gozan de autonomía política en el seno del mismo. En el régimen derivado del texto de 1978, ni las Comunidades Autónomas tienen sentido fuera del Estado español, ni éste,

en la amplia extensión del término, puede comprenderse bien sin aquéllas (por supuesto, una vez que han sido constituidas, al haberse desarrollado la potencialidad política y jurídica del proceso autonómico que los constituyentes reflejaron sólo como mera posibilidad).

Una vez supuesto este punto de partida, y habiendo abordado en el Capítulo anterior lo que podemos calificar como los aspectos en negativo de este planteamiento, nuestra indagación sobre el contenido del principio de unidad de mercado debe encararse ya con la copia positivada y continuar centrándonos ahora en la capacidad autonómica de condicionar el ejercicio de la libertad empresarial. Objetivo que podremos alcanzar progresivamente no tanto por activa sino por pasiva, esto es (sin necesidad de entrar en valoraciones sobre la afección del contenido esencial del derecho), intentando poner de manifiesto aquellos que consideramos elementos objetivos y elementos subjetivos de la unidad de mercado.

Por un lado, veremos que un primer acercamiento posible sería el análisis de los elementos objetivos de la unidad económica, en cuanto expresión de la libertad empresarial, lo que nos llevará a precisar el contenido de las vertientes en que se expresa la libre circulación de los factores productivos, como objetivo último al que se dirige la proclamación del principio de unidad de mercado.

Ello nos sitúa, por otro lado, en el análisis del esquema competencial que, desde un punto de vista general, permite la actuación económica (de cualquier signo y contenido) de la Comunidad Autónoma. Se abordará de esta manera la perspectiva jurídico-subjetiva de la unidad de mercado, contemplando así la vertiente institucional que configura dicho principio, que resulta ser, además, la única verdaderamente explicativa. Las posibilidades de actuación a cargo de la Comunidad Autónoma vienen directamente impuestas por el bloque de la constitucionalidad desde el mismo reparto de competencias que opera la norma constitucional. La inalterabilidad de ésta por medios ajenos a los muy excepcionales de la reforma político-constitucional exige prestar la suficiente atención y dotar de protección a sus determinaciones competenciales, que vienen a constituirse así en una suerte de garantía institucional de la autonomía.

El mercado nacional sigue siendo ciertamente único, un solo espacio económico territorial, pero ha dejado de ser uniforme y unidimensional. La incidencia autonómica sobre actividades económicas, si bien no puede llegar en ningún caso a quebrar la imagen del mercado único nacional, es algo más que una realidad meramente acci-

dental que pueda ser soslayada a voluntad en atención al principio de unidad. Estimamos, en cambio, que el principio de unidad de mercado no puede entenderse por separado, al margen del contenido competencial de la autonomía, ya que dicho principio sólo puede tener un contenido reconocible y operativo si se procede a diseccionar su significado en la realidad, desentrañando en términos estrictamente jurídicos las diversas consecuencias que sobre el mismo cabe extraer de nuestro Ordenamiento vigente. A ello dedicamos los Capítulos siguientes, que componen esta Segunda Parte.

En resumen, para una mejor sistematización del estudio, abordaremos por separado las facetas que confluyen a nuestro entender en la definición de la unidad de mercado en el Estado autonómico español. Calificamos convencionalmente a las mismas, en la medida en la que atienden a la realidad del mercado único nacional, como elementos objetivos y elementos subjetivos, según el punto de referencia adoptado. Los primeros son aquellos aspectos capaces de definir estructuralmente la existencia de un mercado único, ligados fundamentalmente a la libertad de circulación de los factores productivos en todo el territorio. Por su parte, los segundos son los que toman en cuenta la incidencia sobre ese espacio económico de la actuación de unos sujetos públicos distintos del Estado en sentido estricto y que, con competencias territorialmente limitadas, ejercen sin embargo un importante conjunto de potestades sobre actividades económicas, entre las que se incluye el uso de la potestad legislativa (es así como cabe entender genéricamente la existencia de las Comunidades Autónomas en un contexto descentralizado) y cuya actuación debe respetar ese marco de «la unidad económica del mercado nacional».

I. VERTIENTE OBJETIVA: LA REALIDAD DEL MERCADO UNICO NACIONAL

Nos acercamos, en primer lugar, a los aspectos objetivos, es decir, los relacionados con el contenido de las actividades de los sujetos (públicos y privados) cuya libertad empresarial viene garantizada. Son los elementos objetivos de la unidad económica del mercado nacional, los constitutivos de la libertad de circulación de los factores productivos. Ello significa determinar, en la medida de lo posible (que no es otra que la establecida hasta el momento por el Tribunal

Constitucional en los diversos asuntos que ha debido resolver), que actuaciones autonómicas tienen como resultado la quiebra de la unidad del mercado nacional, por incidir ilegítimamente en esas realidades económicas objetivamente configuradoras de la unidad (además de las consecuencias que se puedan derivar, análogamente, de otros procesos de integración, como el comunitario europeo).

Decíamos que existe unidad de mercado cuando es posible y real la libre circulación de los factores productivos. A pesar de que el art. 139.2 CE se refiere exclusivamente a «la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español», es evidente que el contenido objetivo de la unidad de mercado es más amplio¹. Del mismo modo, la configuración técnica de este principio en otros Ordenamientos, especialmente el Derecho Comunitario europeo, proporciona los datos necesarios en orden a saber con precisión qué concretas actividades, desarrolladas libremente en un espacio económico, implica la declaración de la unidad de mercado. Por esta vía, pretendemos un primer acercamiento, a modo de orientación, a la realidad del mercado nacional, en tanto en cuanto se trata de un mercado unido —con independencia de que el alcance territorial del mismo sea de tipo estatal o distinto—, en el que existen Entidades políticamente diferenciadas que actúan sobre materias económicas.

La experiencia del Derecho comunitario puede servir como término de referencia para comprender el significado de la libre circulación en el seno de un mercado nacional integrado. Ello, naturalmente, con las debidas cautelas, en la medida en que constituyen supuestos distintos, no sólo por la dimensión territorial —que no supone, en realidad, obstáculo alguno, puesto que las formalidades jurídicas abstractamente consideradas habrán de ser las mismas (con independencia de la extensión de los territorios que se quiera integrar)—, sino particularmente por el distinto estadio en el que se encuentran ambos procesos.

El europeo es un proceso en gestación, una larga marcha hacia la integración, todavía en fase de formación, mientras que en el caso español estamos hablando de un mercado ya plenamente integrado o, por lo menos, funcionando como tal. El recorrido hacia la integración no tiene, por tanto, la misma dirección, ni siquiera etapas idénticas, ya que es la meta en el caso europeo, pero en el español se

¹ Así se desprende, fácilmente, del estudio de las bases conceptuales (económicas y jurídicas) y de las bases históricas de la unidad que realizábamos en el Capítulo Primero.

presenta principalmente como un presupuesto, antes de ser también finalidad del proceso que se pone en marcha. El mercado español es un mercado que aparece unido y cuya unidad se pretende salvaguardar, conservándola por lo menos en las mismas condiciones, aun cuando se haya abierto la profunda vía de diferenciación territorial que es la descentralización política mediante la constitución de Comunidades Autónomas.

Hechas las oportunas salvedades, lo cierto es que nos encontramos con un bagaje tal de datos, de experiencias y de estudios teóricos sobre el devenir europeo que hacen del mismo —precisamente por tratarse de un fenómeno vivo de integración— una útil fuente de información, un espejo en el que obtener una imagen, aunque sea aproximada, de las realidades que supone un mercado unido. No obstante, la propia dinámica del proceso de integración comunitaria ya está empezando a apuntar la necesidad de que en un futuro, más o menos próximo, se replanteen las bases de la unidad estatal, obligando a reformular tanto los conceptos como las instituciones y, en definitiva, las funciones que corresponden a éstas en cada nivel territorial². Una reformulación que ya fue lógicamente intuida —a una escala inferior— en los albores del proceso autonómico español, dando lugar a un planteamiento renovado y de doble dirección para dar respuesta a los retos de la «doble descentralización» con la que se enfrentaba el Estado español, cuya estructura podía parecer demasiado anquilosada para salir con éxito del envite³. La dificultad de la apuesta que se realizaba fue resaltada, desde la perspectiva económica del interés empresarial, cuando se advertía:

² A. CASTELLS OLIVERES y F. BEL ACCENSI, «El proceso de descentralización ante el mercado único europeo», PEE 48, 1991, pp. 220 y ss., plantean el proceso europeo como un interesante caso práctico de federalismo fiscal (sobre el particular, resultan de interés las apreciaciones de A. MAJOCCHI, «Le fédéralisme fiscal et la fonction redistributive. Le cas de la Communauté européenne», Revue Française de Finances Publiques 20, 1987, pp. 144 a 154).

Desde una perspectiva sociopolítica, se ha podido afirmar algo parecido, aunque en términos más contundentes, como visión conclusiva sobre la estructura pluralista y policéntrica de la Europa comunitaria: «Unidad e identidad, hasta la fecha elementos centrales del discurso político, quedan en la cuneta. Cada vez más cuestionables en lo que atañe al propio Estado nacional, en el proceso de la integración europea se les va toda su fuerza descriptiva. Con ellos no resulta posible captar las estructuras actuales. No son categorías con las que se pueda pensar el proceso político o el social en el plano europeo» (A. VON BOGDANDY, «Perfiles de la Europa integrada. Resultados de una investigación interdisciplinaria acerca del origen, la situación y las perspectivas de la integración europea», RCEC 15, 1993, p. 27).

³ I. OLIVARES MARTINEZ, «La incidencia de la integración sobre las competencias de las Comunidades Autónomas», DA 201, 1984, pp. 257 y ss.

«(...) las empresas españolas —sobre todo las de giro nacional— se encuentran, a primera vista, ante un doble reto cuya incidencia sobre sus actividades es imposible ignorar. De un lado, la contracción del mercado determinada, directa o indirectamente, por la estructuración autonomista del espacio económico nacional; de otro, la expansión del mercado incoada por la perspectiva de la integración de España en la Comunidad Económica Europea. Todo ello, por desgracia, en medio de una crisis económica nacional y mundial que está a la vista de todos»⁴.

Es forzoso reconocer el carácter premonitorio de esta observación, por las consecuencias que se han seguido de estos procesos para las empresas nacionales. Pero también lo es la apreciación de que los riesgos de fraccionamiento del espacio económico nacional, de su «contracción» por el surgimiento de Comunidades Autónomas, han sido efectivamente conjurados en la práctica, pues no ha existido quiebra alguna de la misma, esto es, aparición de mercados autonómicos o pequeñas zonas territorialmente diferenciadas y con trabas para el acceso de productos o de empresarios (en general, de actividades económicas) procedentes de otras partes del país.

Queremos resaltar este hecho, en cuanto indica no sólo el equilibrio entre el fenómeno autonómico y el fenómeno comunitario europeo, sino, primordialmente, en cuanto expresa el mantenimiento sustancial del mismo tipo de mercado al existente con anterioridad. El ejercicio de los poderes autonómicos en su vertiente económica (de cuya importancia daremos cuenta en seguida) no ha producido un cambio estructural del mercado nacional, a pesar de la notable incidencia que esos poderes han tenido y pueden tener sobre el ámbito económico. En cierto modo, lo que venimos haciendo a lo largo de esta obra es interrogarnos por las causas y por las características de este resultado, cuando estamos comprobando la escasa o nula operatividad de cláusulas constitucionales como la que incorpora el principio de unidad de mercado.

La unidad de mercado no es sino una realidad económica que ha permanecido inalterada, a lo que han concurrido precisamente las garantías jurídicas de la organización territorial descentralizada y de su propia operatividad. De hecho, hoy en día puede afirmarse que no sería posible la unidad nacional (y, por ende, la unidad económi-

⁴ CIRCULO DE EMPRESARIOS, *Las autonomías y la actividad empresarial*, 1979, p. 5.

ca), por lo menos en los términos diseñados por el constituyente, sin la misma existencia de las Comunidades Autónomas y sin el completo ejercicio por éstas de todo su potencial económico, de regulación y de intervención en las actividades de esta naturaleza.

1. LIBRE CIRCULACION DE LOS FACTORES PRODUCTIVOS

El Tratado de la Comunidad Europea (según la redacción dada por el Tratado de Unión Europea firmado en la ciudad de Maastricht en 1992) dispone, en su art. 3 c), que entre las acciones que debe realizar la Comunidad, para alcanzar los objetivos que se le asignan, se encuentra la consecución de «un mercado interior caracterizado por la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales». La idea del mercado interior expresa de una manera muy ajustada lo que se quiere decir cuando se habla de mercado único o de unidad de mercado, como concepto más rico y completo que el de mercado común⁵.

Aunque el término de referencia sea evidentemente distinto en cada caso —un mercado a escala europea y un mercado de carácter nacional, respectivamente—, ese planteamiento, como no podía ser de otra forma, ha sido asumido por el máximo intérprete constitucional español, al declarar que la unidad de mercado implica «la libertad de circulación sin traba por todo el territorio nacional de bienes, capitales, servicios y mano de obra»⁶. Las referencias de este tenor son reiteradas y pasan a formar parte, de manera insensible, del lenguaje común de los juristas, identificándose, sin mayor análisis, unidad de mercado y libertad de circulación de los factores productivos, consagrándose así una interpretación extensiva del precepto constitucional plenamente razonable⁷. Ello nos obliga a dedicar una

⁵ A. MATTERA, *El mercado Unico Europeo. Sus reglas, su funcionamiento*, trad. esp., 1991, pp. 41 a 45.

⁶ Por ejemplo, Sentencia del Tribunal Constitucional 88/1986, de 1 de julio, FJ Sexto.

⁷ J. PEMAN GAVIN, *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, 1992, p. 176, por nota. Planteamiento éste realista y consecuente, que ha pasado desapercibido, sin embargo, a algunos autores: vid. P. LUCAS VERDU, «Especificación de la igualdad y de la libertad en el ámbito autonómico. Comentario al artículo 139», en O. ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios...*, vol. X, 1985, pp. 471 y ss., que conecta el precepto exclusivamente con los principios genéricos de libertad e igualdad del Ordenamiento constitucional, interpretación que a nuestro entender confunde los planos institucional y personal, dando preferencia a la libertad individual sobre el significado amplio que tiene dicha cláusula en materia organizativa.

mínima atención a los elementos constitutivos de la unidad de mercado, desde un punto de vista objetivo, lo que nos sitúa, como primera aproximación, ante una serie de cometidos elementales del poder estatal, sobre los que habrá ocasión de volver.

Las llamadas cuatro libertades comunitarias o libertades económicas de la Comunidad⁸ constituyen el núcleo central de las políticas comunitarias de todo orden, a las que prestan sentido, al tiempo que son condición indispensable para la realización del mercado interior o mercado único. Para ello, adquieren un determinado contenido, que las convierte, en definitiva, en los impulsores dinámicos de la integración económica europea, suponiendo unos efectos concretos que se añaden a las técnicas típicas de concertación por las que discurre el proceso. En el paso que se da, desde la realización concertada de ciertas políticas sectoriales hasta la plena efectividad de la libre circulación de los factores productivos, se sintetiza la transformación de unas formas de actuación cuasiconfederales en fórmulas más próximas a las que son propias de los Estados nacionales.

El avance de la integración hasta el punto actual ha requerido que la libertad de circulación de los factores sea una parte más de un auténtico proceso, en cuanto evolución progresiva de la idea integradora, en el que ya se han realizado unos acercamientos previos, en la forma de las aludidas políticas sectoriales y en la forma de la unión aduanera, definitoria esta última del mercado común⁹. Sobre ese terreno, ha habido que lograr la efectividad de la libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales, mediante la eliminación de un nutrido catálogo de impedimentos, caracterizados como barreras no arancelarias, lo que configura cada una de esas libertades como nociones de contenido complejo, al servicio de las cuales se ha construido en el Derecho comunitario europeo un denso entramado. Los arts. 9 a 37 del Tratado —sobre mercancías— y 48 a 73 —sobre personas, servicios y capitales—, realizan una regulación minuciosa de todos los elementos que cabe integrar en cada una de las libertades, previendo distintos supuestos, plagados a su vez de excepciones¹⁰.

⁸ D. LOPEZ GARRIDO, *Libertades económicas y derechos fundamentales en el sistema comunitario europeo*, 1986.

⁹ J. A. NIETO SOLIS, *Introducción a la economía de la Comunidad Europea*, 1990, pp. 44 a 56.

¹⁰ Para un planteamiento general sobre las mismas, vid. diversos trabajos contenidos en E. GARCIA DE ENTERRIA, J. GONZALEZ CAMPOS y S. MUÑOZ MACHADO (Dirs.), *Tratado de Derecho Comunitario Europeo (Estudio sistemático desde el Derecho es-*

Como colofón de todo el proceso, se han puesto ya en marcha los mecanismos que deben permitir avanzar hacia estadios todavía más profundos de integración, previéndose una unión económica y monetaria, que debería desembocar, a la postre, en una unión política de casi todo el continente europeo, de acuerdo a parámetros sobre los que se discute su originalidad o bien, por contra, su pretendida proximidad a los modelos federales de articulación territorial¹¹.

Qué duda cabe que no se ha dicho aún la última palabra sobre estos extremos y que la tensión centro-periferia, que ha requerido soluciones diversas de territorialización en buena parte de los países miembros de la Comunidad Europea, vivirá nuevos episodios con ocasión de este proceso, en el que deben integrarse todas las respectivas Entidades sin diluirse ninguna de ellas y en el que los que hasta ahora reclamaban el fortalecimiento de las estructuras centrales o generales del poder (bajo cualesquiera formas de Estado) van o pueden verse situados en la defensa de las posturas contrarias. Es un debate muy vivo, cuya evolución estará ligada, de forma inevitablemente polémica, a la que tenga lugar en el seno de la Comunidad y en el interior de cada país.

El desarme arancelario de los mercados nacionales frente a actividades y a productores de otros países miembros de la Comunidad,

pañol), vol. II, 1986; en particular, S. MARTINEZ LAGE, «La libre circulación de mercancías: las medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas» (pp. 55 y ss.); I. BORRAJO INIESTA, «La libertad de establecimiento y de servicios en el Tratado de Roma» (pp. 148 y ss.), y V. ABELLAN HONRUBIA, «La libertad de circulación de trabajadores» (pp. 99 y ss.); también, E. COLLADO GARCIA-LAJARA, «La aplicación judicial de la libre circulación de mercancías», *Revista General de Derecho* 567, 1991, pp. 10633 y ss.

¹¹ Desde este punto de vista, LA PERGOLA considera que el proceso de integración comunitaria puede caracterizarse como una suerte de «federalismo por analogía» —en atención a la posición institucional del Consejo de Ministros y a la operatividad de algunos principios como los de cohesión socioeconómica, de legitimación democrática y de supremacía del Derecho comunitario— en su actual estadio de mercado único y de incipiente Unión, que se configura funcionalmente como un modelo avanzado o moderno de Confederación (A. LA PERGOLA, *Los nuevos senderos del federalismo*, 1994, pp. 111 y ss.). Para este autor, aunque la Unión no tiene la vocación de transformarse en ningún caso, en un ente estatal «la Comunidad-Unión está más allá de la Comunidad-Mercado y la chispa del auténtico federalismo saltará en el momento en el que el Parlamento se transforme en poder legislativo y órgano de la revisión del tratado. Entonces tendremos la sustancia de un ordenamiento federal, sea cual fuere la forma en que lo definamos» (ob. cit., p. 178).

Un testimonio de primer orden sobre los acontecimientos y los debates que han dado lugar a la aceleración del proceso de integración en los últimos años es el que ofrece J. DELORS, *El nuevo concierto europeo*, en particular pp. 83 y ss.

no asegura por sí mismo un marco de completa libertad de circulación de los factores en el nuevo mercado unido que se persigue, sino que debe ir acompañado de la supresión de esas otras barreras, que actúan eficazmente como freno a la libertad de tránsito. Se trata de obstrucciones u obstáculos «técnicos» que derivan de fuentes muy diversas, como son simples requisitos de índole administrativa para el cruce de fronteras o características exigidas para la comercialización de los productos, según la reglamentación técnica de los mismos realizada en cada país¹², u otros supuestos de mayor envergadura, como restricciones estratégicas en ciertos sectores o actividades sensibles, etc.¹³. Ello permite conocer, de manera amplia, el campo de las actuaciones que se deben desarrollar para constituir, y para mantener, el mercado de que se trate. Actuaciones cuya responsabilidad compete al Estado, desde el punto de vista del mercado nacional (desde el punto de vista comunitario, a los diferentes Estados miembros). De este modo, la circulación de mercancías, como fenómeno paralelo a la producción —y, también, a menudo, como presupuesto de la misma—, no significa sólo el transporte físico de los productos como posibilidad real (lo que nos remite a la importancia que han tenido históricamente las infraestructuras y las comunicaciones en la consolidación de los mercados), sino que implica la existencia de intercambios y de un cierto nivel de división social del trabajo, esto es, de especialización y de separación de las diferentes ramas de la producción¹⁴.

La realidad económica así enunciada no perturba el planteamiento jurídico del tema, pues, desde el punto de vista que aquí nos interesa, se trata de conocer cuáles son las implicaciones de ese fenómeno, en cuanto que puede traducirse en la configuración de espacios económicos diferenciados. El mismo razonamiento sería aplicable para descomponer las consecuencias de la libertad de circulación en lo relativo a la movilidad de la fuerza laboral, al ejercicio de iniciativas empresariales mediante la constitución de empresas o el

¹² M. LOPEZ ESCUDERO, *Los obstáculos técnicos al comercio en la Comunidad Europea*, 1991, pp. 231 a 236.

¹³ La Comunidad Europea, consciente de la fragilidad de las grandes declaraciones retóricas sobre las libertades de circulación, a manos de las barreras de tipo no arancelario, llevó a cabo un completo esfuerzo de sistematización de éstas, para obtener el conocimiento previo necesario con el fin de conseguir su eliminación (COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Plena realización del mercado interior. Libro Blanco de la Comisión dirigido al Consejo*, Bruselas, 1985).

¹⁴ J. FONTANA LAZARO, *Cambio económico y actitudes políticas en la España del siglo XIX*, 1983, p. 14.

establecimiento de filiales y sucursales, a la prestación de servicios socioprofesionales y a la libertad de inversiones de capital.

La hipotética configuración de un único espacio económico o, por contra, de una diversidad de mercados, en un contexto institucional descentralizado (de gobiernos multinivel) será, en definitiva, el resultado del bloque competencial del que disponga cada una de las Entidades involucradas en el intento de constitución, o de mantenimiento, de un mercado unido, es decir, en nuestro caso, las respectivas atribuciones sobre el ámbito económico que correspondan al Estado y a la Comunidad Autónoma.

2. ACTUACIONES AUTONOMICAS QUE QUIEBRAN LA UNIDAD DEL MERCADO

Puesto que la libre circulación de los factores productivos se erige en medida de la efectividad de la unidad económica del mercado nacional, su realidad está vinculada —en una perspectiva dinámica— a la corrección constitucional de aquellas actuaciones autonómicas que incidan sobre dichos factores y que, como tales, son susceptibles de quebrantar la unidad económica nacional.

La configuración del principio de unidad de mercado como un límite a la actuación autonómica que impida la instauración de auténticos «mercados autonómicos»¹⁵ podría llevar a suponer la viabilidad de una conceptualización objetiva de la unidad de mercado, conforme a la cual conocer qué actuaciones se oponen a la idea que se tiene del mercado unido y que, por tanto, deben reputarse ilegítimas.

Se trataría de perfeccionar, por esta vía, la indagación objetiva sobre el contenido del principio de unidad de mercado —al hilo del significado de las libertades de circulación—, intentando identificar negativamente aquél, determinando qué concretas regulaciones o actuaciones autonómicas tienen como consecuencia la obstaculización o eliminación de la circulación de personas, mercancías, servicios o capitales. Es decir, aislar conceptualmente aquellas medidas adoptadas por las autoridades autonómicas que son susceptibles de vulnerar el derecho a la libertad de empresa.

Se trata de un enjuiciamiento que, desde luego, no es posible

¹⁵ E. LINDE PANIAGUA, *Introducción al sistema económico en la Constitución española*, 1987, p. 17.

formular en abstracto mediante categorías generales de medidas obstaculizadoras o impeditivas, sino que sólo puede recaer sobre el caso concreto, a la luz de las reglas de distribución de competencias en cada materia, comprobando entonces si se altera o no el principio tendencial a la unidad derivado de los preceptos constitucionales.

Una labor como la descrita corresponde exclusivamente a un órgano de la naturaleza del Tribunal Constitucional, por lo que, a lo sumo, podría intentarse completar las primeras tentativas de aproximación a los contenidos económicos de la respectiva capacidad de actuación (a cargo del Estado y a cargo de la Comunidad Autónoma) con la comprobación elemental de cuáles son los aspectos que el Tribunal Constitucional ha considerado que forman parte de la unidad de mercado.

El empeño consistiría en realizar —a través del conjunto de Sentencias constitucionales que ha resuelto estos problemas— una suerte de tópica de la unidad económica, que fuera orientadora tanto del significado económico de las competencias autonómicas como de las reglas de funcionamiento con las que el Tribunal aplica la evanescente cláusula de unidad de mercado. Dado que el resultado de una relación semejante carecería por completo de sistematicidad, debiendo considerarse, en el mejor de los casos, como un catálogo imperfecto y siempre incompleto (por las características de los procesos en que se han realizado tales declaraciones y por la misma continuidad de la labor del Tribunal), no consideramos de utilidad este tipo de aproximación objetiva a la unidad de mercado.

Con todo, es cierto que un intento de esas características podría llegar a conformar aproximativamente una especie de catálogo de la «inconstitucionalidad económica» de base territorial, que pudiera mantener una cierta capacidad orientativa sobre estos extremos durante un período temporal determinado (en el que se consolide y mantenga la misma jurisprudencia constitucional), teniendo en cuenta la reiterada aplicación que viene haciendo el Tribunal Constitucional de su propia doctrina en algunas materias en las que ya se ha asentado la interpretación. Ahora bien, ello no tendría mucho sentido en un sistema jurídico como el nuestro, donde el Ordenamiento nos brinda pautas constitucionales suficientemente concretas para llevar a cabo la interpretación oportuna y pautas que son de aplicación inmediata, sin necesidad de intervención judicial.

No obstante, debemos dejar constancia, cuando menos, de algún criterio al que habitualmente recurre el Tribunal, configurándolo como un auténtico elemento objetivo de comprobación de la consti-

tucionalidad de actuaciones autonómicas que inciden sobre la libertad de circulación de los factores productivos, ya que la jurisprudencia permite enunciar algunos principios, ciertamente vagos, que pueden ser tenidos en cuenta a estos efectos¹⁶.

Nos referimos fundamentalmente al principio de adecuación entre la finalidad que persiga la medida en cuestión y las consecuencias que ésta tenga sobre la libertad de circulación, ya que superado el nivel de afectación de ésta que exige esa adecuación de fines y medios, podrá considerarse tal medida como atentatoria a la unidad de mercado. Es, por tanto, la regla de la proporcionalidad, siempre difícil de aplicar¹⁷, la que servirá para apreciar si se ha roto mediante la intervención autonómica el equilibrio entre unidad y autonomía que ha querido establecer la CE. Así se expresa la Sentencia 88/1986, de 1 de julio, que viene a suponer la consagración de este principio, con recordatorio de las anteriores ocasiones en que se ha ido esbozando¹⁸.

¹⁶ MUÑOZ MACHADO y BAÑO LEON, art. cit., pp. 228 a 231.

¹⁷ N. REICH, *Mercado y Derecho (Teoría y praxis del Derecho económico en la República Federal de Alemania)*, 1985, pp. 100 a 103, expone la doctrina alemana sobre el principio de proporcionalidad, destacando su conexión con la técnica de la policía administrativa, propia de los sistemas liberales, en cuanto principio que ha de regir para enjuiciar las restricciones a la libertad económica por vía de la intervención estatal.

¹⁸ La misma idea se ha mantenido posteriormente y, a este respecto, el Tribunal ha declarado, por ejemplo, que «no toda medida que incida sobre la circulación de bienes y personas por el territorio nacional es contraria al artículo 139.2 de la Constitución, sino que lo será cuando persiga de forma intencionada la finalidad de obstaculizar la libre circulación o genere consecuencias objetivas que impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y sean desproporcionados respecto del fin constitucionalmente lícito que pretenda la medida adoptada» (Sentencia 64/1990, de 5 de abril, FJ Quinto), insistiendo en que «es preciso efectuar un juicio de proporcionalidad, en el que, además del objetivo que al establecerla se persigue y comprobando la legitimidad constitucional del mismo, se verifique también la relación de causalidad y necesidad que con él debe guardar la prohibición [de comerciar con cangrejos de río, establecida por Orden de la Consejería de Agricultura de Castilla y León] en cuanto medio ordenado para hacerlo posible» (Sentencia 66/1991, de 22 de marzo, FJ Segundo). En estos pronunciamientos se deja ver una serie importante de quebras en el razonamiento del Tribunal, como ha puesto de manifiesto VIVER al estudiar la caracterización jurisprudencial de las medidas obstaculizadoras prohibidas por el art. 139.2 CE. En efecto, al situar en primer plano la intencionalidad de la medida en sí o de su autor para calificarla como directamente obstaculizadora se está cediendo indebidamente el protagonismo a un elemento subjetivo que poco tiene que ver con el hecho de sí, en la práctica, se produce o no tal obstáculo. Frente a ello, resultaría esencial apreciar, entre otras cuestiones, el carácter discriminatorio o no de la medida para el acceso de los productos o de las personas de otras Comunidades, elemento que resulta indispensable calibrar a la luz del art. 139.2 CE, en atención a una interpretación sistemática del mismo que no le asigna la finalidad inmediata de garantizar la unidad económica nacional —eficazmente asegurada por las competencias estata-

Definiendo técnicamente dicho principio, se ha afirmado que el mismo «se concretiza en la adopción de la medida necesaria, a partir del medio más idóneo y el de menor restricción posible»¹⁹, esto es, «opera a través de un proceso valorativo, de ponderación justificada y razonable de los elementos de la norma habilitante, que lo son también de la proporcionalidad de la actuación administrativa»²⁰.

De todas formas, el mecanismo al que primeramente se confía el equilibrio del orden constitucional, cuando se dispone la preservación de la libre circulación de los factores productivos, es la reserva al Estado de una serie de cometidos. La libertad de circulación en el territorio nacional no es simplemente un deseo comprensible del constituyente, sino que se liga, en concreto, al ejercicio de diversas competencias estatales, que resultan garantizadoras de aquélla (y que no en vano han sido reservadas al Estado por tener dicha virtualidad).

Este enfoque nos lleva ya a centrarnos en la perspectiva que creemos más adecuada para comprender el sentido de la unidad de mercado, que no es otra que la competencial.

II. VERTIENTE SUBJETIVA: LAS COMPETENCIAS ECONÓMICAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como afirmó DE OTTO, «garantizar las libertades sobre las que se asienta la vida económica es limitar la acción del Estado en ese terreno, pero es también exonerarle de esa responsabilidad»²¹, esto es, conlleva una operación de traslación hacia los agentes sociales de la responsabilidad principal en el desenvolvimiento económico de la

les—, sino la igualdad de trato de los ciudadanos ante los distintos entes territoriales (VIVER, «La libertad de circulación...», art. cit., pp. 57 a 68).

¹⁹ J. I. LOPEZ GONZALEZ, *El principio general de proporcionalidad en Derecho Administrativo*, 1988, p. 121.

²⁰ «Tal operación aparece funcionalizada hoy en nuestro Derecho —al igual que toda la actividad de la Administración— por los derechos y libertades fundamentales, la justicia material y el derecho a la autonomía que garantiza la Constitución» (Ibid., p. 125); para un análisis detallado del principio, en cuanto principio general del Derecho comunitario, a su vez inspirado fundamentalmente en la experiencia del Derecho alemán, vid. J. BARNES VAZQUEZ, «Introducción al principio de proporcionalidad en el Derecho comparado y comunitario», RAP, 135, 1994, pp. 495 y ss. y J. SCHWARZE, *Droit Administratif Européen*, 1994, vol. II, pp. 721 y ss.

²¹ I. DE OTTO, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, 1987, p. 40.

sociedad. Lo cual, sin embargo, a la par que impone a los poderes públicos la misión de tutela de ese correcto desenvolvimiento, no impide ya hoy día la plena asunción de iniciativas por parte de los mismos, es decir, su normal participación en la vida económica. Si no fuera así, no cabría siquiera imaginar el grueso de las situaciones novedosas que genera en este campo la estructura territorial del Estado descentralizado, pues tampoco a las Entidades territoriales, las autónomas del Estado en sentido estricto, les estaría posibilitada actuación distinta de la puramente abstencionista.

En el enfoque institucional que adoptamos, consideramos que el lado subjetivo de la unidad económica viene principalmente configurado por el alcance que puedan tener las competencias de naturaleza económica reconocidas a la Comunidad Autónoma, pues éstas —en conexión con los títulos competenciales estatales— darán la medida del tipo de mercado que diseñó el constituyente, siendo éste un mercado naturalmente único en el que actúan, sin embargo, diferentes Entidades territoriales en ejercicio de diversas potestades. Clarificar éstas será delimitar, en parte, el significado de la unidad de mercado.

No es nada infrecuente despachar el asunto de las competencias económicas de las Comunidades Autónomas mediante la referencia exclusiva al catálogo de las estatales, analizando con mayor o menor exhaustividad los instrumentos legales puestos en manos del Estado para la formulación y para la dirección de la política nacional (competencias legislativas y ejecutivas de indudable trascendencia), concluyendo a renglón seguido el carácter prácticamente marginal de las actuaciones autonómicas, desde el convencimiento de la imposibilidad de una auténtica política económica por parte de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, creemos obligado poner el suficiente énfasis en precisar cuál es la participación de la Comunidad Autónoma en asuntos de índole económica, por cuanto su gran potencial de inmediato condicionamiento de la actividad y de las decisiones de los agentes económicos privados impone que se les dedique una atención más que residual. No en vano las instituciones autonómicas, especialmente las autoridades administrativas, han pasado a ser rectores en muchos casos y casi siempre interlocutores de las empresas, dada la inmediatez del contacto.

A mayor abundamiento, el enfoque jurídico no puede estar completo sin atender simultáneamente a los dos bloques competenciales, pues la misma posibilidad de existencia de ambos fue prevista por el

constituyente en el Título VIII CE. A pesar de todo, no es éste el lugar oportuno para llevar a cabo una tarea de exposición completa de todas las concretas implicaciones de las competencias autonómicas sobre actividades económicas, refiriéndonos en particular al ejercicio de técnicas de intervención, como la planificación, el fomento o la empresa pública. Lo que nos interesa ahora es precisar el marco general en el que se encuadran dichas actividades, es decir, el esquema competencial que permite dichas actuaciones teniendo en cuenta el reparto territorial del poder en el Estado autonómico español.

Las líneas generales del mismo son suficientemente conocidas, por lo que ahora debemos tratar, en especial, el juego de los títulos competenciales específicamente ordenados a la territorialización de las actividades públicas de naturaleza o de contenido económicos. No se pretende, bajo ningún concepto, abordar un tratamiento exhaustivo del tema en su extensión a todos los ordenamientos autonómicos, sino, muy al contrario, un tratamiento profundo en intensidad del estado de la cuestión a los solos efectos de incardinar el uso y el desarrollo de esos títulos competenciales en la disección del principio de unidad de mercado que nos hemos propuesto.

En este análisis asumimos, en concreto, la perspectiva que ofrece la posición constitucional de las Comunidades Autónomas de vía lenta o de acceso diferido a la autonomía, que será apoyada en ocasiones con la oportuna cita de preceptos estatutarios y de legislación autonómica. Este proceder permitirá apreciar no sólo cuáles son los reductos mínimos del intervencionismo autonómico (el mínimo constitucionalmente garantizado, podríamos decir), sino también, al mismo tiempo, caso de que existan, las diferencias que a este respecto separan a las mencionadas Comunidades de las inicialmente privilegiadas con un acceso inmediato a más altas cotas de autonomía, circunstancia que habremos de comprobar en qué medida queda reflejada en el objeto de nuestro estudio.

Existe una línea que acota los campos de actuación, una cierta frontera divisoria entre las intervenciones propias de la Comunidad Autónoma y las de los órganos generales del Estado español. La dificultad estriba en saber con exactitud por dónde discurre dicha línea o incluso, en algún momento, en llegar simplemente a distinguirla. Es obvio que ello no quiere decir que la delimitación competencial sea inexistente ni tampoco que sea un dato accesorio o irrelevante, de orden meramente secundario y, por tanto, fácilmente superable mediante invocaciones a la concordia, a la cooperación, a la colaboración para un mejor logro de metas comunes y otras expresiones semejantes.

El sistema adoptado en la CE para proceder al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas adolece, ciertamente, de buen número de defectos que la doctrina se ha encargado de evidenciar, aludiendo con profusión a las características de confusionismo, imprecisión y otras que adornan en este punto al texto constitucional. Las mencionadas son realidades que no se cuestionan y sobre las que no merece la pena abundar. Sin embargo, tan incuestionable resulta, como veremos, la necesidad de que no llegue a perturbarse, por vía interpretativa, aquello de cierto que contiene la CE, esto es, el reconocimiento de la autonomía de las Comunidades Autónomas para la gestión de sus propios intereses, materializada sucesivamente en no pocas posibilidades de intervención en la actividad económica, algunas de ellas de gran calado.

Antes de referirnos propiamente a las hipótesis que maneja el bloque de la constitucionalidad al ordenar el sistema económico territorial, parece conveniente introducir unas reflexiones generales, que se traducen en el recordatorio de varias cuestiones relacionadas de un modo u otro con la técnica seguida por el constituyente en el reparto de competencias. Sin extendernos más allá de lo estrictamente necesario, hemos de remitirnos, por un lado, a los fundamentos teóricos de la descentralización política en la ciencia económica, haciendo, por otra parte, declaración expresa sobre la virtualidad que cabe conferir al análisis jurídico.

1. EXPLICACION ECONOMICA DE LOS FUNDAMENTOS TEORICOS DE LA DESCENTRALIZACION

La decisión de las tareas susceptibles de ser desempeñadas por las Entidades territoriales ha tenido una explicación económica, según criterios de eficacia o de eficiencia económica. Con arreglo a estas teorías, existe una dimensión territorial óptima para la realización de ciertas actuaciones o para la prestación de los servicios, lo que determina que sea aconsejable en cada caso la atribución de la competencia a la «jurisdicción» o la Entidad territorial que satisfaga más eficazmente la finalidad en cuestión (asignación de los recursos, distribución, etc.). Entendemos necesario traer a colación estos planteamientos, aunque sea de forma muy sumaria, justamente cuando nos acercamos al análisis puramente jurídico de las realidades en las que se basan estas teorías, para aclarar, después, las pretensiones

con que lo hacemos, es decir, el alcance que queremos dar a este análisis.

Se trata de un sustrato doctrinal elaborado a partir de los trabajos de economistas americanos como OATES, MUSGRAVE y BUCHANAN, que configuraron, desde los años sesenta, lo que se conoce como federalismo fiscal²². Es el estudio del sistema fiscal y de las relaciones financieras descentralizadas en el contexto de formas de Estado diferentes (tanto las propiamente federales como las de Estado regionalizado o de Estado unitario descentralizado)²³, en el que se intenta dar respuesta a aquellos problemas desde la teoría económica, a partir de decisiones previas de carácter político. Estas decisiones se refieren a los aspectos esenciales del sistema económico y a sus implicaciones financieras de todo orden, como son la fijación de las funciones que deben corresponder a cada nivel de gobierno territorial, la determinación de la procedencia de los recursos necesarios en cada caso, etc.²⁴.

Contemplando los cuatro tipos distintos de funciones públicas de contenido económico que habitualmente se manejan, esto es, funciones de asignación de bienes y de servicios públicos, de distribución de la renta, de estabilización y de crecimiento económico, se conocerán las necesidades totales de gastos y el volumen de recursos preciso para atenderlos en todo el Estado y en cada una de las Entidades territoriales. Para ello, el federalismo fiscal intenta determinar cuáles de esas funciones son mejor desempeñadas en cada nivel de organización territorial, concluyendo, por ejemplo, que la asignación alcanza mejores resultados si se lleva a cabo descentralizadamente, por lo que se propugna que el mayor número posible de actuaciones públicas orientadas a la consecución de ese objetivo se desarrollen por la autoridad o por la Administración regional (o local) y no por la central²⁵.

²² W. OATES, *Federalismo fiscal*, trad. esp., 1977.

²³ E. ALBI IBAÑEZ, «El federalismo fiscal», HPE 51, 1978, p. 44; este autor realiza una interesante síntesis de la literatura referida a la teoría del federalismo fiscal a la altura de los años setenta, acompañada de una valoración global de la misma y de un juicio crítico, que compartimos sustancialmente. Es importante reparar en que se trata igualmente de un estudio de teoría económica, que, sin embargo, no desdeña las exigencias globales que impone el sistema político en su instrumentación jurídica (art. cit., pp. 55 a 82, especialmente p. 81).

²⁴ Vid. A. CASTELLS OLIVERES, *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, 1988, pp. 15 a 77.

²⁵ La mayoría de estos estudios sostienen la veracidad del dato citado como ejemplo, a la vez que se pronuncian sobre una vocación eminentemente central de

Comprobamos que el factor de atribución competencial se identifica con el dato de la eficiencia y que éstas son las líneas maestras que habrían de guiar el diseño de la estructura territorial del Estado para conseguir la optimización de los recursos y de los fines de éste. Cuanto más abstracto o impreciso sea el cuadro normativo e institucional por el que se haya de regir esta distribución, aparecerá más necesaria una delimitación económica y funcional de las posibilidades reconocidas al Estado y a las Comunidades Autónomas con base en estos criterios²⁶.

A partir de ahí, podrá definirse un conjunto de características del sistema que acabará perfilando un modelo financiero descentralizado, de modo que en términos jurídicos se pueda dar una respuesta adecuada desde la misma cúspide normativa a las cuestiones medulares planteadas en torno al problema de las relaciones entre la Hacienda estatal y las Haciendas autonómicas, que no son sino trasunto del mismo esquema general del Estado autonómico. Son, por lo menos, las señaladas por SOSA WAGNER y BOCANEGRA SIERRA²⁷, es decir: la determinación de a quién (y en qué medida a cada cual) corresponde la potestad normativa; la fijación de un sistema de reparto de los ingresos; la decisión de cuál de las instancias (y en qué grado) administra dichos ingresos; y la determinación de quién (y cómo) puede disponer de lo recaudado.

Estos aspectos acabarán definiendo la posición institucional de las Comunidades Autónomas desde el punto de vista económico y financiero, con independencia de que las soluciones normativas obedezcan a determinadas razones de índole económica o supongan la mayor proximidad del caso español respecto de alguno de los modelos ensayados en otros países.

Como se ha señalado, las teorías del federalismo fiscal se sitúan en un terreno exclusivamente teórico y no atienden sino a la funcionalidad económica de las actuaciones públicas, por lo que, a pesar de su enfoque «normativo» (con el significado que se da a este término en la ciencia económica, sinónimo del «deber ser»), no permiten su aplicación universal porque no satisfacen las exigencias de cada sis-

las otras funciones (R. BARBERAN ORTI, «De la Estabilización Centralizada a la Centralización de la Política Fiscal», CAE 14, 1990, pp. 33 y ss.).

²⁶ J. A. BLANCO-MAGADAN AMUTIO, «Descentralización del sector público (la distribución de competencias de gasto entre la Administración central y las regiones autónomas)», HPE 67, 1980, pp. 157 a 164.

²⁷ F. SOSA WAGNER y R. BOCANEGRA SIERRA, «La organización financiera en las Comunidades Autónomas», REDA 28, 1981, pp. 5 y ss.

tema, en especial las que se refieren al grado y a la garantía jurídica de la descentralización²⁸.

En el ámbito de la ciencia económica, son escasos los trabajos elaborados con el propósito de explicar la distinta incidencia de la actividad económica pública del Estado y de las Comunidades Autónomas o, mejor dicho, aquellos que estudian con cierto detalle las consecuencias económicas del reparto competencial. Sin embargo, la perspectiva propia de estos estudios puede acabar siendo tremendamente útil, no sólo por constituir una aplicación específica de las teorías del federalismo fiscal a nuestro país en el momento actual, sino sobre todo por hacer ver en su contexto la importancia de las funciones asignadas respectivamente a cada instancia territorial.

El método económico permite obtener unos conocimientos alejados del ámbito jurídico, pero que no deben perderse de vista, aunque venga siendo tan habitual participar de la ignorancia o la desconfianza mutua que impregna las relaciones entre dos ramas científicas cuyo objeto y cuya finalidad resultan, a la postre, idénticas, en cuanto integradas en las ciencias sociales. Los fenómenos sociales, que interesan *prima facie* al jurista, por supuesto, como objeto de normación y sometimiento a cauces legales de expresión y de control, son también estudiados desde otros puntos de vista, igualmente sociales (históricos, políticos, económicos, sociológicos), coadyuvando así a formar la imagen poliédrica completa de la parcela de la realidad que se analiza²⁹.

En las obras económicas no es nada infrecuente encontrar expli-

²⁸ «Establecer, técnicamente, que las políticas redistributivas y estabilizadoras deben llevarse a cabo por el centro y que, en la función de asignación de recursos, sea principio rector el Criterio de Pareto [criterio de optimización], es muy útil para desarrollar la teoría e incluso para realizar una práctica fiscal eficaz, pero olvida la realidad política del Federalismo. Esta es la razón esencial de la estrechez del análisis para su aplicación práctica» (ALBI, art. cit., p. 81).

²⁹ Hay que destacar ahora los planteamientos generales de orden económico sobre la realidad jurídico-política de las Comunidades Autónomas, en su faceta de entes interventores en la economía, que realizan, fundamentalmente, J. M. SERRANO SANZ, «La intervención económica en el Estado de las Autonomías», en J. L. GARCÍA DELGADO (Dir.), *España, economía*, 1988, pp. 499 y ss.; A. CASTELLS OLIVERES, *Hacienda autonómica...*, ob. cit., 1988; O. DE JUAN ASENJO, «Criterios económicos para la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno», *Autonomías* 8, 1987, pp. 33 y ss.; A. COSTAS COMESAÑA, «El marco de la política económica autonómica», en M. PARELLADA (Dir.), *Estructura económica de Cataluña*, 1990, pp. 451 y ss. (sin perjuicio, además, de las referencias o menciones, más o menos marginales según el caso, que se realizan habitualmente en las obras de política económica y de estructura económica española).

caciones lógicas muy aceptables de fenómenos que a menudo se incorporan al discurso jurídico sin mayor razonamiento que la fuerza de los tópicos indiscutidos, inercia tal vez irresistible, pero de la que conscientemente hemos querido huir. Entiéndase esta digresión en sus propios términos, no tanto para reclamar el fortalecimiento o el simple reconocimiento de los naturales lazos de unión existentes entre las ciencias económicas y las jurídicas, cuanto para escenificar lo que relatamos con el ejemplo de la intervención económica de las Comunidades Autónomas.

En la elaboración de esta obra, evidentemente de carácter jurídico, se ha considerado oportuno tomar como base de apoyo la que suministran estos enfoques económicos, pues, de lo contrario, no habría podido evitarse la sensación de estar operando abstractamente en el vacío, en un enclaustramiento ajeno al espíritu científico. Ahora bien, siendo idénticos los datos objeto del análisis, desde un punto de vista jurídico el método es diferente, pudiendo afirmarse que la actividad económica territorial encuentra su fundamento en las normas que componen, primordialmente, el llamado bloque de la constitucionalidad, es decir, la norma constitucional y el correspondiente Estatuto de Autonomía.

El estudio del ámbito competencial autonómico —en cuanto vertiente subjetiva e institucional del principio de unidad de mercado— debemos iniciarlo situándonos en las coordenadas de los instrumentos de ordenación jurídica mencionados, de los que cabrá inferir el marco general del régimen jurídico-público de la actividad económica regional que es preciso delimitar para descubrir íntegramente las consecuencias del principio de unidad que nos viene ocupando.

2. OBJETO, METODO Y ALCANCE DEL ANALISIS JURIDICO. PLANTEAMIENTO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO

Va de suyo que la respuesta concreta a concretos problemas que pueden surgir en la interpretación y en la aplicación de los márgenes teóricos de actuación, en relación con supuestos determinados, será la que se encargue de revelar, en última instancia, el funcionamiento dinámico de la cláusula de unidad económica tal como nosotros la entendemos. Quiérese decir que no es posible formular apriorísticamente (ni con pretensiones de validez general) un contenido preciso del principio de unidad de mercado, susceptible de desplegar efectos

jurídicos sobre cualesquiera actuaciones de toda índole desarrolladas por la Comunidad Autónoma (o por el Estado).

Podrá ser éste un resultado más o menos satisfactorio, en función del planteamiento previo que se adopte, pero entendemos que ahí reside, en particular, el valor de esta nueva forma de considerar el principio citado, pues carece de contenido alguno contemplado aisladamente y sólo adquiere relevancia jurídica cuando es puesto en relación con las realidades a las que se refiere, muy especialmente con la diversa capacidad de acción de los diferentes poderes públicos territoriales. En este sentido, y con carácter previo, interesa formular algunas precisiones, sobre todo por lo que atañe a la extensión del análisis que realizamos, el cual no puede abarcar en toda su complejidad los problemas de tipo organizatorio y competencial que se suscitan de forma general, si bien parte de las premisas que dejamos sentadas a continuación.

A) Las «materias económicas» en los listados competenciales: materias, funciones y actividades económicas

Queremos referirnos, de este modo, a las características básicas del sistema constitucional, sobre el que se monta después la explicación de los títulos competenciales autonómicos relativos a las técnicas de intervención de los poderes públicos en la actividad económica, haciendo alusión, por su interés en esta investigación, al tratamiento en este terreno de los aspectos fundamentales del régimen de distribución de competencias, planteados inicialmente, como son la misma plasmación de ese régimen en un sistema de listas y la interpretación del contenido de éstas según las materias involucradas. Se suele decir que el sistema español de distribución de competencias entre los poderes generales y territoriales del Estado es un sistema de doble lista. Con ello, se alude a los listados de los arts. 148 y 149 CE, lo cual es sólo parcialmente cierto y obedece a una interpretación más bien simplista pronto denunciada³⁰.

Contempla la CE, en efecto, dos posibilidades distintas de acceso a la autonomía por parte de los territorios provinciales, conectadas,

³⁰ En este sentido, L. COSCULLUELA MONTANER, «La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas», RAP 89, 1979, pp. 7 a 9, donde se sostiene que, frente a la «interpretación simplista» de las dos listas constitucionales, sólo una de ellas tiene pleno significado, siendo la otra una suerte de disposición transitoria, de alcance temporal limitado.

en paralelo, con la respectiva relación de competencias susceptibles de ser asumidas por los Entes autonómicos, en lo que tan sólo aparentemente se presenta como un sistema de doble lista. A partir de ahí, en cambio, una vez que se ha constituido una determinada Comunidad Autónoma —por la vía seguida en cada supuesto—, el correspondiente Estatuto, como norma institucional básica de la Comunidad, contiene la lista única de competencias reales de dicho territorio, sin perjuicio de que la misma deba ser, naturalmente, entendida en correlación con el precepto constitucional del que trae causa, ya sea el art. 148 o el art. 149.

Como se ha explicado reiteradamente, el sistema que establece la CE viene a ser, en definitiva y prescindiendo de las diferencias transitorias de techo competencial a cuya corrección se dirige el párrafo segundo del art. 148 (constitutivo de la tendencia a la homogeneidad autonómica que se quiso plasmar), un sistema de lista única, en el que las competencias vienen relacionadas para cada Comunidad en su Estatuto de Autonomía, lo que implica la competencia del Estado en todo aquello que no haya sido asumido como propio para cada Comunidad Autónoma (cláusula residual del art. 149.3 CE)³¹.

En este campo, nos encontramos, sobre todo, ante un problema semántico, de comprensión de lo que realmente se quiere decir cuando se habla de doble lista o de lista única de competencias, pues sería incluso admisible utilizar la primera expresión refiriéndose no al binomio art. 148-art. 149, sino al binomio CE-Estatuto de Autonomía. Es evidente la peculiaridad de este sistema de distribución competencial, en comparación con el que habitualmente siguen los modelos federales de organización, por cuanto opera claramente en nuestro caso un principio dispositivo, de expresión de la voluntad autonómica sobre la asunción de determinadas responsabilidades, que en nada afecta, sin embargo, a la garantía que ofrece la CE sobre la existencia de la autonomía. Las competencias autonómicas son tales desde el momento en que se incluyen en el correspondiente Estatuto, y porque así lo posibilita la CE, sin que quepa modificar este esquema fuera de los procedimientos previstos para la reforma constitucional y estatutaria. Ello supone una afirmación positiva de la

³¹ Así, el Profesor TORNOS, en AJA, TORNOS, FONT, PERULLES y ALBERTI, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, 1985, pp. 118 a 121; en TORNOS, AJA, FONT, PERULLES y ALBERTI, *Informe sobre las Autonomías*, 1988, p. 38; «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: problemas de articulación», en L. MARTIN REBOLLO (Dir.), *El futuro de las Autonomías territoriales. Comunidades Autónomas: Balance y Perspectivas*, 1991, pp. 47 a 49.

autonomía de la que gozan las Comunidades Autónomas, cuyo entendimiento está vinculado a la efectividad de las competencias asumidas.

Sea como fuere, lo relevante será poder determinar las competencias que corresponde ejercitar a cada instancia territorial en relación con cualesquiera materias (en este caso, en relación con las materias económicas), para derivar luego las conclusiones pertinentes sobre si dicho ejercicio competencial se desarrolla o no correctamente en cada momento. Un escollo que debe ser sorteado, en consecuencia, es el que supone el concepto de «materia», pues constituye uno de los pilares fundamentales sobre los que se asienta el reparto constitucional de competencias.

La CE parece articular el reparto de competencias sobre el concepto de materia, ya que cuando regula los ámbitos competenciales que pueden asumir las Comunidades Autónomas y cuando efectúa determinadas reservas a favor del Estado, lo hace refiriéndose, en ambos casos, a una serie de «materias» que son enumeradas. Sin embargo, como puso de manifiesto la doctrina, al enjuiciar críticamente el Título VIII e intentar desvelar el sistema en él establecido para proceder al reparto territorial del poder, las supuestas materias que mencionan los arts. 148 y 149 CE no son siempre y exclusivamente tales, sino que, en realidad, se contemplan en mezcla indiscriminada tanto bloques materiales propiamente dichos como funciones o potestades jurídicas de determinado alcance (con respecto a uno de esos bloques completos o bien sólo a alguna parte de los mismos en cada caso)³².

³² Vid. el comentario general introductorio que hace F. LOPEZ RAMON al Título Segundo EAr. donde se regulan las competencias de la Comunidad, en J. BERMEJO VERA (Dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, 1985, pp. 347 y ss., así como los de L. COSCULLUELA MONTANER, en R. GOMEZ-FERRER (Coord.), *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, 1987, pp. 383 y ss.; J. L. MEILAN GIL, *La ordenación jurídica de las Autonomías*, 1988, pp. 51 y ss.; J. L. CARRO FERNANDEZ VALMAYOR en la obra de su dirección *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*, 1991, pp. 305 y ss.; J. A. SANTAMARIA PASTOR en la obra por él dirigida *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, 1992, pp. 335 y ss. y 513 y ss.; J. C. ALLI ARANGUREN y M. M. RAZQUIN LIZARRAGA, «Facultades y competencias de Navarra», en S. MARTIN-RETORTILLO (Dir.), *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, 1992, pp. 463 y ss.; J. TORNOS MAS, «La distribución de competencias», en E. AJA, J. TORNOS, T. FONT, J. M. PERULLES y E. ALBERTI, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, 1985, pp. 115 y ss. y «El sistema competencial», en L. ORTEGA ALVAREZ (Dir.), *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*, 1995, pp. 339 y ss.; A. BAYONA ROCAMORA, *El derecho a legislar en el Estado autonómico*, 1992, pp. 50 y ss.

Se plantea, a este respecto, la duda de cómo interpretar las materias contenidas en los listados competenciales, para conocer cuál es el contenido de cada una de ellas y para delimitar, por consiguiente, las respectivas competencias, según el ámbito material sobre el que recaigan. Supuesto un determinado sistema de atribución de competencia sobre un sector material a cada instancia territorial, la definición de la extensión del sector será prácticamente la definición de la competencia³³.

En nuestro caso, tal operación consistirá en saber qué materias de contenido económico se incluyen en el ámbito competencial respectivo, dado que lo que intentamos averiguar es la incidencia autonómica en este tipo de materias, que son las que pueden afectar a la configuración unitaria del mercado nacional³⁴.

La determinación del significado de las materias en el sistema competencial no ha preocupado, sin embargo, excesivamente a la doctrina, a pesar de su importancia decisiva para el funcionamiento de un esquema territorial descentralizado³⁵. De hecho, estas consideraciones tampoco han sido objeto de un planteamiento serio y sistemático por parte del Tribunal Constitucional, quien ha debido

³³ G. FERNANDEZ FARRERES, «Las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón», en A. EMBID IRUJO (Dir.), *Derecho Público Aragonés. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón*, 1990, pp. 227 a 230; I. LASAGABASTER HERRARTE, *El sistema competencial en el Estatuto de Autonomía*, 1989, pp. 45 a 51; F. TOMAS Y VALIENTE, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, 1988, pp. 105 y 106.

³⁴ El problema continúa siendo, en el fondo, el mismo que tuvo que resolverse desde un principio, aunque planteado en términos más generales, para la propia comprensión de todo el sistema de distribución competencial. Sobre estos aspectos volveremos más adelante, al proponer un criterio de sistematización de las competencias económicas de la Comunidad Autónoma, para lo que haremos de recordar previamente las líneas generales de entendimiento del reparto competencial.

Por el momento, nuestro interés se centra, como primera aproximación, en averiguar si el Ordenamiento proporciona datos para saber cuáles son las realidades económicas susceptibles de ser afectadas por el reparto competencial y, por tanto, capaces de introducir alguna distinción económica entre los diferentes territorios, ya que ello podría teóricamente llegar a poner en peligro la unidad económica nacional, como objeto protegido por el principio de unidad de mercado.

³⁵ El esfuerzo más completo y sistemático es el realizado por C. VIVER I PI-SUNYER, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional. La delimitación de los ámbitos materiales de las competencias en la jurisprudencia constitucional*, 1989, que pretende estudiar las técnicas y criterios utilizados por el Tribunal Constitucional al resolver conflictos de competencia y delimitar, al hilo de la jurisprudencia, el contenido de los ámbitos materiales sobre los que ejercen competencias las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta que el bloque de la constitucionalidad no distribuye fines entre las distintas Entidades, sino fines objetivados en materias.

afrontar la situación al conocer especialmente de conflictos positivos de competencia sobre las materias más diversas. El Alto Tribunal se ha encontrado con este asunto al tener que dar solución a los conflictos que le han sido planteados, aunque puede decirse que ha evitado solventarlo de forma expresa, contentándose desde el principio con una suerte de invocación confusa a la naturaleza de las cosas o al sentido común, al considerar, por ejemplo, «una materia, entendida como conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la vida social». Así se pronunció en la Sentencia 123/1984, de 18 de diciembre, relativa a «protección civil» que, como tal expresión, no venía recogida en los Estatutos de Autonomía. Ante una situación como ésta, el Tribunal propugnó la utilización de los criterios interpretativos ordinarios, antes de entender aplicable sin más la cláusula residual del art. 149.3 CE, por la que se atribuiría esa competencia al Estado. Los ejemplos citados podrían ser numerosos, siguiendo esta misma línea u otras muy similares.

Al entender las materias, de manera general, como el fenómeno social sobre el que se ejercen las funciones atribuidas por el bloque de la constitucionalidad, el Tribunal Constitucional va realizando individualizadamente una labor de concreción del contenido inherente a cada materia mencionada por la CE, pero sin construir un método o procedimiento que deba seguirse comúnmente para averiguar ese contenido. Muy a menudo, renuncia expresamente a justificar el razonamiento que le lleva a incluir determinada medida o actuación (estatal o autonómica) en una materia concreta, dando por supuesto que aquélla es inherente a ésta o que resulta evidente su inclusión en el campo material de que se trata. Ello impide cualquier respuesta más o menos racional y con cierto grado de previsibilidad, por lo que el problema continúa permanentemente abierto, sujeto, en resúmenes cuentas, a las valoraciones que realice el Tribunal Constitucional.

La insatisfacción que produce semejante indefinición permanente de las materias, nos lleva, en principio, a creer aceptable la tesis de VIVER, según la cual las materias constituyen ámbitos tendencialmente excluyentes y previsibles, es decir, no son ámbitos concretos definidos exclusivamente, pero sí resultan definibles sobre la base de los principales tipos objetivos de actividad que integran el núcleo fundamental de cada materia, a partir de criterios generales que los relacionen con actividades conexas y de criterios generalizables para la solución de entrecruzamientos entre las materias³⁶. Para

³⁶ VIVER, *Materias competenciales...*, ob. cit., pp. 19 a 33.

que esto sea así, es preciso añadir además, como expone el propio VIVER, dos condiciones o presupuestos de los que partir inexcusablemente:

a) En primer lugar, que las materias sean definidas jurídicamente, esto es, que se aísle un determinado contenido técnico-jurídico de cada una de las materias en que se divide el *continuum* que forma la realidad físico-natural. Esta operación no será nunca perfecta y completamente acabada, pero sí tendencialmente posible. Este resquicio del sistema, que sería una posible crítica al mismo (al dejar de todos modos abierta la definición jurídica de las materias), no es sino una imposición del objeto de estudio, pues la realidad impide, en efecto, una completa compartimentación en ámbitos perfectamente diferenciados y carentes de conexión con otros. Lo que importa resaltar es la viabilidad de esa operación como posibilidad tendencial, al efecto de conseguir que el Derecho cumpla su función social (en este caso, el reparto de los ámbitos propios de intervención)³⁷.

Para la definición jurídica de las materias, el Ordenamiento suministra, por otra parte, suficientes medios, que permiten, además, la adaptación de la misma a la evolución de la realidad social que se pretende regular (fundamentalmente, la legislación vigente en el momento de aprobarse la CE y los Estatutos de Autonomía, como primera orientación sobre cada ámbito material que quiso plasmar el constituyente)³⁸.

b) En segundo lugar, que se distinga entre la titularidad y el ejercicio de las competencias, es decir, como aspectos cuya diferenciación no debe anularse —en cuanto se trata realmente de planos distintos—, si bien no impide la existencia de interferencias entre cada instancia territorial al actuar sobre sus materias competenciales (dado el *continuum* físico-material, que implica múltiples interrelaciones y dependencias entre las materias). Dicho de otro modo, la necesidad de colaboración o cooperación interterritorial, en atención

³⁷ Ello aunque «la especial resistencia de la realidad social a la partición en esferas plenamente diferenciadas, efectivamente condiciona y dificulta la definición jurídica y su configuración como ámbitos exclusivos y de contenido preestablecido» (Ibid., p. 26).

³⁸ Vid. VIVER, ob. cit., pp. 131 a 149; se ha alertado sobre los riesgos de llevar al extremo este criterio interpretativo, aludiendo a la teoría austriaca de la petrificación o congelación competencial (CARRO, *Comentarios...*, ob. cit., p. 319).

a las posibles conexiones e interferencias entre las materias, tiene lugar en el plano del ejercicio competencial, sin trasladarse al plano teórico-jurídico de la titularidad de las competencias. Estas quedan claramente delimitadas, sin perjuicio de las técnicas cooperativas que en ocasiones deben utilizarse para su ejercicio.

El análisis de la jurisprudencia constitucional ha permitido introducir un cierto elemento de racionalidad en la labor de aquélla, detectando, por ejemplo, el proceso seguido por el Tribunal Constitucional en la determinación de la materia en la que se encuadra la medida o actuación enjuiciada, así como el uso de diferentes criterios o métodos interpretativos. Todo ello aunque el Tribunal no haga explícito, desde luego, su proceso de razonamiento y aunque no sean tampoco expresas las motivaciones que le llevan a emplear uno u otro de esos criterios.

Respecto a lo primero, es habitual que el Tribunal realice simplemente una calificación material de los actos o disposiciones en conflicto, encuadrándolos en la materia correspondiente. Pero también se procede en ocasiones de forma algo más compleja, empezando por una primera fase de «predefinición» de la materia y siguiendo después con una «redefinición» de los ámbitos materiales para evitar vacíos y solapamientos, a partir de definiciones *per relationem*, utilizando varios principios que le ayudan a precisar finalmente la materia en cuestión (principios de instrumentalidad, de especialidad, de no vaciamiento de las competencias, de conexión material, etc.)³⁹.

En cuanto a lo segundo, se habla, en particular, de tres métodos distintos de interpretación, según se considere principalmente el contenido natural o común de un sector material por el tipo objetivo de actividad que comprenda (método objetivo), la finalidad contemplada en la norma o medida de que se trate (método teleológico) o ambos aspectos alternativa o indistintamente. Hay quien realiza una clasificación más amplia, pero ciertamente más confusa, refiriéndose, además de a la técnica objetiva y teleológica, a la teleológico-objetiva (que llama también fenomenológica, esto es, por el fenómeno social intervenido en la medida o actuación que se considere, inte-

³⁹ Los términos utilizados son los que emplea VIVER, cuya explicación, como un proceso circular e interrelacionado, puede encontrarse abreviadamente en su ob. cit., pp. 34 a 36 y, más extensamente, en pp. 131 a 203; una aproximación a estos problemas, en la línea de las tesis sostenidas por VIVER, en M. CARRILLO, «La noción de "materia" y el reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», RVAP 36 (II), 1993, pp. 101 y ss.

grado por todos sus aspectos) y a la sistemática, teniendo en cuenta las conexiones y relaciones (de inclusión o de exclusión) existentes entre las diversas materias⁴⁰.

Así las cosas, el problema es hasta cierto punto menor, cuando de lo que se trata no es de desempeñar una tarea de enjuiciamiento concreto de una medida determinada, como la que corresponde al Tribunal Constitucional, sino de una consideración global de objetos materiales diversos, todos los cuales se incluyen genéricamente —aunque suficientemente diferenciados— en un concepto material más amplio y abstracto, como puede ser el de la economía o la intervención de los poderes públicos en relación con las actividades económicas. Al fin y al cabo, éste ha de ser nuestro propósito, para definir el marco jurídico general de la actividad económica regional, en cuanto elemento subjetivo de la unidad económica.

Desde este punto de vista, podrá convenirse sin dificultad en cuáles son los títulos competenciales que en el bloque de la constitucionalidad posibilitan la intervención pública en sectores económicos, sin perjuicio de que subsista la necesidad de utilizar los métodos interpretativos descritos a la hora de encuadrar en alguna de estas materias un acto o una disposición que aparezca como un caso fronterizo, esto es, cuya inclusión no resulte evidente en ninguna de ellas⁴¹.

Puede añadirse, en conclusión, que sería inútil intentar reducir dentro de los estrechos márgenes de una enumeración teórica, siempre tendencialmente incompleta, lo que viene a ser expresión de toda la riqueza sociocultural del país, susceptible, por otra parte, de una continua evolución casi nunca previsible.

Como ejemplo práctico de lo que decimos, algún trabajo incluye

⁴⁰ G. SAMANIEGO BORDIU, «Los problemas de interpretación y aplicación de las materias en las reglas de distribución de competencia», REALA 238, 1988, pp. 1150 a 1173; este autor confunde dos aspectos distintos, pues la técnica o criterio sistemático al que se refiere en último lugar es, en realidad, el proceso racional de determinación de la materia afectada, como presupuesto de la atribución competencial que se hace luego siguiendo uno de los otros criterios.

⁴¹ Una perspectiva similar, por lo menos consciente de las limitaciones de este intento, es la que adopta MARTIN MATEO, para dar somera referencia de las medidas de disponibilidad autonómica sobre materias económicas (como contrapunto a las medidas reservadas al Estado), haciendo una descripción básica de unas intervenciones generales (en régimen laboral, sistema tributario, precios, sistema financiero o mediante reservas al sector público de recursos o servicios esenciales) y de unas intervenciones individualizadas, junto a lo que llama actuaciones propias de su dispositivo público para fines de política económica (a través de la financiación, del sector público, la prestación de servicios públicos, la inversión, la adquisición y las retribuciones) (R. MARTIN MATEO, *Derecho público de la economía*, 1985, pp. 68 a 75).

al final un anexo, en el que se desglosan en diferentes voces o conceptos las grandes materias o sectores materiales de actividad, tomando como punto de referencia la correlación entre CE y EPV, lo que lleva a distinguir como bloques materiales la «Economía» y el «Transporte», incluyendo en cada uno de ellos un gran número de conceptos que pretenden abarcar todas las realidades que comprenden⁴². El catálogo que se presenta es realmente amplio, pero ¿quiere eso decir que son sólo y exclusivamente éstos los aspectos que pueden considerarse económicos? ¿No parecen algunos, con todo, excesivamente amplios y otros, en cambio, incluibles en los más generales? ¿En qué medida se diferencia lo relativo a los transportes de otras materias económicas? ¿Son absolutamente homogéneos, en su consideración material, los aspectos que se califican directamente como económicos? ¿Cuál es la fuente de la que emana semejante enumeración? ¿Permanecerá ésta estable o puede sufrir modificaciones? Podrían suscitarse todavía más interrogantes, si la respuesta a los apuntados no fuera ya suficientemente problemática.

Como se ha insinuado, la dificultad estriba en el error sobre el

⁴² SAMANIEGO, art. cit., pp. 1175 a 1177.

En el primer sector se incluyen las siguientes voces: agentes de cambio y Bolsa; Bolsas de Comercio; Cámaras de Comercio, Industria y Navegación; Centros de Contratación Comercial y de Mercancías; comercio exterior; comercio interior; corredores de comercio; defensa del consumidor y del usuario; denominaciones de origen; ferias internacionales; ferias y mercados interiores; régimen aduanero y arancelario; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación; correos y telecomunicaciones; medios de comunicación social, prensa, radio y televisión; publicidad; aguas minerales, termales y subterráneas; aprovechamientos hidráulicos; canales y regadíos; agricultura; aprovechamientos y servicios forestales; Cámaras Agrarias; montes; caza y pesca fluvial y lacustre; obras públicas; vivienda; instalaciones de energía; régimen energético; ganadería; pastos; vías pecuarias; artesanía; industria; reestructuración de sectores industriales; recursos geotérmicos; régimen minero; acuicultura; Cofradías de Pescadores; marisqueo; pesca en aguas interiores; pesca marítima; pósitos; ordenación del sector pesquero; turismo; Deuda del Estado; intervención de empresa; política general de precios; reserva al sector público de recursos y servicios; sector público; defensa de la competencia; planificación general de la actividad económica; Cajas de Ahorro; ordenación del crédito, banca y seguros; instituciones de crédito corporativo, público y territorial; y sistema monetario (divisas, cambio y convertibilidad).

Por su parte, el sector «Transporte» incluye las voces siguientes: aeropuertos; control del espacio aéreo; helipuertos; tránsito y transporte aéreo; puertos y aeropuertos deportivos; centros de contratación de transportes; terminales de carga de transportes; abanderamiento de buques; marina mercante; puertos; puertos de refugio; puertos no comerciales; salvamento marítimo; transportes marítimos y fluviales; transportes por cable; ferrocarriles; ordenación del transporte de mercancías y viajeros; tráfico y circulación de vehículos a motor; transportes terrestres; y carreteras y caminos.

enfoque que se adopta, en cuanto a la misma utilidad de un intento de definición jurídica de los ámbitos materiales de competencia. La perspectiva con la que se aborde este problema ha de ser eminentemente pragmática, pues lo que interesa de manera directa no es tanto la contemplación de un esquema teórico e ideal de distribución de las competencias, cuanto la solución de los múltiples conflictos que pueden plantearse. A fin de cuentas, la intuición nos lleva a pensar incluso que este propósito sólo tiene algún sentido con la finalidad descrita. En el ejercicio de la función jurisdiccional acaban confluyendo, en definitiva, la necesidad y la posibilidad. No sólo es el que obligadamente debe dar respuesta a estos problemas, sino que también resulta el único medio idóneo para avanzar progresivamente en la búsqueda de la solución adecuada.

Así se comprueba atendiendo a la realidad de los últimos años, que nos muestra la incapacidad conceptual de listados materiales tan aparentemente exhaustivos como los que hemos reflejado, con los que es imposible dar razón de la riqueza de matices que se interpone entre unos y otros. La labor que el propio Tribunal Constitucional lleva a cabo pone de manifiesto esta imposibilidad, como ocurre, por ejemplo, con la distinción entre ordenación del sector pesquero y pesca marítima, a partir de la atribución al Estado de competencia exclusiva sobre esta última, «sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.19.º). Sobre esta frágil base se ha erigido un tabique de separación entre ambos conceptos que no era fácilmente previsible a la luz del texto constitucional. En efecto, como afirma la Sentencia 56/1989, de 16 de marzo:

«Es cierto que los conceptos de “pesca marítima” y “ordenación del sector pesquero” pueden asumir distintos significados, hasta el punto de que, en términos absolutos y fuera de todo contexto, podrían considerarse jurídicamente equiparables. Sin embargo, la Constitución distingue entre uno y otro, atribuyendo al Estado competencias distintas en cada caso. Por eso, es necesario dotar a cada uno de un contenido material propio y diferenciado. En esencia, el concepto de “pesca” hace referencia a la actividad extractiva de recursos naturales, en sí misma considerada. Comprende, por tanto, en cuanto materia sobre la que opera la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el régimen de explotación de los recursos, en este caso marítimos, que mediante esa

actividad se realiza. En consecuencia, dentro de las competencias sobre pesca marítima hay que incluir la regulación de las características y condiciones de la actividad extractiva, así como, dado que es presupuesto inherente a esta actividad, el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros. De ahí que la normativa referente a los recursos y las zonas donde puede pescarse (fondos, caladeros, distancias, cupos), a los períodos en que puede pescarse (vedas, horas) y a la forma y medios de realización de la actividad extractiva en el mar (artes, medios de pesca) haya de considerarse competencia exclusiva del Estado (...)

Por "ordenación del sector pesquero" no puede entenderse, en cambio, la ordenación normativa o régimen jurídico de la actividad pesquera en su conjunto, pues en tal caso dicho concepto englobaría el de "pesca marítima" entendida como actividad extractiva de recursos que se realiza en el mar. Cuando la Constitución y los Estatutos de Autonomía utilizan la expresión "ordenación del sector" u "ordenación del sector pesquero", el concepto de "sector pesquero" asume, en ese contexto, un significado más restringido y diferente del de "pesca marítima", que no puede explicarse sino por referencia a un determinado sector económico o productivo. Es decir, a las Comunidades Autónomas, o a algunas de ellas, puede corresponder, conforme al artículo 149.1.19 de la Constitución y a lo que dispongan sus respectivos Estatutos de Autonomía, competencias sobre la organización de este sector productivo, lo que equivale a decir sobre la determinación de quienes pueden ejercer la actividad pesquera, ya sea la directamente extractiva o alguna otra relacionada con ella, las condiciones que deben reunir tales sujetos integrantes del sector y su forma de organización. Por consiguiente, se enmarcan en el título competencial relativo al sector pesquero competencias tales como las referidas a las condiciones profesionales de los pescadores y otros sujetos relacionados con el sector, construcción de buques, registros oficiales, cofradías de pescadores, lonjas de contratación y otras similares, sin que esta enumeración sea exhaustiva» (FJ Quinto)⁴³.

⁴³ En el mismo sentido, más recientemente, las Sentencias 147/1991, de 4 de julio, y 44/1992, de 2 de abril.

Todo ello revela la insuficiencia de los intentos que apuntan a una enumeración apriorística de las materias económicas⁴⁴, aunque hay que destacar algunos meritorios esfuerzos que se han movido precisamente en la línea de la exégesis jurisprudencial, como el realizado por VIVER, al terminar su obra con un epílogo en el que recoge la labor interpretativa del Tribunal Constitucional y que, sin perjuicio de las apreciaciones críticas que son vertidas, en su caso, suministra una información muy válida sobre la orientación del Alto Tribunal en cuanto al contenido de los títulos competenciales. Aunque la obra es de pretensiones más generales, realiza, en lo que nos atañe, varios agrupamientos, describiendo las actividades que el Tribunal ha ido encuadrando en los distintos ámbitos materiales o, lo que es lo mismo, la configuración de las materias que se va haciendo en la jurisprudencia constitucional⁴⁵.

Con una metodología similar, son también destacables las aportaciones de SAINZ MORENO, basadas en un exhaustivo estudio analítico de las Sentencias sobre distribución de competencias económicas dictadas hasta el año 1988, inclusive⁴⁶.

Con otra dimensión, un enfoque eminentemente sectorial de los títulos competenciales es el de JIMENEZ-BLANCO⁴⁷.

⁴⁴ La cuestión ya fue intuida por J. TORNOS, «La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía», REDA 21, 1979, pp. 230 a 232.

⁴⁵ *Materias competenciales...*, ob. cit., pp. 207 a 246.

Se distinguen tres grupos: instituciones de carácter económico (Cajas de Ahorro, ferias internacionales, centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes, puertos, aeropuertos y control del espacio aéreo, cooperativas, y casinos y juegos) —pp. 225 y ss.—, los diversos sectores de la actividad económica (industria y energía, agricultura, pesca, turismo, transportes, comercio interior y exterior, crédito, banca y seguros) —pp. 231 y ss.— y competencias relativas a la ordenación general de la economía (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, ordenación general de la economía, sistema monetario, dirección de la política financiera, fomento del desarrollo económico y ordenación del gasto público) —pp. 235 y ss.—.

Por su parte, CARRO propone una sistematización de las competencias autonómicas en la que las relativas a materias económicas serían: servicios de carácter económico (electricidad, gas, transportes, telecomunicaciones); fomento, planificación económica y sector público autonómico; y las relativas a los sectores agropecuario y pesquero, industrial, financiero y turístico (*Comentarios...*, ob. cit., p. 331).

⁴⁶ F. SAINZ MORENO, «El principio de unidad del orden económico y su aplicación por la jurisprudencia constitucional», en S. MARTIN-RETORTILLO (Dir.), *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, 1989, pp. 231 y ss. (el catálogo comentado de Sentencias se recoge en pp. 277 a 389).

⁴⁷ A. JIMENEZ-BLANCO, «La distribución de competencias económicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en MARTIN-RETORTILLO (Dir.), *Pasado...*, ob. cit., pp. 391 y ss., sobre todo pp. 414 a 460, quien se refiere particularizadamente

También han aparecido tratamientos idénticos sobre aspectos parciales, aunque de extraordinaria importancia por su proyección horizontal, en cuanto que atienden al esquema de relaciones Estado-Comunidades Autónomas a propósito del uso de técnicas de intervención, tal como ha sido delimitado por la jurisprudencia constitucional⁴⁸.

No podemos dejar de congratularnos de la existencia de estos trabajos, situados en la mejor tradición exegética, por cuanto intentan sistematizar la doctrina contenida en pronunciamientos dispersos, facilitando a la comunidad científica, y a la sociedad en general, el mejor conocimiento del sistema constitucional que se va construyendo día a día en la jurisdicción constitucional, siendo cada vez más frecuente que el Tribunal vuelva reflexivamente la vista hacia su propia experiencia, para aclarar e integrar la doctrina sentada, con ocasión de un caso concreto cuya solución exige ese planteamiento previo. La valoración de la importancia y necesidad de estas elaboraciones sobre la doctrina constitucional podría llevarnos por caminos que no hemos de transitar en este momento, a propósito de un fenómeno que llama poderosamente la atención, como es el progresivo acercamiento de nuestro sistema de justicia constitucional a la filosofía jurídica y a las máximas de funcionamiento que son habituales en los países del *Common Law*⁴⁹.

Con las reservas apuntadas, cabe aventurar, de todas formas, lo que puede entenderse por «competencias económicas» exclusivamente en el bloque de la constitucionalidad, como ha debido hacer la doctrina para estudiar estas cuestiones, para lo que podría tomarse por buena una formulación general como la que ofrece SAINZ MORENO:

«Son competencias económicas todas aquellas que la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen a los poderes

a intermediarios financieros, mercado de capitales, Cajas de Ahorros, explotaciones mineras, transporte terrestre, reconversión industrial, comercio interior y defensa del consumidor, cooperativas, agricultura, turismo, instalaciones energéticas y cinematografía.

⁴⁸ En este sentido, M. SANCHEZ MORON, *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*, 1990, donde se sigue el mismo método, desde el planteamiento inicial del problema de la técnica subvencional en los Estados compuestos hasta llegar al descubrimiento del sistema-tipo en esta materia, sobre la base de la producción del Tribunal Constitucional, que es analizada caso por caso.

⁴⁹ F. FERNANDEZ SEGADO, «La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional», REDC 39, 1993, pp. 195 a 197.

públicos para realizar el objetivo constitucional de que todos los individuos dispongan de medios materiales suficientes para que su libertad sea real y efectiva»⁵⁰.

La definición peca probablemente de excesiva amplitud, de una falta de apego a lo concreto, que puede llevar a una extensión ilimitada de lo económico, si bien permite evocar perfectamente las realidades que, de ordinario, entenderíamos incluidas en el ámbito económico, propiciando, además, su encuadre constitucional, en el marco de los cometidos y finalidades de los poderes públicos. Una aproximación que podríamos calificar como más realista es la que nos pueden ofrecer los estudiosos de la economía, aunque observamos que entre ellos se impone un pragmatismo que sólo nos permite conocer cuáles son las materias económicas por vía empírica, es decir, mediante su enumeración, en cuanto tienen que ver con las funciones económicas típicas del poder público. La opción más escueta de esta modalidad, por evidente, parece ser la que se acepta mayoritariamente⁵¹. Existen, no obstante, caracterizaciones más completas en clave económica, como son las realizadas por DE JUAN y SERRANO.

DE JUAN ASENJO escenifica, con amplitud y minuciosidad, un ejercicio de aplicación práctica en el caso español de los fundamentos de las teorías del federalismo fiscal (para extraer las consecuencias pertinentes sobre el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas). Con ello acaba considerando tres principales áreas de intervención de los poderes públicos en la economía —que desglosa después en los respectivos títulos competenciales—, calificadas, de manera un tanto confusa salvo por el añadido de la descripción de su contenido, como ordenación de la actividad económica (regulación de los derechos y deberes de los agentes económicos), satisfacción de necesidades sociales (prestación de bienes y servicios) y dirección del proceso económico general⁵².

⁵⁰ «El principio...», art. cit., p. 237.

⁵¹ En este sentido, R. TAMAMES GOMEZ, *Estructura económica de España*, 1990, pp. 815 a 818, donde se limita a recoger los listados competenciales de los arts. 148 y 149 CE, sin mayor consideración.

⁵² O. DE JUAN ASENJO, *La Constitución Económica Española*, 1984, pp. 283 a 302.

Para este autor, el centro de gravedad del sistema autonómico se sitúa en la segunda de las direcciones apuntadas, la satisfacción de necesidades sociales, con un predominio de las potestades administrativas de gestión ejercidas en tres vertientes que permiten una amplia incidencia a las Comunidades Autónomas: la fijación de la calidad y

SERRANO SANZ, al contemplar sistemáticamente el papel reservado al Estado y la capacidad de actuación de las Comunidades Autónomas, entiende que el primero está vertebrado por tres ejes que determinan necesariamente sus competencias, como son la garantía de la unidad e identidad del sistema económico español, el aseguramiento de la dirección y unicidad de la política económica nacional y la regulación de determinados sectores en los que el Estado se comporta como garante del interés general. Cada uno de esos ejes explica la atribución al Estado de determinado número de competencias, entre las cuales parecen más peculiares, desde el punto de vista jurídico, aquellas que suponen la regulación de ciertos sectores en los que existen grandes externalidades entre las Comunidades Autónomas, es decir, «actividades cuya existencia o inexistencia afecta simultáneamente a varias regiones, sin que sea posible o conveniente considerarlas en función de una sola», por lo que el Estado se presenta como el único capaz de intervenir desde una posición neutral, en cuanto representante del interés general, «dado el alto coste que tendría un proceso negociador entre las Comunidades implicadas para individualizar y compensar los efectos externos». Se refiere, con este carácter, en particular a los transportes y las infraestructuras del transporte que superen el ámbito territorial autonómico, a las comunicaciones, las grandes obras públicas, los aprovechamientos hidráulicos de la misma índole y la investigación⁵³.

Con respecto a las posibilidades autonómicas de intervención en la economía, la perspectiva que se adopta es más amplia, pues abar-

de la cantidad de los servicios sociales y de las formas de gestión de los mismos, la organización administrativa de los servicios públicos encargados de satisfacer esas necesidades, así como la regulación de las empresas colaboradoras en la prestación.

⁵³ Ob. cit., pp. 512 a 514; puede verse el cuadro esquemático de la p. 513 (la cita literal es de la p. 514).

En esta misma línea se inscribe el análisis jurídico de las materias de relevancia económica que lleva a cabo MALARET I GARCIA, partiendo de sistematizar e identificar las que el art. 149.1 CE reserva al Estado, que son, en concreto, el *status* de los diferentes agentes económicos, los instrumentos de política económica, determinados sectores económicos, infraestructuras y provisión de bienes y servicios de alcance supraautonómico y, finalmente, la materia de planificación general de la economía (E. MALARET I GARCIA, *Régimen jurídico-administrativo de la reconversión industrial*, 1991, pp. 125 a 129); sobre la base de esta misma agrupación material se ha afirmado posteriormente que «en todos estos casos, y a pesar de que la intensidad de los poderes reservados al Estado es variable (con la consiguiente posibilidad de intervención autonómica en los mismos ámbitos también variable), en todos ellos se garantiza al menos un papel directivo al nivel estatal de gobierno, que permite establecer, como mínimo, una uniformidad básica en estos sectores» (E. ALBERTI ROVIRA, «La cláusula de libre circulación...», art. cit., p. 49).

ca la capacidad que estatutariamente tengan reconocida en tres bloques distintos que revelan, globalmente, la posición institucional que adoptan frente a la economía: su incidencia en los principales sectores económicos (agricultura y ganadería, energía y minería, industria, sistema financiero, turismo y comercio interior), la capacidad de actuación sobre la infraestructura económica (ordenación del territorio, urbanismo y vivienda) y sobre los transportes, así como, finalmente, la incidencia de la regulación autonómica sobre los agentes económicos (sector público estatal y autonómico, empresas, trabajadores y organizaciones de interés económico)⁵⁴.

Tal vez lo más sensato en esta ocasión —como en tantas otras— sea lo más sencillo, esto es, confiar los márgenes de la exposición a aquello que aconseja el sentido común y que ilustra habitualmente sobre el sentido natural de las cosas cuando nos referimos a materias económicas. Diríamos, mejor, materias de contenido o de relevancia eminentemente económicos, pues no cabe duda de que un análisis meticuloso —sobre todo, si se parte del uso de técnicas económicas— daría al traste con cualquier especulación, por la universal incidencia económica de cualesquiera materias. Tanto más en el funcionamiento actual del sistema económico, sometido a una serie de constantes interrelaciones e interdependencias y de flujos factoriales y sectoriales, que hacen imposible el aislamiento de aquellas actividades en principio más ajenas al ámbito de lo económico. Como viene a decir el Tribunal Constitucional, no tiene mucho sentido caracterizar las materias en términos absolutos y fuera de todo contexto⁵⁵.

Estas ideas, que no dejan de ser lugares comunes ampliamente manejados, no pretenden, ni mucho menos, constituir una explicación elemental de fenómenos económicos cuyo estudio alimenta a

⁵⁴ Ob. cit., pp. 514 a 520; un enfoque similar, en J. M. BANDRES SANCHEZ-CRUZAT, *El Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982*, 1982, pp. 150 y 151, donde se clasifican las competencias económicas de la Comunidad aragonesa en competencias sobre la organización de la economía regional (planificación económica, empresa pública y aspectos presupuestarios), competencias sobre el sistema financiero, competencias sobre sectores económicos concretos y competencias sobre los elementos colaboradores de la actividad económica; vid. también el resumen que hace la autora citada en la nota anterior de las competencias económicas de las Comunidades Autónomas, refiriéndose al tratamiento recibido en los Estatutos de las de primer nivel (MALARET, *Régimen jurídico-administrativo...*, ob. cit., pp. 130 a 134), que puede servir para completar, matizar y, en su caso, contrastar el esquema explicativo práctico que proponemos en el siguiente epígrafe B) b).

⁵⁵ Sentencia 56/1989, cit.

diario las polémicas de la ciencia económica, sino que sólo se dirigen a evidenciar, en último extremo, la inutilidad de intentar siquiera un planteamiento científico (desde un punto de vista jurídico) de lo que sea o no sea económico, a los efectos de la distribución competencial. Como ya hemos advertido, disponemos del mejor material jurídico para esta operación, como es el que nos proporcionan la CE y los Estatutos de Autonomía, junto con la legislación sectorial y las precisiones interpretativas del Tribunal Constitucional, que han de bastar para movernos en el plano general necesario para nuestra indagación sobre el contenido positivo de la cláusula de unidad de mercado.

B) El sentido del proceso autonómico y las diversas fuentes de atribución de la competencia

Tal y como hemos precisado, el método más seguro de aproximación a las materias de contenido económico consiste en acudir a las fuentes de atribución de la competencia, limitándose a los términos manejados en el bloque de la constitucionalidad, es decir, principal —pero no únicamente— en la CE y en el Estatuto de Autonomía, cuya comprensión nos exige un mínimo recordatorio del sentido del proceso autonómico.

La gran transformación que supuso la CE en todos los ámbitos y, de manera muy singular, en punto al reparto territorial del poder político, es un proceso que no precisa a estas alturas muchas explicaciones. Un cambio de semejantes dimensiones en materia de organización territorial, cuya voluntad y consecuencia directas eran el desmantelamiento del Estado centralista, no se podía instrumentar sino a través del surgimiento de nuevas Entidades territoriales, a las que se denominó genéricamente Comunidades Autónomas, en referencia a lo que es su cualidad más relevante, esencia nuclear de su concepción, aunque no en estado puro ni como condición exclusiva de las mismas.

A partir de los pronunciamientos, ciertamente oscuros, del Título VIII de nuestra Carta Magna —cuya crítica en clave jurídica ha sido un auténtico lugar común en la doctrina, sin perjuicio de que deba resaltarse la eficacia política del sistema para llevar a cabo la operación descentralizadora—, fueron constituyéndose, entre 1979 y 1983, estas nuevas formas organizativas hasta completar el actual mapa de la España autonómica, dejando al margen las ciudades de Ceuta y Melilla, en su peculiarísima condición de enclaves en el

continente africano, y las posibilidades que les ofrece la Disposición Transitoria Quinta CE⁵⁶.

El llamado Estado de las Autonomías incorpora a las diecisiete nacionalidades y/o regiones que han adquirido la condición de Comunidad Autónoma, con apoyo en la declaración inicial del art. 2 CE, según la cual ésta «se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran». En torno al concepto de integración, que viene siendo recurrente a lo largo de esta obra, se intentó montar una explicación funcional del Estado español, con independencia de los conceptos clásicos en materia de división territorial del poder, destacando la peculiaridad formal y sustancial de nuestro sistema como un ensayo de definición interpretativa del mismo⁵⁷.

La redacción constitucional fue objeto, desde el primer momento, de muy severas críticas por parte de la doctrina a causa de su indefinición. Así, valga por todas la afirmación de MUÑOZ MACHADO según la cual «de lo previsto en el Título VIII puede resultar, en definitiva (cargando las tintas a la hora de describir atipicidades), un Estado semifederal, semirregional o semicentralizado o todo ello a la vez»⁵⁸.

El vocablo «autonomía» vendría supuestamente dotado, por su origen etimológico, de unos caracteres firmes e indubitados. «Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política» es la primera acepción que da el Diccionario, si bien propone como tercera una acepción más próxima al ámbito de lo jurídico, con matices y objeciones no poco importantes:

«Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intere-

⁵⁶ Como es sabido, se trata de la posibilidad de «constituirse en Comunidades Autónomas» con Estatuto propio «si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos (...) y así lo autorizan las Cortes Generales», por motivos de interés nacional, mediante Ley Orgánica, según el mecanismo corrector-sustitutivo de la iniciativa autonómica que prevé el art. 144; sin que sean ahora del caso las reflexiones sobre la funcionalidad de este mecanismo de Derecho transitorio en el planteamiento global del Estado autonómico, lo cierto es que las Leyes Orgánicas números 1 y 2 del año 1995, ambas del día 13 de marzo, han cumplido la previsión constitucional.

⁵⁷ A. PEREZ MORENO, «El concepto de "autonomías integradas": una clave interpretativa de la Constitución española», en AA.VV., *Administración y Constitución. Estudios en homenaje al Profesor Mesa Molés*, 1981, pp. 546 y ss.

⁵⁸ S. MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, 1979, p. 23.

ses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios»⁵⁹.

Pero no son éstos, en absoluto, los caracteres que se corresponden con el diseño de la organización territorial que hizo la CE. Muy al contrario, observamos la imposibilidad de formular *a priori* un concepto general válido lo suficientemente explicativo de la realidad que se pretende configurar.

En consecuencia, y a los efectos apuntados, el Profesor y Magistrado del Tribunal Constitucional TOMAS Y VALIENTE aborda el estudio de la jurisprudencia constitucional sobre la distribución de competencias como modo de reflexión para la caracterización de nuestro Estado compuesto «sin entrar en disputas doctrinales sobre si nuestro Estado es más regional que federal, o a la inversa, y sin terciar en el debate acerca de su posible carácter "federante" o federalizante o de su proximidad a un "federalismo cooperativo"», ya que, como advierte, «las normas nucleares del Estado autonómico (...) la decisión política fundamental al respecto, están en la Constitución, como también están en ella las normas para delimitar la distribución del poder político entre el todo y las partes, entre el Estado y las Comunidades», lo que, a fin de cuentas, parece suficiente como «solución constitucional a la articulación entre la unidad de España y la pluralidad de sus componentes (...) en cualquier caso, más allá de una mera descentralización administrativa», que era el resultado final en el que las fuerzas políticas empeñaron su esfuerzo⁶⁰.

No obstante estas consideraciones, téngase igualmente en cuenta que la imposibilidad de formular una definición apriorística del sistema surge, fundamentalmente, porque desde la idea simple de delimitar el papel de las Comunidades Autónomas en conformidad con

⁵⁹ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 21.ª ed., Madrid, 1992, p. 164 (a la acepción citada, incluida desde 1970, se añade todavía una cuarta, como «comunidad autónoma»); este análisis es destacado por L. SANCHEZ AGESTA, *El sistema político de la Constitución española de 1978. Ensayo de un sistema (diez lecciones sobre la Constitución de 1978)*, 1985, pp. 418 y 419.

⁶⁰ Las afirmaciones recogidas se realizan en el texto del Informe del Tribunal Constitucional de España a la VI Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos, celebrada en Madrid en octubre de 1984, y que estuvo dedicada al tema «Las relaciones entre el poder central y los poderes territoriales en la jurisprudencia constitucional», cuyas ponencias, entre ellas el Informe del Tribunal español, del que es autor el Magistrado citado, fueron publicadas (*Tribunales Constitucionales Europeos y Autonomías Territoriales*, 1985, pp. 135 y 136); la ponencia española fue posteriormente publicada por separado, bajo la autoría de F. TOMAS Y VALIENTE. *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, 1988.

el que pueda, y aun deba, estar atribuido a la estructura organizativa general a la que usualmente denominamos Estado (en una convención tácita de indudables riegos)⁶¹, se llega a entretejer una complicada maraña de materias y aspectos diversos de la vida en sociedad y de modalidades de ejercicio notablemente abundantes⁶².

Sin perjuicio de las calificaciones doctrinales sobre el tipo de Estado, lo cierto es que, ante el silencio de la norma constitucional, el verdadero alcance de este proceso de sencillo esquema teórico de partida, consistente en que una parcela del poder político pasa a ser ejercida desde una novedosa estructura institucional (físicamente más próxima al ciudadano) y otra parte —no igual ni homogénea en todos los casos— va a seguir siendo ejercida por la estructura central preexistente, sólo puede comprenderse, sin embargo, a la vista de las realidades palpables, como es la que venimos abordando, respecto al régimen jurídico-público de la actividad económica regional.

La exégesis a la que la doctrina ha ido sometiendo el texto de la CE ha permitido, con el paso del tiempo, la fijación del esqueleto del sistema autonómico que arranca del Título VIII, su estructura general, a reserva de una posterior concreción. Y ha sido señaladamente la interpretación pausada de las listas competenciales de los arts. 148 y 149, al relacionar prolijamente las «materias» sobre las que cada una de las esferas de poder —la autonómica y la estatal— podrá proyectar su actividad, la que ha ido marcando el rumbo, en principio incierto, del proceso descentralizador.

En esta tarea, por lo demás, han estado en vanguardia —y siguen estándolo en gran medida— los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, que, en cuanto «intérprete supremo de la Constitución» (a tenor del art. 1 de su Ley reguladora), ha debido desentrañar muy a menudo la sustantividad material precisa contenida en los términos de la CE, lo que ha permitido hablar, no sin razón, de un proceso de construcción jurisprudencial del Estado. Al interpretar, concretar y declarar el contenido del bloque de la constitucionalidad, el Tribunal ha complementado la construcción normativa del Estado autonómico⁶³.

⁶¹ J. J. GONZALEZ ENCINAR, *El Estado Unitario-Federal*, 1985, pp. 68 y ss.

⁶² Extensa referencia de lo cual puede encontrarse en E. GARCIA DE ENTERRIA, *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, 1985, pp. 85 a 369, dedicadas al análisis técnico-jurídico del Título VIII de la Constitución, donde se acomete en detalle el estudio unitario de ese Título y los mecanismos que rigen las relaciones entre el Ordenamiento estatal y los autonómicos.

⁶³ P. CRUZ VILLALON, «La construcción jurisprudencial del Estado de las Auto-

Además de los juicios directos sobre la constitucionalidad de las normas estatales o autonómicas (sustanciados, preferentemente, a través del recurso de inconstitucionalidad), ha sido, sobre todo, muy habitual que el Estado o las Comunidades Autónomas plantearan conflictos positivos de competencia, cuyas Sentencias resolutorias han de declarar la titularidad de la competencia controvertida (art. 66 LOTC), especificando así las atribuciones contenidas en los Estatutos. No cabe la perplejidad en este asunto, pues la profusión de procesos conflictuales venía predeterminada ya en origen por las propias condiciones de elaboración y de aprobación del texto constitucional, íntimamente ligadas al camino seguido en la transición a la democracia. A nadie se le escapa que la voluntad, más o menos consciente, de diferir en el tiempo el diseño completo de la autonomía no podía cifrar únicamente sus esperanzas en el estímulo político de la elaboración de los Estatutos, excluyendo la intervención del Tribunal Constitucional en un papel de primerísimo orden, como efectivamente está ocurriendo con harta frecuencia⁶⁴.

Por otro lado, y en un plano distinto, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han contribuido también desde el principio, al haber comenzado a operar éstas en el tráfico jurídico. Las actuaciones de uno y otras en el campo legislativo, en el reglamentario y en el puramente ejecutivo, han ido perfilando para cada materia los contornos reales de la autonomía. Mediante las Leyes, los reglamentos y las actividades de ejecución material, de puesta en práctica de lo previsto en ese incipiente cuerpo legal, las instituciones estata-

nomías», RVAP 31, 1991, pp. 249 y 250 (el mismo autor ya ha manejado anteriormente este concepto: «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de autonomías territoriales», en *Hom. García de Enterría*, vol. IV, pp. 3339 y ss.); el mismo planteamiento, entre otros muchos, en J. BALZA AGUILERA, «La justicia constitucional en el estado autonómico», RVAP 31, 1991, pp. 235 y ss., y en F. TOMAS Y VALIENTE, «El desarrollo autonómico a través del Tribunal Constitucional», en el libro recopilatorio *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, 1993, pp. 175 y ss. (publicado anteriormente en la revista *Historia-16* 200, 1992, pp. 32 y ss.).

⁶⁴ Vid. MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Evolución de la conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas (1981-1989)*, 1991, en especial los gráficos y cuadros estadísticos de las pp. 731 a 750, que dan una idea clara del índice de conflictividad, además de, en general, información exhaustiva sobre conflictos y recursos de inconstitucionalidad en los que han sido parte las Comunidades Autónomas; vid., igualmente, la valoración sobre la posible bondad de este planteamiento y el testimonio de cómo pudo ser vivido en el seno del propio Tribunal Constitucional que hace F. TOMAS Y VALIENTE, «El desarrollo autonómico a través del Tribunal Constitucional», *Historia-16* 200, 1992, pp. 32 y 33 (también incluido en el libro recopilatorio del autor *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, 1993, pp. 175 y ss.).

les y autonómicas han ido poniendo en marcha la organización del nuevo Estado descentralizado. En muchas ocasiones, lo han hecho precisamente a través del recurso al Tribunal Constitucional, para que fuera éste el que estableciera —tanto más que restableciera— la legalidad, a partir de la confrontación de actuaciones y de ideas de unos y otros. Como expresión muy viva de los fenómenos que relatamos, ha afirmado el Profesor GARCIA DE ENTERRIA:

«A lo largo de la instauración del sistema autonómico, no por pacífica menos apasionada, las respectivas instancias en conflicto han pugnado reciamente por “competencias”, por “títulos”, por transferencias, o no transferencias, efectivas. En pocos momentos unos y otros se han parado a pensar en el sistema mismo, en su viabilidad, en su operatividad funcional, no obstante ser evidente que tal viabilidad u operatividad del conjunto constituía un *príus* respecto a toda la operación y un condicionante de su ulterior pervivencia efectiva (...)»

Ese sistema general inexcusable no podía ser, contra lo que pensaban algunos, un efecto reflejo de la simple adición de una serie de regímenes particularizados, los definidos cerradamente en los distintos Estatutos (...)

Que la insistencia de los juristas en esa perspectiva era la justa se ha visto luego, cuando (...) el Tribunal Constitucional ha pasado a ser responsable último de la definición y el mantenimiento de esa estructura global del sistema, sólo desde la cual se ha hecho posible la resolución de conflictos y recursos y el funcionamiento, por tanto, del sistema entero»⁶⁵.

a) *La determinación de las competencias*

A la vista del planteamiento que venimos haciendo, y una vez fijada esa armazón general sistemática con el cometido que queda dicho, no cabe ya referirse a los modelos o conceptos generales de los que hablábamos al principio, sino que para ahondar en el trasfondo de la autonomía, será preciso acercarse al ejercicio concreto del poder en cada sector material, intentando comprender su funcionamiento real y cotidiano, desde la letra y el espíritu de la CE y los Estatutos de Autonomía, desde su desarrollo legal en los escalones es-

⁶⁵ *Estudios...*, ob. cit., p. 33.

tatal y autonómico, desde la labor interpretativa del Tribunal Constitucional, desde la vivencia, finalmente, del ciudadano en lo que atañe a su actividad.

En términos exclusivamente jurídicos, la traducción de este proceso concreto de contraste supone el análisis del denominado bloque de la constitucionalidad. Sin ánimo de introducirnos en la polémica sobre el uso y sobre el contenido de esta expresión⁶⁶, nos referimos a ella —aunque suponga una cierta simplificación— como aglutinante de lo que ahora nos interesa conocer, es decir, la diversidad de fuentes atributivas de competencia como característica de nuestro sistema competencial a la que no escapan, naturalmente, las relativas al sistema y a las actividades económicas. Por ello, nos interesa aquí exclusivamente como noción descriptiva que ilustra sobre este fenómeno y que permite identificar las diferentes competencias autonómicas en el ámbito económico.

Según el concepto perfilado por el Tribunal Constitucional, a partir de las previsiones de la LOTC sobre el enjuiciamiento de las leyes que le está encomendado, entendemos por bloque de la constitucionalidad el conjunto normativo a cuya luz debe contrastarse el Ordenamiento jurídico para determinar su adecuación o inadecuación a la legalidad constitucional vigente. Como ha afirmado el Tribunal, es una noción compleja «que hace referencia a un conjunto de disposiciones utilizable como parámetro de la legitimidad constitucional de las leyes» (Sentencia 66/1985, de 23 de mayo, FJ Primero). Se trata de un conjunto cuyos elementos vienen genéricamente descritos⁶⁷ en el art. 28 LOTC, al referirse a «(...) además de los pre-

⁶⁶ Vid. F. RUBIO LLORENTE, «El bloque de constitucionalidad», *Hom. García de Enterría*, vol. I, pp. 3 y ss.; también puede consultarse en el libro de L. FAVOREU y F. RUBIO LLORENTE, *El bloque de la constitucionalidad*, 1991, pp. 95 y ss., donde va acompañado de la discusión que suscitó al ser presentado como ponencia española en el simposium franco-español de Derecho Constitucional organizado por la Universidad de Sevilla y dedicado a este tema [pp. 139 a 203, plagadas de sugerencias y totalmente indicativas de la polémica a la que nos referimos en el texto, hasta el punto de que hay quien pudo afirmar que «cuando hablamos de "bloque de constitucionalidad" en España no sabemos de qué estamos hablando (...) lo mejor que podemos hacer (...) es suprimirlo, tirarlo a la papelera y no volver a utilizar más esa expresión» —J. PEREZ ROYO, p. 173—].

⁶⁷ En este sentido, Sentencia 72/1983, de 29 de julio (FJ Cuarto), aun cuando para RUBIO LLORENTE el art. 28 LOTC constituye un falso punto de partida, al tratarse de un precepto «que es, por decir lo menos, perfectamente superfluo y que, en todo caso, ni incluye todas las normas infraconstitucionales que según el propio Tribunal se han de tomar en consideración (...) ni precisa, salvo por referencia a su función, cuáles son las leyes a las que su apartado primero alude, ni toma en cuenta, en

ceptos constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas».

Este conjunto normativo, que integra el máximo nivel en la regulación de cualquier materia, es el que deberemos contemplar, de manera esencial, para desentrañar el sentido del sistema económico en su dimensión territorial, por lo que interesa hacer una alusión sumaria a cuáles son, en particular, los componentes del bloque de la constitucionalidad, a los que tendremos ocasión de referirnos.

A este respecto, el tenor literal de los preceptos de la LOTC no era suficientemente esclarecedor, por lo que se planteó inmediatamente la necesidad de fijar con precisión el contenido individualizado de ese bloque cuyas determinaciones son tan relevantes. Las declaraciones iniciales del Alto Tribunal, con apoyo en experiencias extranjeras, fueron sistematizadas por la doctrina. A tenor de la reconstrucción que realiza MUÑOZ MACHADO, del que tomamos el esquema teórico que seguimos⁶⁸, queda involucrado, en primer lugar, como lógico parámetro de constitucionalidad, el contenido mismo de la CE, de la cual emana el resto del Ordenamiento, cuyo sentido debe ser orientado por aquélla y fuera de la cual no es posible interpretación alguna.

La CE es el primer punto de referencia para el entendimiento cabal de cualquier norma reguladora de cualesquiera materias, pero cuando se pone en juego la consideración de las esferas competenciales que la misma delimita entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la referencia debe ampliarse ineludiblemente, incluyendo otros instrumentos que fueron justamente pensados con esa finali-

razón de su inserción sistemática, más que un aspecto de esta función» («El bloque...», art. cit., p. 11.)

⁶⁸ S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, 1982, pp. 345 a 357, y vol. II, 1984, pp. 282 a 286; respecto a la inclusión o no de la legislación básica estatal, conviene traer a colación las sentencias del Tribunal Constitucional 151/1992 de 19 de octubre, y 163/1995, de 8 de noviembre, sobre la llamada inconstitucionalidad mediata o indirecta que supone la infracción de aquélla por parte de las normas autonómicas, por lo que no cabe duda de que la legislación estatal funciona en este caso como parámetro de la constitucionalidad «por cuanto sólo la mediación de la Ley estatal dictada en ejercicio de la competencia que sobre las bases de la correspondiente materia la Constitución haya reservado al Estado (...) permite mantener que la norma autonómica que contradice a la Ley básica estatal invade el ámbito material de lo básico así delimitado, incurriendo por ello en un vicio de incompetencia —en sentido lato— vulnerador del referido orden constitucional de distribución de competencias» (Sentencia 151/1992, FJ Primero).

dad. Entre ellos, adquiere especial significado el Estatuto de Autonomía, norma institucional básica de cada Comunidad (art. 147 CE), el cual opera para cada territorio la asignación concreta del catálogo de competencias que son asumidas de entre aquellas que permite la CE, según el nivel de autonomía, en relación con la vía de acceso a la misma.

A partir de la distribución competencial que realizan la CE y el Estatuto, determinadas leyes estatales, emanadas de las Cortes Generales, pueden incidir clarificando o delimitando los ámbitos competenciales fijados de ese modo, por lo que se entiende que forman parte también del bloque de la constitucionalidad. Se trata, como es sabido, de una serie de supuestos que quedó claramente reconocida por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto (FJ Cuarto), en la que antes de censurar como falso el carácter doblemente cualificado de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico —en cuanto orgánica y en cuanto armonizadora, rechazando ambas circunstancias— reflexiona sobre aquellas Leyes estatales, posteriores a la CE y al Estatuto de Autonomía, que tienen capacidad delimitadora, o incluso atributiva, de las competencias autonómicas, es decir:

1. Las leyes que contienen las bases o normas básicas sobre una materia, por cuanto suponen, correlativamente, un mayor o menor contenido de la legislación autonómica que las desarrolla.
2. Las leyes a las que se remite, tanto por la CE como por los Estatutos de Autonomía, bajo fórmulas del tipo «de acuerdo con la legislación del Estado», «sin perjuicio de...» o similares.
3. Las leyes de transferencia o delegación de facultades relativas a materias de titularidad estatal, del art. 150.2 CE.
4. Las leyes armonizadoras del art. 150.3 CE.

Cuestión distinta, pero no marginal, es la del ejercicio efectivo por parte de la Comunidad Autónoma de las competencias que le han sido atribuidas, que sólo podrá llevarse a cabo, como es natural, una vez que se haya producido el correspondiente traspaso de los medios de toda índole necesarios para ello (medios personales, materiales y financieros). Estos se transfieren de la Administración del Estado a la autonómica, en mayor o menor medida, según el volumen de competencias asumido. Los Reales Decretos de traspasos o

transferencias tienen, por tanto, limitado su contenido material por este único cometido que cumplen estrictamente, y en modo alguno configuran o delimitan las competencias autonómicas. Sirven sólo para cubrir la dotación a la Comunidad Autónoma de los medios y servicios que hasta entonces venía empleando el Estado en el ejercicio de esa competencia. La jurisprudencia constitucional a este respecto es abundantísima, sobre todo en los primeros momentos de desarrollo del sistema, insistiendo en el limitado alcance de los Decretos de traspasos, por más que éstos hayan servido, efectivamente, para sostener alguna interpretación discrepante sobre el nivel de competencias asumido (como resultado al que se llegaba indirectamente, por contraste de los medios realmente traspasados con los que habían estado adscritos a la prestación del servicio en cuestión) y aunque la propia elaboración de los Decretos (surgidos de una Comisión mixta paritaria Estado-Comunidad) estuviera sembrada de dificultades.

El conjunto de competencias sobre materias de naturaleza económica que pueden ostentar las Comunidades Autónomas se evidencia inicialmente por el juego que se establece entre los arts. 148 y 149 CE, ya que al articular la distribución competencial aluden a materias de inequívoco contenido económico. Así, según el art. 148.1:

«las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: (...)

4.^a Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.

5.^a Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable. (...)

7.^a La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía. (...)

10.^a Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.

11.^a La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial

12.^a Ferias interiores.

13.^a El fomento del desarrollo económico de la Comuni-

dad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

14.^a La artesanía. (...)

18.^a Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial. (...).

Por su parte, según el art. 149.I:

«el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...)

6.^a Legislación mercantil. (...)

7.^a Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas. (...)

9.^a Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.

10.^a Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.

11.^a Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.

12.^a Legislación sobre pesas y medidas (...).

13.^a Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

14.^a Hacienda general y deuda del Estado. (...)

19.^a Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas. (...)

21.^a Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (...).

22.^a La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial. (...)

24.^a Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.

25.^a Bases del régimen minero y energético.

26.^a Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.

27.^a Normas básicas del régimen (...) de todos los medios de comunicación social (...).

31.^a Estadística para fines estatales».

En aplicación de esas previsiones constitucionales, los Estatutos de Autonomía asumieron, conforme al principio dispositivo, aquellas competencias que la CE les permitía, esto es, las Comunidades de vía rápida, las no reservadas al Estado por el art. 149, mientras que las Comunidades de vía lenta, las recogidas en el art. 148.

Como medio de simplificar la explicación sobre el contenido estatutario, la llevaremos a cabo sirviéndonos fundamentalmente de la articulación realizada por el EAr, aunque el escenario no variaría gran cosa si lo montáramos sobre cualquier otro o si aludiéramos minuciosamente a todos los Estatutos de las Comunidades de segundo grado, lo que no sólo introduciría una complicación innecesaria⁶⁹, sino que, sobre todo, alteraría el discurso lineal que pretendemos. Además, tal como ya ha sido mencionado y como se verá en seguida con detenimiento, el EAr recoge un precepto singular, con expresa mención de la unidad económica nacional, en el que podría querer verse una supuesta autolimitación estatutaria, añadida a la propia delimitación competencial contenida en el mismo⁷⁰.

Como Comunidad Autónoma que siguió la vía de acceso a la autonomía prevista en el art. 143 CE, el techo competencial al que debió referirse la voluntad autonómica al elaborar el EAr era el fijado por el art. 148 CE, el mínimo techo competencial que se permitía *ab initio*, pero transitoriamente, a aquellas Comunidades Autónomas que no cumplieran las mayores exigencias de las otras vías de acceso a la autonomía. Aragón, pues, quedó situado en el camino más estrecho que suponía el acceso lento o diferido a la máxima autonomía permitida por el texto constitucional, por cuanto no había plebiscitado en el pasado ningún proyecto de Estatuto de Autonomía (Disposición Transitoria Segunda CE) y tampoco había cumplido los requisitos exigidos por el art. 151.1 CE⁷¹.

⁶⁹ Habida cuenta de que ese resultado se consigue suficientemente mediante el manejo de obras recopilatorias y sistematizadoras como la editada por el MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS, *Estatutos de Autonomía por materias*, 1991, y la precursora de M. BASSOLS COMA, *Código de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas (Ordenación sistemática y comparada por Instituciones y Materias)*, 1983, o la más reciente de J. TORNOS MAS y F. J. MACHADO MARTIN, *Estatutos de Autonomía y legislación complementaria*.

⁷⁰ Vid. *infra*, en este mismo Capítulo, el apartado II.2.B).

⁷¹ La simplificación que se hace en el texto del complicado proceso de ejercicio de la iniciativa autonómica resulta obligada, pero exigiría mayores precisiones, en las que no es posible detenerse en este momento; puede verse una explicación sintética, y completa, de los avatares jurídico-políticos por los que atravesó la iniciativa autonómica aragonesa en CONTRERAS, *El Estatuto...*, ob. cit., vol. I, pp. 22 a 32.

Hubo, desde luego —como en otros territorios—, voces que reclamaron la máxima autonomía inicial, con diferentes fundamentos⁷², aspiración política que no se vio finalmente cumplida y que no tiene mayor sentido considerar desde la perspectiva del momento actual, en el que la dimensión que ha alcanzado el fenómeno autonómico ha situado las cosas en un plano decididamente distinto, de total integración en la realidad de la constitucionalidad meramente formal de la autonomía. Tampoco puede desconocerse el ambiente general del país cuando fue finalmente aprobado el grueso de Estatutos de Autonomía, en un momento de reconducción de la política territorial del Estado por acuerdo del partido gobernante y del mayoritario de la oposición sobre la práctica del proceso autonómico que se había ido desarrollando desde la aprobación de la CE⁷³.

En torno a los arts. 35 y 36 EAr se nuclean las competencias reconocidas a la Comunidad Autónoma de Aragón, como Comunidad de vía lenta, si bien hay que considerar también otros preceptos, a los que nos referiremos más adelante. La ordenación sistemática de las competencias tiene lugar según el criterio en el que se apoya la competencia, distinguiendo los poderes que se atribuyen a la Comunidad Autónoma, con relación a los correspondientes al Estado sobre esas mismas materias⁷⁴. De este modo, se configura como exclusiva la competencia autonómica sobre unas materias, adoptándose así el punto de vista funcional, con arreglo al cual significa que en esas materias corresponde a los órganos de la Comunidad Autónoma el ejercicio del conjunto de potestades (las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva, dice el art. 35.2 EAr), no existiendo a favor del Estado título competencial directo para intervenir en tales asuntos (sin perjuicio, como veremos, de la operatividad de otros títulos de competencia estatal, de carácter o de alcance horizontal a un conjunto de materias).

Los bloques materiales de incidencia económica sobre los que recayó inicialmente la competencia «exclusiva» autonómica, según el art. 35.1 EAr, fueron: obras públicas de interés de la Comunidad

⁷² Para Aragón, vid. CONTRERAS, *El Estatuto...*, ob. cit., vol. I, loc. cit.; J. M. BANDRES SANCHEZ-CRUZAT, *El Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982*, 1982, pp. 35 a 55.

⁷³ M. CLAVERO AREVALO, *España, desde el centralismo a las autonomías*, 1983, pp. 115 y ss.

⁷⁴ Este criterio de exposición es seguido, en la enumeración de las competencias estatales, por LOPEZ RAMON (ob. cit., pp. 349 a 356), cuyo planteamiento recogemos, aplicándolo al caso de las competencias de la Comunidad aragonesa.

(5.º); transportes e infraestructuras del transporte intraterritorial (6.º); agricultura (8.º); aprovechamientos y recursos hidráulicos intraterritoriales (11.º); pesca en aguas interiores (12.º); ferias y mercados (13.º); planificación y fomento de la actividad económica (14.º); artesanía (15.º); y turismo (17.º).

El art. 36.1 EAr se encargó de atribuir determinadas competencias que afectaban también a materias de índole económica, pero que suponían una menor capacidad de incidencia, ya que se limitaban al desarrollo legislativo y a la ejecución de las prescripciones contenidas en la normativa estatal dictada con el carácter de legislación básica: régimen minero y energético; instalaciones de energía en el territorio aragonés; comercio interior; defensa del consumidor; e industria. Un caso peculiar de competencia de esta naturaleza es el relativo a las instituciones de crédito cooperativo, público y territorial y a las Cajas de Ahorro, a pesar de que el art. 39 EAr, que se dedica únicamente a esta cuestión, califique la competencia como «exclusiva», pues lo hace «de acuerdo con las disposiciones que en uso de sus facultades dicte el Estado», al que se atribuye la competencia básica sobre ordenación del crédito y la banca (art. 149.1.11.ª CE).

Un tercer bloque competencial (art. 36.2 EAr) se extendía sólo a la ejecución por parte de la Administración autonómica de la legislación estatal relativa a materias como: ordenación del transporte; denominaciones de origen; juegos; y planes estatales de implantación o reestructuración industrial.

Como cláusula de cierre, el EAr contenía una previsión *pro futuro* que no suponía estrictamente atribución de competencias, pero que pretendía posibilitar que la legislación estatal confiriera a la Comunidad Autónoma la función ejecutiva, así como, en su caso, «en los mismos términos, la potestad reglamentaria, la administración y la inspección» (art. 36.4). Aparte de la oscuridad técnica de los términos empleados (que parecen referirse tanto a la potestad de aprobación de reglamentos meramente organizativos como a la función administrativa típica de simple ejecución), no resulta fácil interpretar este precepto como una alusión a algo distinto de la transferencia o delegación de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal —mediante Ley Orgánica *ex* art. 150.2 CE—⁷⁵ y es muy vero-

⁷⁵ Así lo puso de manifiesto LOPEZ RAMON (ob. cit., pp. 472 y 473), aunque para este autor se trata, sin embargo, de un mecanismo que intenta evitar el uso de la dificultosa vía del art. 150.2 CE, en coherencia con la teoría, que él mismo sostiene reiteradamente en esa obra, relativa a los efectos «convalidatorios» (por el transcurso

símil la hipótesis racionalizadora, según la cual se trata de uno de esos preceptos francamente innecesarios, que no escasean en el EAR⁷⁶.

Por otra parte, hoy en día han adquirido pleno sentido las previsiones del art. 37 EAR, relativas a competencias susceptibles de ser asumidas por la Comunidad Autónoma conforme a los mecanismos constitucionales de ampliación competencial, tras la promulgación de la LOTCA, operando la transferencia de competencias por la vía del art. 150.2 CE, como medio de complementar las atribuciones realizadas por el Estatuto. Como es notorio, esta posibilidad no nace del texto estatutario y su omisión no hubiera impedido, por consiguiente, la realización de la transferencia, por cuanto el único valor de esta disposición del EAR —al igual que las cláusulas similares contenidas en otros Estatutos [como puede verse en la redacción original de los arts. 13.2 b) EAst, 16.2.2.º EBal, 25.2.2.º ECant, 29.2 b) ECL, 32.2.2) ECLM, 25.1 c) ECM, 10.2.2) EExt, 11.2.2.º ELR y 13.2 b) EMur]— puede resumirse en una cierta predeterminación de los contenidos competenciales que la Comunidad hubiera deseado, en realidad, asumir desde el principio y no pudo por la limitación derivada de la vía de acceso a la autonomía⁷⁷.

Valoraciones jurídico-políticas aparte, lo cierto es que, una vez que se ha hecho uso de este instrumento, puede comprobarse cómo tampoco coinciden con exactitud los títulos previstos por el EAR y los efectivamente transferidos, fenómeno que, por las mismas razones, ni tiene relevancia alguna ni puede causar extrañeza, pues el trecho

del plazo de cinco años al que se refiere el art. 148.2 CE) de los excesos competenciales en que haya podido incurrir el Estatuto, siempre y cuando no constituyan alguna de las competencias «necesarias» que se reservan al Estado en el art. 149.1 CE.

Hay que resaltar la originalidad de esta propuesta, cuya utilidad en la dinámica del proceso autonómico es indudable, al permitir, sin quiebras traumáticas, una cierta evolución del mismo, apostando decididamente por la mayor funcionalidad del sistema. A nuestro juicio, la hipótesis referida pierde gran parte de la fuerza de su atractivo, quizá por una excesiva artificiosidad que acaba abocándola a las mismas dificultades de funcionamiento que, sin duda, pretende evitar, ya que al hacer una interpretación tan laxa del término «reforma» del art. 148.2 CE no satisface suficientemente las exigencias de certeza y de seguridad jurídica —que son especialmente necesarias en la determinación de las competencias, como garantía institucional de la autonomía—, ni cubre el nivel mínimo de legalidad que demanda la atribución competencial (que es, además, un nivel constitucionalmente reforzado, por los instrumentos normativos que deben usarse en esa operación).

⁷⁶ FERNANDEZ FARRERES, «Las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón», art. cit., pp. 226 y 227; nos remitimos a las consideraciones que realizamos más adelante sobre el art. 56 EAR.

⁷⁷ MERINO, *Comentarios*, pp. 246 y 247.

avanzado por la senda autonómica en el último decenio no es, con mucho, el mismo que se creía viable a la altura de los primeros años ochenta.

Sin perjuicio de dar por sentadas ahora las consideraciones generales que pueden hacerse sobre este instrumento de modificación extraestatutaria de las competencias, el sistema de la LOTCA implica para las diez Comunidades destinatarias la apertura de nuevas posibilidades de intervención, también en materias de índole económica. Posibilidades que hoy en día han adquirido ya rango estatutario, tras la reforma del Estatuto llevada a cabo para incorporar las competencias transferidas⁷⁸.

Según la previsión de la LOTCA, la reforma debía instrumentarse en una Ley Orgánica de artículo único, tramitada conforme al procedimiento de reforma de los Estatutos, incluyendo la nueva redacción que se da a los listados competenciales. Se trata de las Leyes Orgánicas números 1 a 4 y 6 a 11, todas ellas de 24 de marzo de 1994, de reforma de los Estatutos de Autonomía, respectivamente, de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla y León. Por su parte, la Ley Orgánica 5/1994, de idéntica fecha, lleva a cabo la reforma del ECV, introduciendo una disposición adicional tercera, por la que «todas las competencias atribuidas por el presente Estatuto quedan incorporadas a él plenamente, asumiéndose con carácter estatutario por la Generalitat Valenciana»; de modo que técnicamente ha quedado sin efecto la LOTRAVA, a pesar de lo

⁷⁸ Se trata de la llamada reforma «corta» de los Estatutos con el solo objeto de recoger las competencias transferidas, afectando, pues, exclusivamente a aspectos competenciales y no a otros de índole política e institucional; vid., a este respecto, las consideraciones de E. AJA y J. TORNOS, «La Ley Orgánica 9/92 que amplía las competencias de las Comunidades del 143 CE y las tareas pendientes en la distribución de competencias», en E. AJA (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1992, 1993*, pp. 405 y ss. (posteriormente matizadas en cierta medida por AJA en la «Valoración general» con la que se inicia el *Informe Comunidades Autónomas 1993, 1994*, vol. I, pp. 30 y 31), así como el estudio de los mismos autores, pero con carácter general, «La Ley Orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la Constitución», DA 232-233, 1992-1993, pp. 185 y ss., sobre lo cual pueden consultarse también, entre los más recientes, los trabajos de S. MUÑOZ MACHADO, «Los Pactos Autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos», RAP, 128, 1992, pp. 85 y ss. E. GARCIA DE ENTERRIA, «La ampliación del ámbito competencial comunitario: ¿reforma del Estatuto u otras vías?», en A. BAR CENDON (Dir.), *El Estatuto de Autonomía de Cantabria. Perspectivas doctrinales y prácticas*, 1994, pp. 445 y ss., y G. FERNANDEZ FARRERES, «El artículo 150.2 de la Constitución y el desarrollo del Estado de las Autonomías», RVAP 36 (II), 1993, pp. 81 y ss.

cual se ha entendido conveniente proceder a su derogación formal, en la misma fecha, mediante la Ley Orgánica 12/1994, «como confirmación —según reza su Preámbulo— de la asunción estatutaria de todas sus competencias por parte de la Generalitat Valenciana, y reconocimiento de su capacidad para el ejercicio de tales competencias».

En general, la sistemática de la LOTCA es tributaria del sistema de atribución de competencias que siguen los Estatutos de Autonomía, distinguiendo tres clases de competencias, que se denominan competencias exclusivas, competencias de desarrollo legislativo y de ejecución y competencias de ejecución (de cuyos defectos y dificultades de interpretación hablaremos más adelante), por lo que si bien no parece una opción muy brillante —máxime por el tiempo transcurrido desde la aprobación de los Estatutos, habiéndose puesto de manifiesto todo un sistema crítico de éstos para lograr su comprensión—, ya que ni siquiera solventa en parte los posibles problemas mediante una descripción más precisa de los ámbitos materiales de las competencias que se delegan, permite reconducir, en cambio, el contenido de la LOTCA a los mismos términos de entendimiento general del sistema con los que han sido interpretados los Estatutos. Así ha quedado reflejado, por otra parte, en la reforma estatutaria del año 1994.

Siguiendo la sistemática de la Ley, con independencia de las precisiones que serán hechas más adelante (a las que se refieren los arts. 6 a 18 de la LOTCA, cuando delimitan su contenido y condiciones de ejercicio), cabe destacar la transferencia de competencias que afectan a materias de esta índole, agrupadas según la naturaleza de la capacidad de actuación autonómica que permiten (conforme a los arts. 2, 3 y 4)⁷⁹, como sigue:

a) Competencia exclusiva sobre:

- ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos;
- casinos, juegos y apuestas;

⁷⁹ En algunas de esas competencias, por otra parte, lo que se produce es una mejora del carácter o del régimen con el que ya era ostentada por la Comunidad; así, por ejemplo, competencias de ejecución que pasan a ser —por delegación— competencias de desarrollo legislativo y de ejecución (como las relativas a normas adicionales de protección del medio ambiente), etc.; vid., con carácter general, AJA y TORNOS, «La Ley Orgánica 9/92...», art. cit., pp. 418 a 422.

- cooperativas y mutuas no integradas en el sistema de Seguridad Social;
 - industria; e
 - instalaciones de producción, distribución y transporte de energía eléctrica.
- b) Competencia de desarrollo legislativo de la normativa básica estatal y competencia de ejecución sobre:
- Corporaciones públicas representativas de intereses económicos y profesionales;
 - defensa de consumidores y usuarios;
 - régimen minero y energético; y
 - medios de comunicación social.
- c) Competencia de mera ejecución de la legislación estatal sobre:
- ferias internacionales;
 - pesas y medidas;
 - planes estatales para la implantación o para la reestructuración de sectores económicos;
 - propiedad industrial; y
 - régimen laboral⁸⁰.

En la línea del mecanismo últimamente citado, también habría que atender, para terminar, a eventuales transferencias concretas de determinadas competencias de titularidad estatal, procedimiento que, sin embargo, sólo ha sido utilizado en una ocasión, en relación al transporte, y que por el momento parece haber entrado en vía muerta, como técnica general o de primera mano, tras la promulgación de la LOTCA.

⁸⁰ Una breve referencia analítica de estas competencias, con relación al caso de la Comunidad Autónoma de Aragón y sobre la base del acuerdo político en el que se sustenta la LOTCA, en J. BLASCO JAUREGUI, «La Comunidad Autónoma de Aragón frente al Acuerdo Autonómico de febrero de 1992», texto mecanografiado de la ponencia presentada en las Jornadas sobre el Pacto Autonómico, celebradas en Zaragoza los días 7 y 8 de abril de 1992; el texto de estos Acuerdos puede consultarse en la edición realizada por el MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS, 1992; una valoración general de los mismos, en MUÑOZ MACHADO, «Los Pactos Autonómicos...», art. cit., pp. 87 a 94.

La Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación en las Comunidades Autónomas de facultades del Estado en los transportes por carretera y por cable, supuso, en efecto, la inauguración real —que no la oficial—⁸¹ de esta técnica, transfiriendo gran parte de las competencias administrativas o de gestión de esos transportes en sus diversas modalidades (funciones de ejecución, aunque también, eventualmente, cierta capacidad normativa)⁸², para concentrar en la Administración autonómica el grueso de dichas funciones de intervención sobre el transporte, en atención a un principio de «ventanilla única»⁸³.

b) *Un resumen esquemático de las competencias económicas*

De la integración y de la interpretación conjunta de todos los textos normativos a los que se ha aludido, resultan necesariamente

⁸¹ Como se recordará, ya se empleó este mecanismo, con carácter especialísimo, en los casos de la LOTRACA y la LOTRAVA. Ultimamente, un supuesto muy singular es el de la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, Complementaria de la Ordenación del Comercio Minorista, que, además de establecer el régimen transitorio de regulación y de intervención administrativa de los horarios comerciales, abre su articulado intentando remediar un olvido o una imperfección de la LOTCA; según su art. 1, se transfiere a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de comercio interior de la que carecía estatutariamente desde el principio, en un ejercicio nada ortodoxo y puramente nominal de la técnica del artículo 150.2 de la Constitución.

⁸² Para una explicación bastante detallada de las características y de los efectos de esta delegación, vid. V. TENA PIAZUELO, «Régimen jurídico de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de transporte: criterios de atribución», en J. BERMEJO VERA (Ed.), *Estudios sobre el Ordenamiento jurídico del transporte*, 1990, pp. 419 a 429; ténganse en cuenta las precisiones realizadas por AJA y TORNOS, «La Ley Orgánica de transferencia o delegación...», art. cit., pp. 188 a 192, reinterpretando el sentido del art. 150.2 CE, para establecer una distinción lógica y coherente entre la técnica de la transferencia (que permitiría el traspaso de la titularidad de una competencia o de facultades integrantes de la misma, incluyendo la potestad legislativa) y la técnica de la delegación (que supondría el traspaso del ejercicio de facultades correspondientes a competencias estatales, alcanzando sólo a funciones ejecutivas y funciones normativas de reglamentos organizativos, permitiendo un amplio dispositivo de control estatal sobre la actuación autonómica).

⁸³ Es intención de la Ley, según su Preámbulo, la «implantación del principio de ventanilla única, evitando así las disfunciones que la existencia de varias administraciones superpuestas puede suponer, posibilitando el consiguiente ahorro del gasto público, facilitando las relaciones con el administrado y, en definitiva, la eficacia del sistema de intervención administrativa, mediante la simplificación y racionalización del mismo».

la posición constitucional de la Comunidad Autónoma y sus posibilidades de actuación en relación con las actividades económicas. Lo que es tanto como decir su capacidad de incidencia sobre los supuestos básicos de la unidad económica nacional, ya que ésta quedará alterada de producirse un uso inadecuado de esos títulos competenciales, con perturbación del esquema de división territorial del poder que decidió el constituyente de 1978.

Para terminar con las referencias normativas, queremos recoger, a modo de resumen, lo que sería la plasmación expresa de los resultados, en materias económicas, del proceso de interpretación jurídica al que obliga el bloque de la constitucionalidad que hemos venido reproduciendo. Con ello, explicitamos sintéticamente el conjunto de poderes de todo tipo con incidencia económica que corresponden a la Comunidad Autónoma, componiendo una imagen de la posición institucional autonómica que sólo resulta visible por la contemplación conjunta de las diferentes fuentes normativas que la forman parcialmente.

Por las facilidades que ofrece, así como por su claridad expositiva, tomamos como metodología principal el planteamiento funcional de la competencia, distinguiendo entre competencias normativas de la Comunidad Autónoma y competencias de mera ejecución, aunque lo completamos mediante una agrupación material sistemática muy elemental dentro de cada bloque de competencias. Utilizamos, en definitiva, un criterio mixto de configuración de las competencias económicas, criterio funcional-material (y objetivo, desde el punto de vista del contenido de las materias, determinante de su agrupación). El significado y los límites de esta elección requieren una breve explicación previa.

En lo concerniente al criterio funcional, es sabida la prevención con que se recibió la denominación de las competencias que llevaban a cabo la CE y los Estatutos, al articular nominalmente todo el sistema distributivo sobre su calificación de exclusivas, es decir, competencias exclusivas del Estado, garantizadas por la CE, frente a competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, atribuidas en los Estatutos. No tiene ningún sentido adentrarse en este momento en una explicación de la teoría general de la competencia, para comprobar la corrección o incorrección técnica de tales calificaciones, pues se acepta comúnmente, desde el mismo Tribunal Constitucional, que el bloque normativo de referencia eludió plantear técnicamente el problema de un modo sistemático, siguiendo, por ejemplo, alguno de los modelos existentes en el Derecho comparado

(si no se supo, o no se quiso o no se pudo hacer, es algo que carece ya de importancia)⁸⁴.

Tampoco parece oportuno recoger todas las posibles formulaciones del tema competencial que han sido hechas por la doctrina, al no ser nuestro propósito la crítica o la justificación de las mismas, sino la utilización de un medio claro de identificación de las respectivas competencias, que sea, al tiempo, un medio suficientemente expresivo del potencial interventor, en relación a la economía, en manos de la Comunidad Autónoma.

La imprecisión del Título Octavo de la CE, la indefinición de gran parte de sus pronunciamientos, ha movido constantemente a la búsqueda de explicaciones claras y coherentes del sistema de distribución de competencias, en principio como necesidad inaplazable para la puesta en marcha del sistema, lo que ha dado lugar a una abundantísima producción científica, en la que menudean las propuestas de entendimiento del mismo, aunque el fenómeno ha remitido ya notablemente, ante la evolución del proceso autonómico (a cuya realización ha aportado, sin duda, contribuciones decisivas).

El elemento central de todas ellas lo constituye la caracterización de las competencias, dando lugar a una nutrida tipología, y la posición de partida desde la que se intenta caracterizar el sistema competencial es la que determina las diversas categorías que maneja cada autor, siendo las opciones sugeridas tan numerosas como frecuentemente complejas⁸⁵. La complejidad de los cuadros tipológicos es directamente proporcional a la ambición del esquema que se presenta, al pretender abarcar la totalidad de supuestos competenciales que pueden darse en la relación Estado-Comunidades Autónomas, de manera que el calificativo que se da a las respectivas competencias en un supuesto condiciona, a su vez, la perspectiva en la que se definen las relaciones competenciales en los supuestos restantes. Sin ninguna pretensión de exhaustividad, pueden destacarse algunas tipologías especialmente interesantes.

Para el Profesor GARCIA DE ENTERRIA, las competencias exclusivas del Estado, que son en todo caso permanentes e inderogables, como expresión de la misma unidad del Estado (su contenido irre-

⁸⁴ MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, 1982, pp. 329 a 377.

⁸⁵ Una exposición muy abreviada de los principales criterios manejados en esta caracterización, recientemente, en A. BAYONA ROCAMORA, *El derecho a legislar en el Estado autonómico*, 1992, pp. 50 a 59.

ductible y necesario), pueden ser competencias absolutas (no transferibles), competencias susceptibles de transferencia y delegación de alguna de sus facultades, y competencias exclusivas con posibilidad de participación autonómica en aspectos de su ejercicio (como un supuesto de concurrencia normativa, de distinto ejercicio de idéntica potestad —la legislativa— sobre partes distintas de un mismo objeto o materia)⁸⁶.

TORNOS MAS propone una clasificación global que considera los siguientes tipos de competencias: absolutas (integrales), exclusivas limitadas, compartidas, concurrentes e indistintas⁸⁷.

MARTIN MATEO habla de competencias autonómicas integrales, competencias compartidas exclusivas y compartidas concurrentes⁸⁸.

Por contra, LOPEZ RAMON se refiere a competencias estatales, todas ellas necesarias, de distinta especie: competencias exclusivas y competencias compartibles o, por otro lado, competencias legislativas (ya sean totales o parciales) y competencias de aseguramiento de lo básico⁸⁹.

Particularmente interesante podría ser, por fin, la opinión de autores extranjeros, que gozan del desapego de la distancia y se encuentran en situación de ofrecer una visión contrastada por la experiencia de su propio país⁹⁰.

⁸⁶ E. GARCIA DE ENTERRIA, *Estudios sobre autonomías territoriales*, 1985, pp. 153 a 164 y 305 a 308.

Según esta tipificación, la exclusividad de la competencia implica, en rigor, su titularidad necesaria e inderogable, excluyente de la participación de cualquier otro sujeto (sobre el sentido constitucional de las competencias exclusivas del Estado, *Ibid.*, pp. 137 a 144); por ello, cuando los Estatutos de Autonomía hablan de competencias exclusivas se están refiriendo a competencias de su pertenencia o propias del sujeto autonómico, dado que la Comunidad ha podido asumir —a través de su Estatuto— todas aquellas competencias (de un tramo o de otro, según la vía de acceso a la autonomía) que la CE no reserva al Estado, llevando a cabo lo que GARCIA DE ENTERRIA denomina «absorción íntegra de restos», pues en ningún caso (ni en el tramo o techo competencial más alto) está habilitada para asumir lo que directamente se encomienda al Estado.

⁸⁷ En AJA, TORNOS, FONT, PERULLES y ALBERTI, *El sistema...* ob. cit., p. 124.

⁸⁸ R. MARTIN MATEO, *Manual de Derecho Autonómico*, 1986, pp. 188 a 192 y 214 a 217.

⁸⁹ LOPEZ RAMON, ob. cit., pp. 347 a 356.

⁹⁰ En esta línea, hay que destacar la temprana y excelente obra de L. VANDELLI, *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, trad. esp., 1982, pp. 249 y ss., el cual considera especialmente la distinción entre las potestades legislativas (pp. 289 y ss.) y las potestades administrativas regionales (pp. 299 y ss.); según su criterio, la potestad legislativa autonómica puede ser de tipos varios, ya venga directamente atribuida por el Estatuto (y en este caso, pudiendo ser primaria, compartida —o concurrente— y de otra naturaleza) o ser fruto de la atribución hecha mediante ley orgánica de transferencia o delegación o mediante ley marco.

En la práctica, ha acabado por consolidarse un entendimiento del sistema bastante generalizado, por lo menos en sus líneas esenciales (sin perjuicio de divergencias concretas), con el refrendo de la jurisprudencia constitucional, lo que ha desplazado del primer plano de atención las coordenadas básicas de general aceptación.

En este orden de cosas, la terminología que hoy se maneja alude a una serie de competencias exclusivas de cada instancia territorial (muy reducidas por lo que se refiere al ámbito autonómico) y a otra serie de competencias que se conocen como compartidas, significando distintos ámbitos y distintas posibilidades de actuación del Estado y de las Comunidades Autónomas, que se resumen en la diferente función o potestad que les corresponde en relación a cada materia o sector material, habiéndose solventado las dificultades que planteaba inicialmente la alusión a la exclusividad de las competencias. En realidad, estas dificultades pueden persistir a nada que se ahonde teóricamente en el asunto, por depender del significado que se dé a la exclusividad desde un punto de vista material, desde un punto de vista formal (funcional) o con un criterio mixto. Y, por extensión, propagarse también al supuesto de compartición, ya que no es lo mismo hablar de asuntos (materias) que sólo pertenecen a la esfera competencial de uno de los dos sujetos que hablar de potestades que corresponde ejercitar exclusivamente a uno de ellos, del mismo modo que no lo es referirse a una participación de ambas instancias en una materia determinada que referirse a un ejercicio conjunto de la misma potestad. Las posibilidades de confusión son todavía inmensas, sobre todo si se añade, además, algún término que corresponde a una técnica precisa de reparto competencial de otros sistemas (como es la concurrencia en los sistemas federales), que en ocasiones se quiere asimilar en nuestro sistema —sin base constitucional expresa para ello— y en ocasiones, en cambio, se utiliza como sinónimo de la compartición.

Por nuestra parte, prescindimos de formulaciones dogmáticas de alcance general y ponemos el énfasis en los poderes que se desplie-

Para CALIFANO, la tipología fundamental de las competencias se reduce a un catálogo que contempla como categorías las siguientes: materias de competencia exclusiva estatal en el nivel legislativo y administrativo, materias de exclusiva competencia legislativa estatal con funciones administrativas autonómicas, materias de competencia legislativa concurrente, materias de competencia administrativa concurrente y materias de competencia exclusiva autonómica en el nivel legal y en el administrativo (L. CALIFANO, *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, 1988, pp. 116 a 138 y pp. 156 a 158). Vid. también F. MODERNE y P. BON, *Les autonomies régionales dans la Constitution espagnole*, 1981, pp. 108 a 118 y pp. 121 a 125.

gan en la esfera autonómica, por obra del reparto competencial. Así, las potestades o funciones que comprende la competencia pueden consistir bien en una competencia normativa o en una ejecutiva, y sin perjuicio de que la primera se extienda a todos los aspectos de un sector material o sólo a los aspectos considerados por la legislación estatal como no básicos. Correlativamente, la calificación estatutaria de una competencia autonómica como exclusiva, no impide que, en ocasiones, deba ejercerse bajo unos límites impuestos por la legislación estatal, a consecuencia de la interferencia de un título estatal de carácter horizontal, que se extiende a varias materias pudiendo afectar indistintamente a todas ellas (como lo es, por ejemplo, la competencia para la planificación de la actividad económica general).

Por otro lado, la condición de la competencia está vinculada, en efecto, a la extensión de la materia, esto es, cuanto más concreta y completa sea la denominación de la materia en el bloque constitucional, tanto más «exclusiva» será la competencia, pues se habrán delimitado campos tendencialmente perfectos de actuación para el Estado y para la Comunidad Autónoma.

Cuestión distinta es que, además, las posibilidades de intervención de la Comunidad Autónoma admiten diversas modalidades, según el tipo de potestad que se atribuya a los entes autonómicos y según la parcela de actuación que se les encomienda. De ahí que la exposición resumida de las competencias de la Comunidad Autónoma en materias económicas exija una claridad que pueda ser globalmente orientativa de su incidencia, del peso de los órganos autonómicos en las decisiones de índole económica, sin perjuicio de concretar posteriormente el funcionamiento de cada título competencial, por lo menos el de los más relevantes.

Una operación de esta envergadura se cumple de manera satisfactoria, a nuestro entender, centrando especialmente la atención en las potestades que corresponde ejercer a las instituciones propias de la Comunidad, sobre la distinción cualitativa que permite en unos casos hacer uso de la normación, modificando con ese carácter el régimen jurídico vigente en el Ordenamiento (ya sea mediante Ley en sentido estricto o mediante Reglamento administrativo, en su caso), esto es, confiándoles la adopción de auténticas decisiones políticas, mientras que en otros sólo les permite ejecutar las decisiones ajenas, llevando a la práctica lo establecido en la legislación estatal, aunque sea comprendiendo una limitada capacidad normativa (a través de reglamentos meramente organizatorios, con objeto de adecuar la Administración autonómica a los requerimientos de la mejor ejecu-

ción posible de las normas estatales). Hablamos, por tanto, separadamente, de competencias legislativas y de competencias ejecutivas⁹¹.

En cuanto al criterio material, pretendemos la máxima simplificación, una vez que ha quedado acreditada la dificultad, la imposibilidad o, llanamente, la inutilidad de cualquier disquisición sobre el significado y los contornos propios de las materias, desde un punto de vista jurídico, ya que lo que debe ponerse en juego —y lo que puede producir interferencias— es el correspondiente título competencial que habilita a cada instancia territorial para intervenir en relación con esas materias.

Así, la mención que hacemos de las distintas materias cumple un papel meramente enunciativo, sin voluntad de entrar ni en la descripción ni en la polémica sobre el contenido material, para lo que interesa situar el punto de distinción en el propio sentido del título material, según aluda a posibles destinatarios de la actuación autonómica o al objeto mismo de ésta.

En resumen, la materia, en sí misma considerada, consiste en los agentes o bien en las actividades económicas. Las primeras se definen, primordialmente, por el hecho de que la intervención autonómica está dirigida a los agentes de todo orden que actúan en el territorio regional, ya sean concretos los destinatarios de una determinada actuación o bien afecte a todos ellos en general. Las segundas se definen por el objeto o parcela de la realidad económica, de toda índole, en la que se sitúa la actuación autonómica. De este modo, entendemos referidos los principales pilares del sistema económico.

⁹¹ Este mismo es el esquema sistemático de clasificación más general que acaba siguiendo MUÑOZ MACHADO en su *Derecho público...* vol. I, ob. cit., pp. 385 y ss. y pp. 440 y ss.; sobre el problema de las competencias ejecutivas, vid. *in totum* R. JIMENEZ ASENSIO, *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, 1993, quien lleva a cabo una completa sistematización de éstas, estudiando todas sus implicaciones, de modo que puede llegar a afirmar que si bien la regulación del tema en los Estatutos de Autonomía es muy deficiente (por incluir en el concepto de ejecución diversas facultades y por denominar de maneras muy diferentes los condicionantes a los que se someten las competencias ejecutivas), es posible, sin embargo, ofrecer un concepto de competencia ejecutiva extrayendo «un mínimo funcional que, con matices, se reitera en todos los Estatutos de Autonomía y que sería una base común sobre el alcance de la noción ejecución. A saber: la potestad de administración (de difícil concreción), la potestad de autoorganización de los servicios, las facultades de inspección, así como otras de carácter instrumental. A partir de ese mínimo se puede comenzar a pergeñar un concepto de ejecución que, a nuestro juicio, no tiene por qué excluir *a priori* el ejercicio de ciertas potestades normativas. Los problemas, sin embargo, seguirán siendo notables en lo que afecta a los condicionamientos al ejercicio de esas competencias de ejecución, donde las normaciones estatutarias presentan rasgos ciertamente dispares» (ob. cit., p. 136).

El esquema resultante, en fin, sería el siguiente:

1. Competencias normativas.

a) Sobre materias atinentes a los sujetos de la actividad económica:

- Empresas públicas de la Comunidad Autónoma.
- Corporaciones públicas representativas de intereses económicos y profesionales (Cámaras Agrarias, Cámaras Oficiales, Colegios Profesionales, etc.).
- Instituciones de crédito cooperativo, público y territorial y Cajas de Ahorro, en el marco de la ordenación general de la economía y de acuerdo con las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros.
- Defensa de consumidores y usuarios, de acuerdo con las bases y la coordinación general de la sanidad y con las bases y la ordenación general de la actividad económica.

b) Sobre materias atinentes a los sectores y actividades económicas:

- Planificación y fomento de la actividad económica regional, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
- Agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
- Pesca en aguas interiores, acuicultura y caza, así como protección de los ecosistemas de esas actividades.
- Industria, sin perjuicio de la legislación estatal por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y sobre industrias mineras, de hidrocarburos y de energía nuclear, y de acuerdo, en todo caso, con las bases y la planificación de la actividad económica general y con la política monetaria del Estado⁹².

⁹² Nos encontramos aquí con una prueba del carácter puramente formal, a menudo carente de las consecuencias que podrían presumirse, de la calificación de las competencias como «exclusivas», pues ésta es la denominación que le da la LOTCA a

- Transportes (terrestre, fluvial y por cable) e infraestructuras del transporte (ferrocarriles, carreteras...) que tengan lugar exclusivamente en el territorio autonómico, así como el establecimiento de centros de contratación y terminales de carga en el transporte terrestre.

la competencia sobre industria, que se mantiene, en cambio, con la misma descripción de su ámbito material («sin perjuicio...») con la que ya era acogida, como competencia de desarrollo legislativo y de ejecución, por el art. 36.1 d) EAR, que resultaba un supuesto excepcional en el conjunto de las Comunidades de segundo nivel (el tenor literal del título competencial era idéntico al que contemplaban las Comunidades de primer nivel como de competencia «exclusiva» [así, por ejemplo, los arts. 18.5 EAn, 12.1.2) ECat, 34.1.2) ECV, 30.2 EGal, 10.30 EPV y 56.1 b) LORAFNA].

En realidad, a pesar de ese cambio de denominación, la competencia que se intenta sigue siendo sustancialmente idéntica, ya que ambas acaban suponiendo el régimen competencial de compartición, que se articula a través de la legislación básica estatal y la legislación autonómica de desarrollo. Por ello, no puede decirse en este caso que haya habido ninguna transferencia, que mal puede operar para permitir a la Comunidad Autónoma el ejercicio de una competencia que ya le era propia desde el Estatuto. El fundamento puede encontrarse en un dato normativo reciente como es la adopción por el Estado de una legislación sobre industria (Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria), en la que se contemplan las normas estatales de referencia, buena parte de las cuales es declarada básica (vid. Disposición Final de la Ley de Industria).

Por otro lado, hay que advertir que el surgimiento de problemas como éste puede responder al ambicioso planteamiento de la LOTCA, que pretendía, de un plumazo, nada menos que llevar a cabo una aproximación de las competencias de los dos niveles de Comunidades Autónomas, así como una homogeneización de los ámbitos competenciales de las de segundo nivel, lo que se ha hecho, ciertamente, de manera sustancial, pero pagando el precio, en ocasiones, de crear nuevas dudas e imperfecciones, sobre todo por la omisión en la ley de algunos aspectos (así lo consideraron AJA y TORNOS, «La Ley Orgánica 9/92...», art. cit., pp. 418 y 419).

Además, habrá que estudiar todavía con detenimiento el contenido y los efectos de la reforma estatutaria, pues se detectan algunos aspectos poco comprensibles a la luz de la LOTCA y que pueden poner en cuestión la relación entre ésta y los Estatutos reformados, según la previsión de los Acuerdos Autonómicos; así, por ejemplo, cuando el art. 5.2 LOTCA transfirió a Castilla y León la competencia de desarrollo legislativo y ejecución sobre denominaciones de origen, sin mencionar a otras Comunidades, que ostentaban originalmente competencias ejecutivas, ha habido Estatutos que al ser reformados han variado la calificación de la competencia, pasando a ser también de desarrollo legislativo y ejecución (arts. 23.11 ECant, 32.10 EC-LM y 8.12 EExt) e incluso en algún caso calificada como competencia exclusiva (art. 8.1.7 ELR), con lo que se desvirtúa una de las funciones de homogeneización que tenía la LOTCA. Por su parte, en otra materia como el comercio interior, a la que tampoco se refería la LOTCA (que sólo lo hacía a la defensa de consumidores y usuarios, transfiriendo la competencia de desarrollo), se ha mantenido la competencia meramente ejecutiva (ahora desgajada de la defensa del consumidor) en la mayoría de los Estatutos reformados, mientras se ha mantenido la especialidad del EAR, que ya asumió inicialmente el desarrollo legislativo y la ejecución en comercio interior y defensa del consumidor

- Aprovechamientos y recursos hidráulicos intraterri- toriales y, en los mismos términos, instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, así como aguas minerales, termales y subterráneas.
- Régimen minero y energético.
- Obras públicas de interés de la Comunidad.
- Comercio interior, ferias y mercados, así como cen- tros de contratación de mercaderías.
- Cooperativas.
- Artesanía.
- Prensa, radio, televisión y otros medios de comuni- cación social, con sujeción a las bases del régimen jurídico establecidas por el Estado.
- Turismo.
- Casinos, juegos y apuestas de ámbito autonómico, con sujeción a la legislación estatal sobre ordena- ción económica, hacienda general y seguridad pú- blica.

2. Competencias de ejecución⁹³.

a) Sobre los sujetos económicos:

- Régimen laboral, que no afecte a materias de migra- ciones interiores y exteriores, fondos de ámbito na- cional y de empleo.

b) Sobre actividades económicas:

- Denominaciones de origen.
- Ferias internacionales.

y usuario [redacción original del art. 31.1 c) EAR]; con ello, no se ha avanzado en la homogeneización en materia de comercio y en cuanto a la defensa de consumidores, en este caso, la LOTCA era redundante y superflua, cuando no restrictiva, al haber producido la traslación al nuevo art. 36.5 EAR de los criterios delimitadores de la com- petencia contenidos en el art. 13 LOTCA. En esta línea abunda TORNOS en el Prólogo a *Estatutos de Autonomía...*, ob. cit., pp. 21 y ss.

⁹³ Mencionamos sólo los supuestos en que la ejecución es la única competencia autonómica, con independencia de que también le corresponde, como regla general, la competencia ejecutiva en los casos anteriormente citados; vid. JIMENEZ ASENSIO, *Las competencias autonómicas de ejecución...*, ob. cit., pp. 97 a 115.

- Gestión de las prestaciones y servicios del INSERSO.
- Pesas y medidas.
- Propiedad industrial.
- Planes para la implantación o para la reestructuración de sectores económicos.
- Ordenación del transporte por carretera y del transporte por cable de ámbito superior al de la Comunidad, pero con origen y destino en la Comunidad.

En vista de esta enumeración actualizada (a ciencia cierta, criticable por incompleta, ya que hemos renunciado deliberadamente a contemplar de forma particular y pormenorizada todos y cada uno de los diversos supuestos reflejados en los Estatutos, que son los que explicitan el régimen jurídico concreto de una determinada materia económica en cada territorio), a nadie puede escapar la tremenda amplitud con la que se presenta el ámbito posible de la intervención económica de la Comunidad Autónoma, máxime partiendo del dato de que nos hemos referido al bloque de las Comunidades de segundo nivel o de techo competencial más bajo si es que esta distinción puede seguir manteniéndose todavía tras la LOTCA y la reforma estatutaria. Cuando menos, constituye aún un hecho histórico de referencia y de identificación del distinto ritmo seguido en el proceso autonómico, pero no cabe desconocer que el objetivo declarado de las reformas fue avanzar en la equiparación competencial (a falta, eso sí, de otros aspectos institucionales y organizativos que a día de hoy todavía separan a unas Comunidades de otras).

Por lo que se refiere a las materias de nuestro estudio, en cuanto susceptibles de alterar o afectar a la unidad económica del mercado nacional, hay que afirmar que si bien la equiparación no ha sido miméticamente plena, se ha acercado muy notablemente. El conjunto de competencias económicas de las Comunidades de primer nivel no difiere en lo sustancial de las que han quedado catalogadas y, sobre todo, resulta prácticamente idéntica la disponibilidad de los principales instrumentos y técnicas puestos al servicio de la intervención o de la regulación pública autonómica. No nos interesa aquí describir la situación en detalle, sino destacar la veracidad de estas afirmaciones y, en consecuencia, el generalizado potencial autonómico, sin perjuicio de que subsistan algunas peculiaridades nominales de los listados competenciales y alguna que otra diferencia sobre el alcance teórico de ciertas competencias, que en algunos casos se mueve a lo largo de todo el baremo de posibilidades, desde la exclusividad o la

competencia de desarrollo legislativo de la legislación del Estado hasta la simple ejecución de ésta. No se trata, en cualquier caso, de aspectos fundamentales. De este modo, tomando como base el texto del EPV y del ECat —en cuanto auténticos referentes de la autonomía territorial de primer nivel— sólo podríamos añadir como aspecto distintivo con la propuesta de sistematización que hemos realizado la competencia de ejecución en materia de puertos y aeropuertos de interés general del Estado cuya gestión directa no se haya reservado éste (arts. 12.8 EPV y 11.8 ECat).

Pero de nada serviría, desde luego, la imagen conjunta que resulta de esta relación competencial ordenada, si se contemplara sólo como una foto fija. Antes al contrario, es absolutamente imprescindible contrastar dinámicamente este resultado con el juego de los respectivos títulos competenciales, en especial, con los más importantes atribuidos al Estado (que ya se dejan ver en muchos de los títulos autonómicos descritos), tal y como hemos de hacer en las próximas páginas, para averiguar el equilibrio que se establece entre competencias estatales y competencias autonómicas en el orden económico, dando lugar entonces a las matizaciones oportunas sobre el listado competencial que hemos apuntado.

Por fortuna, es posible una reconducción de ese complejo entramado normativo hacia unos títulos competenciales sustantivos que fundamentan la unidad económica nacional, esto es, los correspondientes ámbitos de ejercicio del poder público sobre la economía, cuya actuación respectiva —y simultánea— es perfectamente constitucional, sin quiebra alguna de la unidad.

Dichos títulos jurídicos que habilitan la intervención estatal y autonómica en el ciclo económico se identifican, esencialmente, con unas modalidades de actuación o técnicas de intervención que a estas alturas se encuentran muy bien perfiladas, aunque no exentas de problemas. Serán éstas las que interese dejar plasmadas, como elementos constitutivos de la unidad del mercado nacional, en la medida en que sean correctamente utilizadas, tanto por la Comunidad Autónoma como por el Estado.

C) Una supuesta autolimitación estatutaria: el artículo 56 del Estatuto aragonés, en el marco de los objetivos económico-sociales de los Estatutos de Autonomía

Parece conveniente aludir a un precepto específico del EAr, cuyo contenido pudiera dar a entender que adquiere un papel relevante en esta materia, incluso con un significado competencial específicamente dirigido a esta Comunidad:

«El ejercicio por parte de los órganos de la Comunidad Autónoma de las competencias de naturaleza económica que con carácter de exclusivas o concurrentes se le reconocen en el presente Estatuto, serán actuadas de acuerdo con la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado en el marco de los objetivos de política social y económica del Gobierno de la Nación y con respeto pleno al principio de libertad de empresa reconocido en el artículo treinta y ocho de la Constitución, sin que en ningún caso dicho ejercicio pueda suponer, directa o indirectamente, fraccionamiento o ruptura de la unidad económica del mercado nacional.»

Así reza el art. 56 EAr, encuadrado en el Título Cuarto, relativo a «Economía y Hacienda». Parece erigirse en el auténtico arco de bóveda del sistema de competencias autonómicas desde el punto de vista de nuestro estudio. Y ello, aun a pesar de su ubicación sistemática y sin merma de la evidente falta de corrección formal, que resulta a todas luces llamativa. Es, en efecto, un precepto de lamentable técnica jurídica y de muy deficiente construcción sintáctica, en la que sorprende incluso la desconexión entre formas verbales y sujetos materiales de la acción. Parece fruto de la precipitación, pero es más bien consecuencia de una desatención por parte del legislador estatutario, como refleja el proceso de elaboración del Estatuto aragonés (y del castellano-manchego, pues sólo se recoge una declaración similar, que no idéntica, en el art. 53.5 EC-LM).

Durante la tramitación parlamentaria del EAr, esta disposición aparece por primera vez en el articulado del texto del Proyecto de Estatuto informado por la Ponencia de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Se incluye, como art. 55 bis, a resultas de una enmienda presentada por el Diputado señor ALIERTA IZUEL, del Grupo Parlamentario de UCD, con la escueta justificación de ser concordante con la CE («en concordancia con Constitu-

ción)»⁹⁴. Una explicación más detenida por parte del Diputado firmante tiene lugar en el Debate en el Pleno de la Comisión Constitucional, donde se pone muy especialmente el acento en el exacto reconocimiento de la libertad empresarial como complemento de las actividades económicas del sector público y para evitar que la no mención de aquella imposibilite una programación económica eficaz⁹⁵.

No merece la pena insistir demasiado en el escaso rigor técnico de una justificación semejante, cuya aplicación general abocaría a una práctica imposibilidad de legislar, aunque sí debe quedar claro que este aspecto fue expresamente denunciado en el trámite parlamentario. Compartimos la opinión expresada en la Comisión Constitucional por el Diputado señor SOLE TURA, del Grupo Comunista, el cual —con independencia de atribuirle ciertas intenciones propagandísticas ante el electorado— califica este artículo como innecesario, carente de virtualidad jurídica y sin sentido, llegando a decir que se trata de «una auténtica ofensa a la coherencia jurídica de este Estatuto»⁹⁶.

Sin embargo, el artículo fue incluido en el Dictamen de la Comisión, recuperando el texto inicial del Diputado enmendante, por un estrecho margen (quince votos a favor, catorce en contra y una abstención), y cuando la cuestión se volvió a discutir en el Pleno del Congreso, se reprodujo el debate (siendo el único punto que suscitó alguno, entre los contenidos del Título Cuarto), para acabar manteniéndose el precepto en los mismos términos en que fue planteado. Se reiteran los argumentos ya expuestos, a los que añade el Diputado del Grupo Comunista una crítica formal del texto, en sus aspectos sintácticos y jurídico-constitucionales, e incluso una apelación a la

⁹⁴ Para simplificar la referencia y la consulta de las fuentes documentales del proceso autonómico aragonés, nos referiremos habitualmente a la obra de M. CONTRERAS CASADO, *El Estatuto de Autonomía de Aragón: las bases jurídico-políticas y documentales del proceso autonómico aragonés*, 1987, en lugar de a los correspondientes Boletines Oficiales. En el caso que nos ocupa, vid. la enmienda citada en la p. 505 y el Informe de la Ponencia en las pp. 559 y 575, ambos en el vol. II de dicha obra.

⁹⁵ *Ibid.*, pp. 628 y 629.

⁹⁶ «Añadir aquí un artículo como el 55 bis, y a mayor abundamiento una enmienda como la que propone Mariano Alierta, es que en realidad significa que lo demás no cuenta. Se trata aquí de reproducir todo y además con argumentos como el que acabo de oír al señor Alierta, en el sentido de que si no se coloca aquí el principio de libertad de empresa quiere decir que este principio peligra. ¡Señor mío!, el principio peligraría si la Constitución fuese ignorada; si la Constitución no se cumpliese, si la Constitución se modificase, pero aquí en ningún lugar se establece eso y no se podría establecer» (CONTRERAS, *El Estatuto...*, ob. cit., vol. II, p. 629).

profesionalidad de los legisladores para evitar la inclusión de semejantes vaguedades. Una desvaída enmienda transaccional del Grupo Parlamentario Socialista, que aceptaba todo el precepto pero pretendía suprimir por reiterativa la mención expresa del principio de libertad de empresa, fue igualmente rechazada⁹⁷. El paso por el Senado, como ocurrió con el resto del articulado del EAr, no aportó ninguna novedad sobre este aspecto, que ni siquiera fue objeto de atención, quedando ya definitivamente como el art. 56 hoy día vigente.

La originalidad de esta formulación en el conjunto de normas estatutarias, hubiera aconsejado, por lo menos, un mayor cuidado en la dicción literal de la norma, pues si se incluye debe ser por alguna razón o por querer revelar algo. En este mismo sentido, se ha criticado la excesiva parquedad del art. 56 EAr, que hubiera debido ampliar sus referencias a los contenidos de la llamada Constitución económica, sin perder de vista el carácter general al que parece responder dicho artículo⁹⁸. Sin embargo, como se puso de manifiesto, la inspiración y la motivación originales del que finalmente fue el art. 56 EAr no apuntan necesariamente a ese carácter general, sino al deseo de las organizaciones empresariales de que quedara expresamente reafirmado, de manera singular, el principio de libertad de empresa⁹⁹.

Cabría preguntarse, entonces, si se consideró necesario introducir este elemento diferencial en los dos Estatutos que lo recogen (aprobados, por cierto, en la misma fecha, después de haber seguido un trámite parlamentario simultáneo), con carácter de tal peculiaridad, o bien si se trata hasta cierto punto de una coincidencia, de una casualidad que no es verdaderamente expresiva de distinción alguna con respecto al resto de Estatutos.

Creemos que fue esto último lo que ocurrió, puesto que una declaración de esta naturaleza no añade nada nuevo, como ya nos consta¹⁰⁰, a lo que se deriva —expresa o implícitamente— de la configuración del derecho a la libertad de empresa.

Lo mismo puede decirse respecto a la incidencia del art. 56 en el esquema de reparto competencial que, siendo común a todas las normas estatutarias, es lógicamente reproducido en los casos que co-

⁹⁷ Vid. CONTRERAS, *El Estatuto...*, ob. cit., vol. II, pp. 705 a 707.

⁹⁸ Así se pronunció F. LOPEZ RAMON, en el correspondiente comentario a este precepto, incluido en J. BERMEJO VERA (Dir.), *Comentarios...*, ob. cit., p. 688.

⁹⁹ Vid. CONTRERAS, *El Estatuto...*, ob. cit., p. 78.

¹⁰⁰ Nos remitimos, en su conjunto, a lo ya explicado en el Capítulo Tercero de esta obra.

mentamos, aunque sea con mínimas diferencias de forma y de contenido, que nunca suponen variación de la técnica jurídica empleada (por ser ésta, además, la que resulta de la CE). Así hemos podido comprobarlo en los debates parlamentarios, de donde se infiere, pues, que la mención expresa de la unidad económica del mercado nacional en el art. 56 EAr no implica que se reconozcan en éste márgenes distintos o limitaciones específicas a las «competencias de naturaleza económica» de la Comunidad Autónoma. Dichas competencias son las que hemos dejado apuntadas, y no se produce cambio alguno de su significado o de su operatividad por virtud del art. 56 EAr. Al igual que en la CE, el término «unidad de mercado» carece en el EAr de una sustantividad propia, específicamente diferenciada del reparto competencial.

El sentido o la función del art. 56 EAr debe entenderse en conexión con el precepto siguiente de la norma estatutaria¹⁰¹, de manera que ambos configuran, si se acepta el símil, una suerte de «Estatuto económico», donde se ha incorporado una referencia general a la llamada Constitución económica, haciendo posteriormente una declaración expresa a modo de concreción de ésta por parte del poder público autonómico. Por ello, el art. 57 habla tanto de técnicas de intervención autonómica en la economía (empresas públicas y pla-

¹⁰¹ Según el art. 57 EAr:

«1. La Diputación General de Aragón, en el ámbito del territorio aragonés, fomentará, como poder público, la modernización y desarrollo económico y social en el marco de lo dispuesto en los artículos cuarenta y ciento treinta, uno, de la Constitución, así como las sociedades cooperativas y similares y las distintas formas de participación en la empresa, de acuerdo con las facultades reconocidas en el artículo ciento veintinueve de la Constitución.

2. La Diputación General de Aragón podrá constituir empresas públicas para la ejecución de sus funciones propias reconocidas en el presente Estatuto, así como instar del Estado la creación de empresas mixtas que estimulen la actividad económica aragonesa.

3. De acuerdo con lo que establezcan las Leyes del estado, la Diputación General de Aragón designará, en su caso, sus propios representantes en los organismos económicos, las instituciones financieras y las empresas públicas del Estado, cuyas competencias se extiendan al territorio aragonés y que, por su propia naturaleza, no sean objeto de transferencia a la Comunidad Autónoma.

4. La Diputación General de Aragón intervendrá en la elaboración de los planes y programas económicos del Estado, en la medida en que afecten a Aragón, en los términos que señala el artículo ciento treinta y uno, dos, de la Constitución, y podrá constituir o participar en instituciones que fomenten la plena ocupación y el desarrollo económico y social en el territorio aragonés.

5. La Diputación General de Aragón velará por el equilibrio territorial de Aragón y por la realización interna del principio de solidaridad.»

nificación económica), como de principios rectores de ésta (modernización económica y equilibrio territorial interno).

Naturalmente, el silencio del Estatuto sobre los aspectos mencionados no hubiera impedido su plena vigencia y aplicación a la actividad autonómica, en cuanto directamente predicables de la CE, como hemos tenido oportunidad de explicar con anterioridad, al ser partes componentes de la Constitución económica, aunque su inclusión refleja claramente el espíritu con el que se planteó el papel autonómico en estas materias.

El estudio de los objetivos económicos que merecieron tratamiento estatutario revela no sólo su heterogeneidad y extensión (en la que el EAR no fue de los más ambiciosos), sino principalmente, como señala SERRANO, la correlación existente entre los fines u objetivos de naturaleza económica que deben perseguir los poderes de la Comunidad Autónoma y los problemas económicos detectables en cada región al elaborar el Estatuto, aumentando aquéllos en proporción directa al número de estos últimos, como medio de legitimación de las nuevas Entidades, en cuanto «exigencias del proceso político, perfectamente lógicas al aparecer las autonomías en medio de una fuerte crisis económica y en muchos casos en el contexto de un atraso secular»¹⁰².

¹⁰² SERRANO SANZ, «La intervención económica...», ob. cit., p. 511.

Es significativo que los más explícitos sean los Estatutos andaluz (art. 12 EAn), castellano-manchego (art. 4 EC-LM) y extremeño (art. 6 EExt), que responden, además, a un patrón prácticamente idéntico, sin perjuicio del distinto techo competencial de cada una de esas Comunidades. Como señaló PEREZ MORENO, al comentar el precepto del Estatuto andaluz, los objetivos estatutarios adquieren de ese modo un valor jurídico (como medio de comprobación de la legitimidad de la actuación de los poderes autonómicos) y, al mismo tiempo, expresan la imagen inicial que el Estatuto ofrece de Andalucía, una imagen conectada a los problemas y a las carencias de la Comunidad:

«Un amplio territorio integrado por distintas áreas mal comunicadas entre sí, cuyos desequilibrios hay que superar; y parte integrante de un Estado también con grandes desequilibrios interterritoriales que igualmente deben superarse ... Su población necesita cultura y puestos de trabajo para alcanzar su realización personal, para evitar que prosiga la emigración (e incluso conseguir el retorno de los emigrantes), y eliminar el paro de las jóvenes generaciones. Hay que afianzar en esa población la conciencia de identidad andaluza. Aunque aspira al desarrollo industrial como fundamento de su crecimiento armónico, no olvida la importancia de su agricultura, y, junto con la potenciación de todos los recursos económicos (entre los que destacan agricultura, ganadería, minería, pesca, industria y turismo), aspira a realizar una reforma agraria "entendida como la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias". Pero el crecimiento económico, promoviendo la inversión pú-

El análisis que realiza este autor identifica en los Estatutos fines, objetivos y cuasiobjetivos de naturaleza económica, abarcando un amplio catálogo¹⁰³ —equiparable al de la CE— que va desde la promoción de las condiciones de igualdad y de la participación en la vida económica¹⁰⁴ hasta la reforma agraria¹⁰⁵, pasando por la mejora de las condiciones de vida¹⁰⁶, la protección de los emigrantes¹⁰⁷, el crecimiento y la estabilidad económica¹⁰⁸, el pleno empleo¹⁰⁹, el equilibrio territorial¹¹⁰, la promoción de la inversión¹¹¹, la mejora de las comunicaciones¹¹², etc.

Sin perjuicio del apoyo de estas disposiciones estatutarias en causas coyunturales¹¹³, lo cierto es que se confía en la capacidad

blica y privada, y procurando una "justa redistribución de la riqueza y de la renta", se desea alcanzar manteniendo un concepto cualitativo de la calidad de vida, que obliga a la protección de la naturaleza y del medio ambiente, al desarrollo de los equipamientos sociales (con especial atención al medio rural), y a la protección y realce del paisaje y del patrimonio histórico-artístico de Andalucía» (Comentario de A. PEREZ MORENO al artículo 12, en AA.VV., *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, 1981, pp. 71 y 72); en el mismo sentido, A. PORRAS NADALES, en P. CRUZ, A. PORRAS, M. MEDINA, M. TEROL, *El Estatuto de Andalucía. Las competencias*, 1990, pp. 39 y ss.

¹⁰³ SERRANO SANZ, *Ibid.*, pp. 507 a 511.

¹⁰⁴ Arts 12.1 EAn, 6.2 a) EAr, 9.2 d) y e) EAst, 9 EBal, 5.2 a) ECa, 5.2 ECant, 8.2 ECar, 7.2 ECL, 4.2 EC-LM, 1.3 ECM, 2 ECV, 6.2 b) y c) EExt, 4.2 EGal, 7.1 y 2 ELR, 9.2 b) y e) EMur, 9.2 d) y e) EPV.

¹⁰⁵ Arts 12.3.11.º EAn, 4.4 i) EC-LM, 6.2 d) EExt.

¹⁰⁶ Arts 6.2 b) EAr, 9.2 b) EAst, 6.2 a) EExt, 7.3 ELR, 9.2 c) EMur, 9.2 b) EPV.

¹⁰⁷ Arts 12.3.4 EAn, 6.2 b) EAr, 7.3 ECL, 4.4 e) EC-LM, 6.2 i) EExt, 7.4 ELR.

¹⁰⁸ Arts 12.3.10.º EAn, 57.1 EAr, 9.2 c) EAst, 6.2 d) EExt, 7.3 ELR, 9.2 c) EMur, 9.2 c) EPV.

¹⁰⁹ Arts 12.3.1.º EAn, 5.2 c) ECa, 4.4 b) EC-LM, 6.2 d) EExt.

¹¹⁰ Arts 12.3.7.º EAn, 6.2 c) EAr, 9 EBal, 5.2 c) ECa, 4.4 i) EC-LM, 6.2 d) EExt, 9.2 f) EMur.

¹¹¹ Arts 12.3.3.º EAn, 4.4 c) EC-LM, 6.2 d) EExt, 9.2 c) EMur.

¹¹² Arts 12.3.8.º EAn, 4.4 h) EC-LM.

¹¹³ El mismo SERRANO ha puesto de manifiesto recientemente la incidencia que ha tenido la situación de crisis económica en el ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de sus competencias de naturaleza económica, relativizando en cierto sentido la eficacia o la misma posibilidad de sus acciones [SERRANO SANZ, «La política económica de las Comunidades Autónomas en la crisis de los noventa», en E. AJA (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1993, 1994*, pp. 556 y 557].

Esta apreciación, sin duda realista, no puede alterar, con todo, las que derivan puramente del análisis jurídico, esto es, del estudio de la realidad normativa presente, en la que es todavía ineludible el carácter social del Estado (vid. L. PRIETO SANCHIS, «La plasmación autonómica del concepto de Estado social», en L. ORTEGA ALVAREZ (Dir.), *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*,

de la Comunidad Autónoma para actuar ágilmente en materia económica, desde la cercanía propia de su estructura, que le permitirá afinar en el diagnóstico y reaccionar en la dirección más adecuada a las soluciones, en condiciones por lo menos no mucho peores de aquellas en las que hasta ese momento viene enfrentando el Estado tales problemas, con una vocación general. Para ello, resulta indispensable contar con los instrumentos adecuados, que han de concretarse en las competencias ejercitables por los poderes autonómicos.

1995, pp. 64 a 66, para quien las instituciones autonómicas son las principalmente llamadas, por ello y en virtud de sus competencias, a satisfacer la dimensión social del Estado).

CAPITULO QUINTO

TITULOS MATERIALES Y TECNICAS DE INTERVENCION PARA EL FOMENTO DEL DESARROLLO ECONOMICO REGIONAL

Llegados a este punto, nos encontramos ya en situación de conocer más concretamente el funcionamiento de las competencias económicas de las Comunidades Autónomas, que deben ser actuadas —como resulta lógico en el sistema de la CE— respetando el marco competencial estatal. Ello nos permitirá completar el significado del principio de unidad de mercado.

Con la finalidad anunciada, no podríamos limitarnos a ofrecer una exégesis lineal, más o menos completa, del catálogo de competencias autonómicas que hemos confeccionado, ni, por supuesto, entrar a analizarlas minuciosamente, sino que entendemos que otra forma de proceder resultará mucho más ilustrativa sobre las realidades que queremos mostrar y, en especial, más adecuada para caracterizar, desde un punto de vista global, la posición constitucional de la Comunidad Autónoma en materias de índole económica.

Ante la imposibilidad de utilizar instrumentos exactos para la medición de la autonomía en estos asuntos, debe seguirse una opción metodológica que consiste en revelar el alcance de aquélla a través del régimen jurídico de los mecanismos más importantes que, desde el mismo bloque constitucional, son puestos en manos de la Comunidad Autónoma. Es preciso insistir en las grandes orientaciones de las políticas públicas de intervención en la economía por las que puede discurrir la actuación de la Comunidad Autónoma, dejando a un lado los títulos sectoriales de intervención contenidos en el listado que hemos elaborado, ya que éstos deberán ejercerse con arreglo a (o, en su caso, podrán instrumentarse a través de) esas pautas generales.

A efectos sistemáticos, cabe resumir los medios de intervención puestos a disposición de los poderes autonómicos para el logro de los objetivos y finalidades que les asignan los preceptos del «Estatuto económico» o los de la Constitución económica, en dos principales campos de actuación. Se trata, en primer lugar, del conjunto de actuaciones que se enmarca más directamente en la finalidad autonómica general de orden económico y con base constitucional, es decir, en el fomento del desarrollo económico regional, y, en segundo lugar, de todo lo que se encuadra en el llamado sector público autonómico. La división, absolutamente convencional, sólo responde a hipotéticas necesidades expositivas, pues no cabe duda de que ambos términos cubren la misma finalidad y serían por tanto abarcables en uno solo.

Ahora bien, si pretendiéramos alguna exhaustividad, nuestro análisis debería descender, cuando menos, al detalle de los elementos integrantes de esos campos directivos de la actuación autonómica. Obviamente, no vamos a hacerlo, no tanto porque desbordaríamos —con mucho— los límites puestos a este trabajo, sino principalmente porque deseamos mantener el tono en el que se ha desarrollado hasta ahora. Bastarán, a estos efectos, las reflexiones que siguen sobre la naturaleza de los instrumentos de la política económica de la Comunidad Autónoma (sobre la misma consideración de ésta) y sobre el instrumento amplio, de intervención en profundidad, que es la planificación, por contenerse dentro de las fronteras de ésta la filosofía aplicable en conjunto a todo el sistema y a sus múltiples manifestaciones. Añadir aquí el estudio completo de las técnicas de intervención¹¹⁴, mediante la descripción del Ordenamiento autonómico y la valoración de su aplicación sólo supondría encorsetarse en una temporalidad fácilmente prescindible —desbordada por los vaivenes de la política local—, amén de poco compatible con la esencia de este trabajo de investigación. Así, habría que tratar el fenómeno de la empresa pública autonómica junto al de las posibles reservas al sector público de recursos o servicios esenciales en el ámbito de la Comunidad Autónoma (configurando, entre ambos, el panorama del sector público autonómico en sentido estricto), pero también las diversas técnicas de fomento del desarrollo econó-

¹¹⁴ No obstante, por este camino hemos avanzado ya en J. BERMEJO VERA (Dir.), *Derecho Administrativo. Parte Especial*, 1992. Un conjunto valiosísimo de aportaciones sobre estos temas, y en particular sobre el de las empresas públicas, es el contenido en A. PEREZ MORENO (Coord.), *Administración instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, vol. II, 1994.

mico regional, a través de ayudas y subvenciones, así como en ocasiones mediante el uso conjunto de ese instrumental (como ocurre con el caso de las Sociedades para el Desarrollo Industrial existentes en varias Comunidades, suponiendo la confluencia del reflejo organizativo y del reflejo incentivador, en aras a la promoción económica regional); por extensión, cabría referirse igualmente a la política territorial autonómica, y a su intento de formulación de una auténtica política de desarrollo regional, en el marco de la política regional desarrollada por el Estado español y por la Comunidad Europea. Se comprende que ante la opción de constreñirnos, de modo obligado, a una exposición puramente esquemática, hemos preferido prescindir de la misma.

I. INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA ECONOMICA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA

Las realidades a las que se ha aludido tuvieron su acogida, todas ellas, en los correspondientes Estatutos, bajo la calificación nominal de «competencias exclusivas» atribuidas a la Comunidad¹¹⁵. Operación que se justificó, en el caso de Comunidades de acceso diferido al máximo techo competencial¹¹⁶, en la cláusula del art. 148.1.13.ª

¹¹⁵ Como se puede comprobar, el texto literal del precepto estatutario —al incluir planificación, fomento y sector público regional— es más concreto que el homólogo constitucional, aun cuando creemos que eso no supuso exceso competencial alguno (como, por otra parte, ha venido a confirmarse al no ser objeto de la especie de convalidación que realiza la LOTCA en aquellas competencias sobre las que se extralimitaron los Estatutos en cuestión); así, por ejemplo, el art. 35.1.14 EAr:

«La planificación de la actividad económica y el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional. La creación y gestión de un sector público regional propio de la Comunidad.»

¹¹⁶ Así, en los arts. 35.1.14 EAr, 10.1.10 y 11.4 EAs, 10.16 y 11.10 EBal, 22.11 ECant, 31.1.10 y 32.4 EC-LM, 26.1.20 y 27.1.3 ECL, 26.11 y 27.4 ECM, 7.1.10 y 8.4 EExt, 8.1.2 y 9.2 ELR, 10.1.11 y 11.4 EMur (las referencias son las de los Estatutos reformados, que han mantenido en este punto el mismo contenido); por su parte, las Comunidades de primer nivel asumieron competencias de fomento y planificación de la actividad económica de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado o fórmulas similares [arts. 12.1.1 ECat, 18.1.1 EAn, 32.6 ECa, 34.1.1 ECV, 30.1.1 EGal, 10.25 EPV y 56.1 a) LORAFNA].

CE, según la cual las Comunidades Autónomas podían asumir competencias sobre «el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional». El criterio teleológico de atribución avanza ya la amplitud y diversidad de actuaciones de la Comunidad que podrán ampararse en dicha cláusula, por perseguir precisamente la finalidad de potenciar el desarrollo autonómico.

Hay que considerar, por tanto, el alcance que puede darse a este complejo título competencial, en relación con otros de la Comunidad Autónoma y con los correspondientes al Estado. Ello nos sitúa, con carácter previo, ante la calificación global que pueda merecer la actividad económica de la Comunidad Autónoma, como algo con sustantividad propia o como simple reflejo de la actividad estatal. La pluralidad de instrumentos puestos al servicio de la finalidad general del fomento, acabará definiendo genéricamente la capacidad interventora de los poderes autonómicos.

Se ha planteado en este punto una polémica, más bien estéril, sobre si puede afirmarse, con rigor, que la Comunidad Autónoma despliega su propia política económica. Para algunos autores, la respuesta al interrogante es tan evidente como contundente en su expresión. En esta línea ha destacado el Profesor ARIÑO ORTIZ, quien ha insistido en la imposibilidad misma de este supuesto, por razones competenciales basadas en un determinado entendimiento de la política económica, dado que caen fuera de la competencia autonómica los factores y condiciones que determinan, en la práctica, la efectividad de esas competencias, situándose en la esfera de decisión de órganos estatales o incluso de órganos comunitarios europeos¹¹⁷, concluyendo con su conocida invocación de la necesidad de «volver a la realidad»:

«A la realidad de las cosas y a la realidad de España que es un gran país, con una larga historia que es nuestra alma; con una riqueza cultural y un genio creador poco común, con una diversidad de pueblos y culturas de un valor extraordinario. Pero también un país pobre, desorganizado, desgobernado, en el que la vida no resulta muy grata para la mayoría de las gen-

¹¹⁷ Se refiere a factores y condiciones como los costes laborales (de salarios y seguros sociales), el cambio tecnológico, las condiciones financieras de las empresas, la política fiscal, la formación empresarial, etc. (G. ARIÑO ORTIZ, «Volvamos a la realidad», Prólogo a la obra de A. CALONGE VELAZQUEZ, *Autonomía política y unidad de mercado en la Constitución española de 1978, 1988*, p. 21).

tes; un país que no puede permitirse el caos —y el despilfarro— de un Estado autonómico, con diecisiete subestados en su interior, en permanente conflicto. El Estado de las Autonomías debe ser repensado, debe ser reconducido a un modelo viable, ajustado a nuestra historia y a nuestra estructura social.»¹¹⁸.

Por contra, entendemos que no cabe simplificar en semejante medida, aunque sea muy clarificador sobre la posición que se mantiene en cuanto a la virtualidad del fenómeno autonómico y en cuanto a sus límites. En nuestra opinión, las posibilidades son limitadas, pues no es posible atribuir a las Comunidades Autónomas más poderes que los que vienen fijados en el Ordenamiento constitucional, y también porque deben desplegarse conforme a una serie de reglas que suponen el reconocimiento de otro sujeto actuante —como es el Estado—, que con frecuencia se sitúa en una cierta posición preeminente, en virtud de las exigencias del interés general o común a todo el territorio español (que tiene sus propias formas de expresión, al margen de o junto a las que se derivan de la voluntad autonómica). Pero los límites, aun siendo ciertos, no alcanzan un significado de condicionamiento extremo o de anulación de las posibilidades de actuación de la Comunidad Autónoma en materia económica, lo que vendría proscrito por el propio sistema constitucional.

Limitación no equivale a negación, mucho menos cuando las líneas de demarcación dentro de las que debe moverse la actividad regional pueden acabar siendo reconducidas a términos y a técnicas jurídicas. De hecho, el papel que pueden desempeñar las instancias regionales ha sido habitualmente resaltado por sus contenidos económicos —con mayor o menor amplitud—, habiéndose desarrollado en ocasiones un proceso de reconocimiento de esferas diferenciadas de actividad, aun faltando la proclamación general de un sistema

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 26; este trabajo tiene en cuenta la evolución del proceso autonómico, pero se fundamenta en las críticas ya realizadas con anterioridad, desde un punto de vista general, por el mismo autor [«El Estado de las Autonomías: realidad política, interpretación jurídica (contribución al estudio de un enigma jurídico-estatal)», en AA.VV., *La España de las Autonomías*, vol. II, 1981, pp. 9 y ss.; «Modelo de Estado y el sistema de relaciones interregionales en la Constitución española», en AA. VV., *El Estado de las Autonomías y el sistema de transportes*, 1981, pp. 99 y ss.]. En la misma dirección, J. L. MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, «Poderes de ordenación económica del Principado de Asturias», en AA.VV., *Estudios sobre el Proyecto de Estatuto de Autonomía*, 1982, pp. 83 y ss.; J. C. LAGUNA DE PAZ, *Las empresas públicas de promoción económica regional. La empresa pública como instrumento de gestión de ayudas*, 1991, pp. 153 a 162.

descentralizador¹¹⁹. Y ello sin perjuicio de que sea lícito reclamar, por otra parte, una adecuación de los fundamentos de la política económica actual, en coherencia con las situaciones económicas que pretenden ser abordadas y con los planteamientos del Estado descentralizado.

Desde esta perspectiva, en una justificación esencialmente económica, nos parece oportuno tomar razón de esos apuntes críticos —y realistas— que hace SERRANO SANZ cuando, tras sistematizar resumidamente la capacidad autonómica de intervención económica, afirma que no hay que dejarse llevar por las apariencias. A pesar de que las Comunidades Autónomas carezcan de buena parte de los instrumentos típicos de una política económica tradicional (como los de gestión de la demanda en el corto plazo, que sólo pueden manejar limitadamente a través de las compras y del endeudamiento), disponen de otros instrumentos que se revelan particularmente hábiles por su incidencia económica:

«tienen [capacidad] de actuar sobre la oferta en el medio y largo plazo. Y no se piense que se trata de posibilidades irrelevantes, mucho menos en los momentos actuales. La crisis iniciada en los setenta se ha caracterizado por una tormentosa serie de alteraciones en los precios relativos de los factores de la producción —y, por ende, de los diversos sectores económicos—, asociada a una fuerte rigidez en los ajustes que se precisaban para asimilar, en términos de eficiencia, tales cambios. Las dificultades para adaptarse a la nueva situación, muy generalizadas en los países industriales, han puesto en primer plano los problemas de la asignación eficiente de los recursos. Y con ello ha cobrado importancia una nueva forma de política pública: la consistente en facilitar los ajustes aumentando la flexibilidad del sistema económico y promoviendo la reasignación de recursos. Se trata, en consecuencia, de una política económica que se define en términos sectoriales o de factores productivos concretos, más que en la tradicional formulación macroeconómica o agregada. Para ver su trascendencia basta recordar, a modo de ejemplo, la reconversión industrial, la política de

¹¹⁹ Vid. las alusiones contenidas en L. COSCULLUELA MONTANER, «La Región», pp. 370 a 381, y en S. MARTÍN-RETORTILLO y J. SALAS, «El nuevo regionalismo y la llamada regionalización de la planificación económica», pp. 209 a 261, ambos trabajos en S. MARTÍN-RETORTILLO (Dir.), *Descentralización administrativa y organización política*, vol. III, 1973.

ahorro energético o de aprovechamiento de recursos naturales, el fomento de la innovación tecnológica o la cualificación de la mano de obra»¹²⁰.

Es ahí donde entra en juego plenamente la dimensión óptima de las Entidades regionales para llevar adelante una determinada política sobre sectores o sobre factores productivos. No se habla, en consecuencia, sólo de intervenciones sin más, como agentes económicos o como meros ejecutores de políticas diseñadas desde el exterior, con ámbito nacional y en atención a las peculiaridades de la programación de políticas públicas en ese plano superior, sino que se está resaltando el papel de los Entes regionales, sobre materias en las que precisamente han asumido competencias de dirección efectiva¹²¹.

La política económica autonómica se define, por su naturaleza, como aquella que es realizada en la propia Comunidad Autónoma y por los sujetos agentes de la misma¹²², para diferenciarla de otro tipo de políticas públicas con una incidencia económica territorial (como la política regional europea o comunitaria), y se caracteriza estructuralmente por el empleo que hacen el Gobierno y el Parlamento regional de ciertos instrumentos que inciden en el comportamiento de variables económicas (sectoriales, sociales y territoriales), con arreglo a unos objetivos concretos y a unos fines generales de naturaleza económica resumibles en el bienestar general¹²³.

Diversidad regional y coherencia nacional en la política económica no son necesariamente los extremos opuestos de una relación in-

¹²⁰ SERRANO, art. cit., p. 522.

¹²¹ Un planteamiento todavía embrionario, e imbuido de la caracterización centralista del Estado, sólo contemplaba principalmente la solución por los poderes estatales del «problema regional», mediante la elaboración de una política económica (nacional) regionalista que incorporara la denuncia de la ciencia regional y de los estudios de desarrollo regional sobre los efectos económicos de los desequilibrios territoriales, diseñando, en conjunto, una situación de «minoría de edad» de las autonomías regionales bajo la tutela permanente de la política paternal del Estado, sin adquirir verdadero sentido la noción de autonomía, de modo que no se contempla una política económica autonómica, sino una preocupación regional de la política económica nacional (vid. J. GARCIA JAVALOYS, «Las autonomías regionales y la política económica», DA 181, 1979, pp. 279 y ss.; J. R. QUINTAS SEOANE, «El hecho autonómico y el desarrollo regional», en AA.VV., *La España...*, ob. cit., vol. II, pp. 119 y ss.).

¹²² A. GARCIA LIZANA, «Hacia una teoría de la política económica autonómica», Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales (Universidad de Málaga) 23, 1992, p. 174.

¹²³ Así es descrita la estructura constitutiva de las políticas económicas de las Comunidades Autónomas —que admite, sin embargo, su concreción a través de pautas de conducta diferentes— por GARCIA LIZANA, loc. cit., pp. 178 a 180.

compatible. La aceptación o no del término «política económica», aplicado a las actuaciones de esta índole que lleva a cabo la Comunidad Autónoma, carece de importancia considerada en sí misma, no tiene ningún interés si no va acompañada de la explicación sobre el contenido de las intervenciones autonómicas que sean susceptibles de integrar algún tipo de política económica¹²⁴. En la práctica, la terminología se ha consolidado, como expresión del amplio abanico de intervenciones económicas que llevan a cabo las autoridades regionales¹²⁵.

El Derecho comparado proporciona algún ejemplo útil para comprender primariamente (en el nivel de percepción superficial en el que, por el momento, nos movemos) el significado que tienen en nuestro país las atribuciones económicas de las Entidades territoriales, y no por vía de asimilación, sino por la del contraste.

El caso francés es, a estos efectos, muy significativo, por cuanto se trata de un Estado unitario (el Estado unitario occidental por excelencia), en el que se ha operado una descentralización territorial, de dimensiones notablemente más reducidas que en los países vecinos, cuyas coordenadas se han situado, de modo relevante, en el ámbito económico. Tanto el *Département* como la *Région*, pero muy especialmente aquél¹²⁶, vienen desempeñando unas funciones económicas, que han sido potenciadas a partir del verdadero despegue de la descentralización a comienzos de los años ochenta, con la constitución de la Región como auténtica Entidad territorial¹²⁷.

¹²⁴ TORNOS, «La intervención...», art. cit., p. 322.

¹²⁵ Aunque no siempre se utiliza con un carácter global, sino que es especialmente vinculado a ciertas actividades de planificación y de intervención pública, que son precisamente las que integran el bloque competencial más significativo en la materia (vid. los diversos trabajos sobre la experiencia regional de planificación o programación económica —en Cataluña, en el País Vasco, en Andalucía y en Galicia—, contenidos en RER 19, 1987; J. E. FERNANDEZ ARUFE, «La política económica de Castilla y León», Cuadernos de Ciencias Económicas 22, 1992, pp. 121 y ss.; A. COSTAS COMESAÑA, «La política económica de las Comunidades Autónomas. El caso de la Generalitat de Cataluña», Cuadernos de Ciencias Económicas 23, 1992, pp. 142 y ss.).

¹²⁶ En general, sobre las posibilidades reconocidas a las colectividades locales en el campo económico, J. C. NEMERY, «L'interventionnisme économique», en J. MOREAU y G. DARCY, *La libre administration des collectivités locales. Réflexion sur la décentralisation*, 1984, pp. 139 y ss.; J. C. HELIN, *L'interventionnisme économique du département*, 1986; B. POUJADE, «La loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation et l'interventionnisme économique des collectivités locales», *La Semaine Juridique* 42, pp. 37 y ss.; F. GERBAUX y P. MULLER, «Les interventions économiques locales», *Pouvoirs* 60, 1992, pp. 99 y ss.

¹²⁷ Nos referimos a las leyes que durante el primer septenato del Presidente Mitterrand operaron la transformación de la naturaleza jurídica de los Entes regionales,

En el marco de ese proceso, aun sin plantearse nunca de manera tan ambiciosa como en España o en Italia, la participación regional en tareas de índole económica ha sido uno de los núcleos que ha permitido desarrollar y consolidar el aliento descentralizador, de modo que se ha podido definir a la región como un Ente especializado en la acción económica, para lo cual se le han atribuido competencias privilegiadas en este dominio¹²⁸.

La figura más destacada de la participación regional se da en el ámbito de la planificación, que es, por otra parte, un fenómeno típicamente francés en sus formas modernas de planificación democrática y participativa, características a las que se vino a añadir la de ser, también, una planificación descentralizada¹²⁹. No se trata de permitir sólo la colaboración de las autoridades regionales en el proceso de elaboración del plan nacional, ni de incluir en éste el tratamiento de los problemas del desarrollo regional. Se produce una auténtica territorialización del fenómeno planificador, que implica la aprobación —por cada Consejo Regional— de un plan regional, así como la suscripción de *Contrats de Plan Etat-Région*, al objeto de realizar en común proyectos de interés mutuo, en ejecución de las previsiones del plan o para alcanzar objetivos compatibles con los de éste, de mane-

abandonando la consideración de establecimiento público (*établissement public*, para la prestación de servicios estatales) para pasar a ser colectividad territorial y gozar, por tanto, según el art. 72 de la Constitución, de la facultad de administrarse libremente (en los términos previstos en la ley) por un *Conseil Régional* elegido democráticamente mediante sufragio universal: Ley de 2 de marzo de 1982, sobre los derechos y libertades de los Municipios, los Departamentos y las Regiones (complementada por las Leyes de 7 de enero y de 22 de julio de 1983, sobre el reparto de competencias entre los Municipios, los Departamentos, las Regiones y el Estado, por la Ley de 5 de enero de 1988, de mejora de la descentralización y por la Ley de 6 de febrero de 1992, de orientación de la descentralización).

¹²⁸ J. C. NEMERY, «Les nouvelles compétences des régions en matière d'interventionnisme économique», Notes et Etudes Documentaires 2772, 1984, p. 19.

¹²⁹ Vid. M. BASSOLS COMA, «La reforma de la planificación económica en Francia: la ley de 29 de julio de 1982», RAP 98, 1982, pp. 357 y ss.; una valoración de la importancia actual de la planificación regional, sin desconocer los aspectos problemáticos, en J. C. DOUENCE, *L'action économique locale*, 1988, pp. 220 a 223; del mismo autor, «L'action économique locale», *L'Actualité juridique-Droit Administratif* (AJDA), número especial 20 abril 1992, pp. 75 y 76; J. CHEVALLIER, «Décentralisation et politiques publiques», AJDA, cit., pp. 124 a 126; A. MABILEAU, *Le système local en France*, 1994, pp. 65 a 67 y 70. Para una descripción general del sistema de planificación regional y el funcionamiento de los contratos de plan, con abundante bibliografía, J. C. NEMERY, «Les nouvelles compétences locales en matière de planification économique et d'aménagement du territoire», en F. MODERNE (Dir.), *Les nouvelles compétences locales*, 1985, pp. 186 y ss.; D. TURPIN, *La Région*, 1987, pp. 180 a 198; DOUENCE, *L'action économique...*, ob. cit., pp. 168 y ss.

ra que los planes regionales vendrían a ser una suerte de piezas parciales de ejecución del plan nacional a cuya articulación servirían los contratos y sin perjuicio de que éstos hayan sido utilizados en la práctica como instrumentos de centralización por procedimientos financieros.

La interacción de la planificación francesa, en los niveles central y regional, pone de manifiesto no sólo la pervivencia y la utilidad del sistema planificador, sino sobre todo, por lo que aquí interesa, el relieve de ese escalón territorial, sin el que no es ya concebible la articulación de las economías regionales. En síntesis, en un muy reducido marco normativo e institucional, de alcance bastante más limitado en cuanto a los poderes que los de las Comunidades Autónomas, las colectividades territoriales se han mostrado tremendamente activas en el campo económico, en el que su operatividad se ha traducido en una *vis* expansiva, transformadora del panorama jurídico-administrativo.

Una vez superadas las reticencias frente al manejo de términos como los de política económica y conexos, visto que sólo pueden tener una explicación aparente como discrepancias de orden formal (nunca como negación de las competencias que, indudablemente, tiene atribuidas en nuestro sistema el nivel autonómico), lo que importa es trasladar el análisis al terreno estrictamente jurídico, para precisar cuáles son los límites a los que antes aludíamos, haciendo hincapié en su variante competencial.

II. PLANIFICACION AUTONOMICA Y ORDENACION GENERAL DE LA ECONOMIA

La técnica de la planificación económica es, incluso en un orden puramente lógico, el primer instrumento de magnitud en la intervención pública sobre la economía, por la idea subyacente en la misma (que ha adquirido una expresión ya clásica como el «antiazar»)¹³⁰, esto es, por la pretensión de ordenar de algún modo los fenómenos económicos. El punto de partida para nuestras reflexiones consiste en que nos encontramos ante un mecanismo de ordenación de la realidad, en este caso la realidad económica, con finalidades, con manifestaciones y con sujetos activos diversos.

Las finalidades serán, desde luego, en primer lugar, las marcadas

¹³⁰ En referencia a la obra de P. MASSE, *El Plan o el antiazar*, trad. esp., 1973.

por el Ordenamiento como mandatos al poder público o como objetivos abstractos de su actuación. En cuanto a las manifestaciones, habrá que estar a la configuración jurídica de esta técnica de intervención, pudiendo adquirir tanto una forma estrictamente legal como la *veste* de potestad administrativa. Nuestro interés se centra en la última variable citada, que da cuenta de la existencia en el Estado descentralizado de dos principales sujetos públicos —Estado y Comunidades Autónomas— que pueden desplegar acciones de planificación, de cierto condicionamiento de las actividades económicas de los particulares.

Los términos de la CE no permiten suponer, en principio, más que un esquema teórico, en materia de planificación, consistente en planes generales (o sectoriales) de carácter nacional, impulsados por el Estado, y planes regionales o territoriales, impulsados por las Comunidades Autónomas. Dos escalones de planeamiento, articulados por una doble corriente, como «exigencia institucional» del proceso planificador¹³¹. Planificación nacional y planificación autonómica, que encuentran diversos cauces formales y diferentes modelos de articulación, pero que son igualmente posibles en el plano constitucional, ligadas al respectivo ámbito competencial¹³².

Según la tesis que defendemos, el correcto entendimiento de la capacidad respectiva en esta materia forma parte igualmente del contenido real y positivo del principio de unidad de mercado, tal como creemos que se deriva del texto constitucional. Interesa destacar la competencia estatal del art. 149.1.13.ª CE, relativa a las bases y a la coordinación de la planificación general de la actividad económica, por cuanto nos dará la medida de las posibilidades planificadoras al alcance de la Comunidad Autónoma. Sin perjuicio de hacer las remisiones oportunas, no podemos detenernos en los aspectos sustantivos de las técnicas planificadoras, en general, ni siquiera en lo específico del planeamiento económico, debiendo situarnos sólo en lo relativo a la distribución de competencias. Entre aquellos aspectos, habría que aludir, cuando menos, a la formalización jurídica de la planificación económica, es decir, a los procedimientos constitucionalmente admitidos para la práctica de la planificación, en relación, principalmente, con la distinción o no de la planificación como título competencial y la planificación como técnica sustantiva de in-

¹³¹ T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ, «Perfiles constitucionales del proceso de planificación económica», en AA.VV., *El Consejo Económico y Social*, 1981, p. 23.

¹³² SANCHEZ BLANCO, *El sistema económico...*, ob. cit., pp. 189 a 191, con apoyo en los antecedentes parlamentarios de la tramitación del proyecto de CE.

intervención económica (o, lo que es lo mismo, la relación que quepa establecer entre las menciones de los arts. 149.1.13.ª y 131.2 CE)¹³³.

1. APROXIMACION A LA «ORDENACION GENERAL DE LA ECONOMIA» COMO TITULO HABILITANTE ESTATAL. EL CONTENIDO DEL ARTICULO 149.1.13.ª CE

A raíz de la reserva al Estado contenida en el art. 149.1.13.ª CE y de la correlativa competencia autonómica recogida en el art. 148.1.13.ª —fomento del desarrollo económico—, las Comunidades Autónomas asumieron en sus Estatutos la materia de planificación, «dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional», como rezan, por ejemplo, el art. 35.1.14, primer inciso, EAr (como competencia «exclusiva») y el art. 11.4 EMur (como competencia de desarrollo legislativo y ejecución); o «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado» —arts. 18.1.1 EAn, 28.1 ECant, 12.1.1 ECat, 34.1.1 ECV, 30.1.1 EGal y 56.1 a) LORAFNA—; o «de acuerdo con la ordenación general de la economía» (art. 10.25 EPV); o, más simplemente, en cuanto competencia de desarrollo legislativo y de ejecución, «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca» y siempre en relación a las competencias asumidas en el Estatuto (arts. 11.4 EAst, 11.10 EBal, 32.6 ECa, 27.1.3 ECL, 32.4 EC-LM, 27.4 ECM, 8.4 EExt y 9.2 ELR). Diversidad terminológica e, incluso, de calificación sobre el régimen en que es asumida la competencia que, como resulta obvio, no da lugar, sin embargo, a diferentes posibilidades de actuación. Resulta, por tanto, imprescindible conocer el alcance de la competencia estatal, materia que por lo demás, tal como era previsible, ha venido siendo perfilada por la jurisprudencia constitucional, debido a la abundancia de conflictos competenciales, de los que se impone extraer la síntesis oportuna.

El problema es más complicado de lo que parece a primera vista, ya que la competencia estatal en materia de planificación, que el art. 149 CE desdobra sencillamente en la capacidad de normación

¹³³ A este respecto, vid. DE JUAN, *La Constitución...*, ob. cit., pp. 209 a 218 y 273 a 276; A. GOMEZ BARAHONA, *La planificación económica regional: análisis jurídico*, 1991, pp. 179 a 195; S. MARTIN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo...*, ob. cit., pp. 373 a 388; MALARET, *Régimen jurídico-administrativo...*, ob. cit., pp. 135 a 148 y 187 a 192.

básica, por un lado, y, por otro, en la potestad coordinadora sobre la actividad económica general, se comporta en realidad como un título competencial horizontal, que proyecta sus efectos sobre todo el sistema competencial, sin limitarse exclusivamente a articular las diversas competencias ejercitables (en este caso, las modalidades que puede adoptar esta técnica de intervención especialmente intensa en la economía), sino que condiciona todo el listado competencial, sirviendo, en fin, de cobertura de todo tipo de actuaciones estatales fundadas en la unidad económica nacional¹³⁴. No se trata, en absoluto, de una construcción por completo artificiosa y surgida de la nada, sino que encuentra su anclaje en la misma norma constitucional y, sobre todo, en los Estatutos de Autonomía, aunque cabe formular algún reproche y hacer alguna precisión.

La anterior viene a ser, resumida, la caracterización que ha hecho el Tribunal Constitucional de lo que en principio se presentaba como uno más de los títulos materiales de intervención reconocidos a las instancias centrales del poder público en el Estado español. De este modo, el contenido de la técnica planificatoria, en su ejercicio por el Estado, se incrusta en el sistema constitucional de distribución de competencias, dando lugar a un entendimiento distinto y mucho más amplio de lo que podría aparentar ese título doble, integrado por un caso de competencia «compartida» y un caso de competencia exclusiva estatal para la «coordinación».

De acuerdo con la interpretación realizada, para conocer el alcance de la respectiva competencia sobre planificación habrá que precisar el significado global de esta técnica, así como explicar el juego que en la misma pueden dar los términos «bases y coordinación». El estudio que aquí hacemos no se extiende, desde luego, a la problemática de fondo de la legislación básica y de la potestad coordinadora, que se sitúan en la teoría general del Estado autonómico o del Derecho Administrativo (diríamos ya, casi, en la teoría jurídica general, a secas).

El tratamiento que conviene al enfoque de esta obra es el del contraste de las respectivas competencias, proponiendo una línea

¹³⁴ Como dice PAREJO, la «lógica cerrada» de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las competencias económicas tiene uno de sus principales fundamentos en la vocación general del título competencial del art. 149.1.13.º, «sirviendo de cobertura para la gestión de todos aquellos intereses relativos a la unidad no habilitada por otro título específico; estructura ésta que, como salta a la vista, no es nada inocua» (L. PAREJO ALFONSO, «Situación y perspectivas del Estado autonómico: el papel central de la política económica», PEE 35, 1988, p. 389).

interpretativa que tenga esencialmente en cuenta el supuesto del que partimos. La CE (en conjunto, el bloque de la constitucionalidad) ha efectuado un determinado reparto de competencias entre las instancias regionales y la central, un reparto que alcanza también a un numeroso grupo de actividades relacionadas con la economía, sobre las que la Comunidad Autónoma ostenta una capacidad de actuación no despreciable (y distinta, en cada caso, permitiendo modalidades de intervención muy variadas), por lo que no puede admitirse que la viabilidad del sistema de descentralización territorial —su misma operatividad— se deje al albur de la interpretación cambiante de una cláusula de competencia estatal.

Carece de sentido que el mismo texto constitucional que proclama de manera tan solemne la autonomía de las Entidades territoriales para la gestión de sus respectivos intereses, reserve al Estado la capacidad de condicionar ésta en modo tal que suponga su práctica perversión, como sin duda ocurre cuando el legislador estatal lleva a cabo una delimitación competencial, fuera de los casos previstos con esta finalidad. A ello conduce la utilización por el Tribunal Constitucional de una peculiar cláusula competencial, como es la «ordenación general de la economía», con un endeble apoyo normativo y con unas consecuencias finalmente incalculables en el proceso descentralizador.

Las posibilidades de planificación autonómica han sido conscientemente restringidas al máximo, por la sustantivación del título competencial estatal relativo a la ordenación general de la economía, que se conecta directamente con la unidad del mercado. Así, como simple muestra, no deja lugar a dudas la reflexión que ofrece la Sentencia del Tribunal Constitucional 177/1990, de 15 de noviembre, retomando la doctrina sentada con anterioridad¹³⁵:

«Corresponde al Estado la ordenación de la actuación económica en general, lo cual presupone la ordenación de la actuación económica de todos los sectores y del propio Estado en relación con ellos¹³⁶; aunque esta actuación del Estado no pue-

¹³⁵ Esta Sentencia retoma y aplica a la solución de la controversia competencial planteada (relativa a la normativa gallega sobre medidas de fomento del sector de construcción naval de Galicia, en relación con la normativa estatal de reconversión de dicho sector) la doctrina ya establecida, con ocasión de los recursos sobre la legislación de reconversión industrial, en la Sentencia 29/1986, de 20 de febrero; sobre este supuesto específico, vid. MALARET, *Régimen jurídico-administrativo...*, ob. cit., pp. 264 y ss.

¹³⁶ La Sentencia 29/1986 precisaba, más matizadamente, que «corresponde al

da vaciar las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de planificación; ahora bien, la vigencia del principio constitucional de unidad económica (...), del que se deduce la exigencia de que el orden económico sea uno en todo el Estado, obliga a entender que, cuando para conseguir los objetivos de la política económica nacional sea precisa una acción unitaria en el conjunto del territorio estatal, en tal caso, el Estado puede realizar una planificación de detalle¹³⁷.

(...) las exigencias del principio de unidad económica, anudadas a la competencia estatal *ex* artículo 149.1.13 de la Constitución, justifican la existencia de planes nacionales de reconversión industrial que regulen una planificación de detalle del sector, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas que posean competencias de desarrollo y ejecución de los planes estatales de reestructuración de sectores económicos (...) puedan establecer otras medidas planificadoras complementarias y coordinadas con las estatales» (FJ Tercero).

No existe semejante título en la CE, que recoge esta expresión como límite o como marco en el que debe actuarse («de acuerdo con») la posible competencia autonómica sobre agricultura y ganadería (art. 148.1.7.ª CE), existiendo otra alusión más o menos similar, pero mucho más precisa, a los objetivos de la política económica nacional (dentro de los cuales debe moverse la eventual actividad de fomento del desarrollo económico llevada a cabo por la Comunidad

Estado la ordenación de la actuación económica en general, lo cual presupone la ordenación de la actuación económica de todos los sectores y del propio Estado en relación con ellos, es decir, de la propia intervención del Estado en materia económica. Esta actuación del Estado, por medio de sus órganos, no puede llegar, sin embargo, a un vaciamiento de las competencias asumidas por la Comunidad en materia de planificación, *de donde se deduce la necesidad de articular la competencia del Estado y de la Comunidad»* (FJ Cuarto; las menciones destacadas por nosotros, de gran importancia, desaparecen en la recepción posterior de esta doctrina).

¹³⁷ La Sentencia 29/1986 era también más exhaustiva y matizada en este punto: «Desde esta perspectiva parece claro que, cuando para conseguir objetivos de la política económica nacional, se precise una acción unitaria en el conjunto del territorio del Estado, por la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de determinados problemas económicos o por la estrecha interdependencia de las actuaciones a realizar en distintas partes del territorio nacional, el Estado en el ejercicio de la competencia de ordenación de la actuación económica general podrá efectuar una planificación de detalle, siempre, y sólo en tales supuestos, que la necesaria coherencia de la política económica general exija decisiones unitarias y no pueda articularse sin riesgo para la unidad económica del Estado a través de la fijación de bases y medidas de coordinación.»

Autónoma, según el art. 148.1.13.ª). Parece claro que es posible conocer cuáles sean estos objetivos, incluso si no son directamente explicitados por las actuaciones gubernamentales que, junto al Presupuesto del Estado, instrumentan ordinariamente la política económica nacional, pero ¿qué es, en cambio, ordenación general de la economía? ¿Cómo se instrumenta y hasta dónde llega el contenido de dicha ordenación? Ahí reside un primer inconveniente, pues, como se ha señalado, esta noción carece de contenido jurídico mínimamente conocible y, por tanto, resulta, cuando menos, confusa, poco útil como argumento de naturaleza jurídica y decididamente imposible como título competencial¹³⁸. Ordenación general de la economía sería, al fin y al cabo, todo aquello que el Estado entendera como tal, lo que, actuando como título atributivo de la competencia, supondría una permanente redefinición del sistema distributivo, según el criterio estatal. Como es sabido, no cabe admitir este fenómeno de traslación de la voluntad del constituyente a la voluntad del legislador, sino que la actuación legislativa debe referirse, por contra, al marco previamente definido por aquél¹³⁹.

En resumidas cuentas, la ordenación general de la economía no tiene ningún valor real para definir el principio de unidad de mercado, pues el planteamiento que se hace de aquélla tiende a identificarla con este último, lo que nos vuelve a situar al comienzo del problema, viendo la incapacidad de que estos términos se expliquen mutua y recíprocamente, máxime cuando el primero se utiliza como un título genérico de competencia estatal. La interpretación más sensata apuntaría, por ello, al carácter no competencial de la expresión manejada, que evocaría el concepto habitual de ordenación, en cuanto conjunto normativo de toda especie y procedencia, regulador de la actividad económica, como garantía de coherencia de la actuación pública en este campo¹⁴⁰.

¹³⁸ I. LASAGABASTER HERRARTE, «Planificación y ordenación de la economía: títulos competenciales y problemas específicos», en AA.VV., *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, vol. II, 1991, p. 698.

¹³⁹ En este sentido, la obligatoriedad y carácter vinculante de la CE, avala la reiterada jurisprudencia constitucional sobre el limitado alcance del legislador (reducido a los casos excepcionales que contempla la propia CE) en la definición del sistema competencial, empezando por el papel fundamentalísimo del legislador estatuyente; con referencia al mismo concepto de ordenación económica, VIVER, *Materias competenciales...*, ob. cit., p. 117.

¹⁴⁰ Así parecen entenderlo T. R. FERNANDEZ («Perfiles constitucionales...», art. cit.), inicialmente J. GARCIA TORRES («La ordenación general de la economía, título sustantivo de competencia estatal», REDC 17, 1986, p. 252), TORNOS («Régim espe-

Por contra, aquellos que sostienen una tesis distinta se empeñan en aducir un dato normativo al que otorgan una significación y una relevancia de las que carece, como es la generalizada incorporación del término en los Estatutos de Autonomía, tanto en los de Comunidades de vía rápida como en los ordinarios. Así, en el EAr la ordenación general de la economía enmarca las competencias autonómicas sobre agricultura, ganadería e industrias alimentarias (art. 35.1.8) y sobre instituciones de crédito cooperativo público y territorial (art. 39)¹⁴¹. No parece necesario insistir en que los Estatutos tenían necesariamente delimitadas sus opciones por el sistema constitucional, siendo de todo punto impensable que aquéllos crearan un título competencial al margen de las previsiones de la CE, de cuyo tenor no se desprenden, como veíamos, sino la competencia estatal del art. 149.1.13.^a y las posibles competencias autonómicas citadas.

En consecuencia, no resulta extraño que la configuración del

cial de les competències econòmiques». en AA.VV., *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. I, 1988, pp. 458 y 459), VIVER (loc. cit.) y E. MALARET, «Aplicación de las previsiones constitucionales y estatutarias en materia de competencias económicas», en *Hom. García de Enterría*, vol. V, pp. 4059 a 4063, para quien la utilidad del concepto puede cifrarse en su carácter expresivo, como síntesis de las competencias estatales, de modo que «la ordenación general de la economía es la designación abreviada de un conjunto, pero no una nueva y sustantiva competencia estatal que se añada sin más a las que la Constitución atribuye al Estado. El uso de dicho concepto tiene la ventaja de permitir exponer de forma completa la intervención estatal en la economía. Su función es expositiva al sintetizar en un todo coherente y sistemático los múltiples títulos competenciales que atribuyen al Estado facultades para orientar e incidir en la economía» (art. cit., pp. 4060 y 4061), sin perjuicio de que a menudo las intervenciones estatales en la economía puedan venir fundadas simultáneamente en varios títulos competenciales (en esta misma línea. ALBERTI, «Principio de unidad económica...», art. cit., para quien se trata de un proceso de reconstrucción de las competencias económicas del Estado: vid. pp. 166 a 173).

Para GÓMEZ-FERRER, en cambio, la ordenación general de la economía es un título de competencia estatal, pues si bien no aparece reconocido como tal en los listados de la CE, es una realidad preconstitucional que no ha sido modificada ni por ésta ni por los Estatutos, que respetan expresamente tal ordenación como atribución del Estado, lo que vendría a sumarse a la reserva de los aspectos básicos y de la coordinación sobre planificación general de la economía que hace el art. 149.1.13.^o CE [R. GÓMEZ-FERRER MORANT, «Bases y ordenación general de la economía», en A. PEREZ CALVO (Coord.), *Normativa básica...*, ob. cit., pp. 125 a 128].

¹⁴¹ Idénticas referencias, entre los Estatutos de primera categoría, por ejemplo, en los arts. 10.25 EPV (relativo a la promoción del desarrollo y la planificación económica), 12.1 ECat (que habla de «las bases y la ordenación de la actividad económica general», manejando el término como si se tratara de un sinónimo de la coordinación a la que alude la CE; expresiones a las que se añade también la política monetaria estatal), etc.

nuevo título estatal, habilitante para la imprecisa ordenación general de la economía, se haya realizado por el Tribunal Constitucional mediante una suerte de asimilación con (o reinterpretación de) las bases y la coordinación de la planificación, operación nunca bien explicada. Es una jurisprudencia poco clara en su fundamentación, aunque bastante contumaz en los resultados que persigue, jurisprudencia acumulativa y justificativa, que ha acabado por presentar un «macro título» estatal en materia de planificación, del que difícilmente puede escapar una actuación autonómica de signo económico, por irrelevante que parezca, y cuya extensión, sobre todo, no conoce límite ni, en resumen, cabe prever con antelación¹⁴². Sin entrar en el casuismo mediante el cual el Tribunal ha ido perfilando los trazos de su doctrina¹⁴³, es conveniente apuntar de forma escueta la fundamentación y las características principales de la misma, destacando los aspectos críticos.

Un primer elemento para la crítica es la configuración de este título con un carácter eminentemente finalista. Afecta a la ordenación general de la economía —y se residencia en el ámbito competencial del Estado— todo lo que afecta a la economía, todo lo que produce consecuencias o efectos económicos en la economía nacional. La utilización del criterio finalista imposibilita cualquier intento de definición de la materia, pues precisamente ésta no se caracteriza por su contenido, sino por sus efectos o incluso por sus intenciones, ya que no se exige siquiera una cierta magnitud del efecto. Ello acaba conduciendo a una completa perturbación del sistema competencial, pues éste se encuentra sometido a la valoración de los resultados, de modo que una determinada actuación autonómica, lógicamente residenciable en una competencia estatutariamente atribuida (por ejemplo, sobre materia de vivienda o de agricultura o de industria),

¹⁴² Así ha sido denunciado en ocasiones por algún voto particular, como el suscrito por el Magistrado RUBIO LLORENTE en la Sentencia 75/1989, de 21 de abril, que discute el generoso trato que la jurisprudencia constitucional ha otorgado —sistemáticamente, además— al art. 149.1.13.º CE.

¹⁴³ Vid. los análisis pormenorizados que hacen SAINZ MORENO, «El principio de unidad...», art. cit., pp. 254 a 257 y 278 y ss.; VIVER, *Materias competenciales...*, ob. cit., pp. 235 y ss.; PULIDO, «La jurisprudencia...», art. cit., pp. 165 a 170; LASAGABASTER, «Planificación...», art. cit., pp. 695 a 702; TORNOS, «Régimen especial...», art. cit., pp. 452 a 459 (del mismo autor, también, «Las competencias de la Comunidad Autónoma de orden económico y su desarrollo», en BAR (Dir.), *El Estatuto de Autonomía de Cantabria...*, ob. cit., pp. 360 a 363); J. RODRIGUEZ-ARANA, «Competencias Económicas, Estado y Comunidades Autónomas», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 22, 1995, pp. 23 a 34.

pierde todo sentido material, para ser enjuiciada según los resultados que produce, y si existe entre ellos algún atisbo de lo que pueda ser considerado como ordenación económica o regulación relacionada con la unidad, se invalida tal actuación autonómica. Se trata, en definitiva, de reescribir el sistema distributivo de las competencias, por vía jurisprudencial y a instancia de las instituciones centrales del Estado.

El Tribunal Constitucional ha sido consciente, incidentalmente, de los riesgos y de las condiciones que impone la caracterización competencial de las actividades según las finalidades que persigue. Así, en la Sentencia 225/1993, de 8 de julio (sobre la Ley de la Generalidad Valenciana de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales), en torno a la competencia de comercio interior, concretamente los aspectos relativos a la regulación de los horarios comerciales, afirma lo siguiente:

«Dado el carácter general y abierto de las cláusulas que habilitan al Estado, con el posible riesgo de que por este cauce se produzca un vaciamiento de las concretas competencias autonómicas en materia económica si no se precisan los límites de aquéllas, es obligado enjuiciar en cada caso la constitucionalidad de la medida estatal que limita la competencia asumida por una Comunidad Autónoma como exclusiva en su Estatuto. Lo que requerirá el examen detenido de la finalidad de la norma estatal de acuerdo a su "objetivo predominante" (STC 13/1989), así como la necesaria correspondencia de esa medida con los intereses y fines generales que justifican la intervención del Estado para la ordenación de la actividad económica general»¹⁴⁴.

¹⁴⁴ FJ Tercero D), en el que previamente se recuerda la doctrina constitucional general respecto al art. 149.1.13.º CE: «En correspondencia con el presupuesto de un único orden económico nacional y la consiguiente existencia de un mercado nacional único (SSTC 1/1982, 32/1983, 11/1984, 24/1986 y 88/1986, entre otras), esta competencia estatal se extiende a un conjunto muy amplio de materias; justificándose la intervención del Estado siempre que para la necesaria coherencia de la política económica general sea preciso adoptar decisiones unitarias (STC 29/1986). Pues como también se ha dicho en la STC 186/1988, "la competencia estatal en cuanto a la ordenación de la economía responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos". Por consiguiente, aun existiendo una competencia sobre un subsector económico que una Comunidad Autónoma ha asumido como "exclusiva" en su Estatuto (...), esta atribución competencial "no ex-

Sin embargo, esta consideración no impide que la Sentencia siga con el razonamiento habitual, frente al que creemos que es objetable lo que se aduce en el voto particular que formula el Magistrado VIVER PI-SUNYER (al que se adhieren los Magistrados DE LA VEGA BENAYAS, GIMENO SENDRA y MENDIZABAL ALLENDE), criticando la interpretación del alcance de los títulos competenciales a partir de los fines de las actividades públicas, en lugar de en función del objeto de éstas. La realización de las finalidades tiene que llevarse a cabo a través de las competencias asignadas a cada Ente por el bloque de la constitucionalidad, sin perjuicio de que aquéllas puedan servir de criterio interpretativo del objeto y contenido de las respectivas actividades, pero nunca como criterio delimitador de las competencias. De donde se deduce que, en efecto, «los fines podrán servir medianamente para determinar ese objeto y contenido, pero, salvo casos realmente excepcionales, no pueden ser utilizados como criterios autónomos de delimitación competencial»¹⁴⁵.

No se discute que la realidad de las economías actuales puede plantear serias exigencias de colaboración e incluso de limitación del campo de acción propio de la Comunidad Autónoma, pero tales exigencias pueden cubrirse mediante los títulos reservados al Estado —bases y coordinación—, lo que, en último extremo, permite una

cluye la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector, y que el ejercicio autonómico de esa competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales, que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias, siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica” (STC 75/1989, fundamento jurídico 3.º). Ni tampoco excluye que el Estado intervenga “cuando para conseguir objetivos de política económica nacional se precise una actuación unitaria en el conjunto del territorio del Estado”, aun si se trata de una “planificación de detalle” (STC 29/1986) o de acciones o medidas singulares para alcanzar los fines propuestos en la ordenación de un sector económico (SSTC 95/1986 y 152/1988, entre otras)».

¹⁴⁵ En el caso, se trata de la consideración o no como básica de la normativa estatal reguladora de los horarios comerciales, en la que se establece un régimen de absoluta libertad de las empresas para la fijación de éstos (al que viene a contradecir la legislación autonómica cuestionada). La Sentencia afirma el carácter básico en este punto del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, de medidas de política económica; el mismo problema se ha planteado también en relación a otras leyes autonómicas y se ha resuelto en términos idénticos: vid. un comentario de conjunto sobre esta línea jurisprudencial en L. MIGUEZ MACHO, «La reglamentación administrativa de la actividad comercial por las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 225/1993, 227/1993, 228/1993, 264/1993 y 284/1993)», RAP 133, 1994, pp. 253 y ss.; J. TORNOS MAS, «Libertad de horarios comerciales y marco constitucional», Derecho Privado y Constitución 5, 1995, pp. 197 y ss.

mayor seguridad jurídica (en la medida en que ésta es compatible con los fenómenos económicos) y asegura también la virtualidad de las competencias autonómicas. Por otra parte, el binomio ordenación general-unidad de mercado sólo añade confusión, introduciendo, además, un cierto arbitrio que coloca al Tribunal Constitucional en una postura francamente incómoda y ajena a su sentido institucional, como es la de ser, en la práctica, mero intérprete y ejecutor de la política económica diseñada por el Gobierno de la Nación.

Al marco general que acabamos de describir, hay que añadir el uso que se ha hecho de las respectivas competencias por cada instancia territorial, teniendo en cuenta las atribuciones realizadas por el bloque constitucional, lo que se concreta principalmente en los títulos estatales relativos a la legislación básica y a la coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como en la incidencia de los mismos sobre las actuaciones económicas de la Comunidad Autónoma¹⁴⁶.

2. SIGNIFICADO DE LAS BASES Y LA COORDINACION DE LA PLANIFICACION GENERAL DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA E INCIDENCIA DE LAS MISMAS EN LA REALIDAD AUTONOMICA

Respecto a las bases de la planificación general de la actividad económica, además de tomar razón de su significado en cuanto mecanismo homogeneizador, en sus aspectos esenciales, de los principios y objetivos de las acciones económicas que sean emprendidas desde el nivel autonómico —que deben ser integrables en el diseño general de política económica realizado por el Estado o, cuando menos, no contradictorias con éste—, hay que decir que participan notablemente de la complejidad de la teoría de las bases normativas. No es preciso analizar ahora con detalle la evolución que ha tenido lugar en la interpretación de la legislación básica por parte del Tribunal, aunque a estas alturas podemos hacernos eco de sus propias palabras para recordar las líneas generales de aquélla, sobre la idea de

¹⁴⁶ Como es lógico, el estudio específicamente referido a cada Comunidad Autónoma debería realizarse aisladamente en cada caso, lo que evidentemente no podemos afrontar aquí, por lo cual se mantiene el discurso generalizable al problema global del Estado autonómico, como banco de pruebas del que resulta la incapacidad competencial del principio de unidad de mercado, en los términos abstractos en los que es habitualmente entendido.

que el carácter básico responde a la exigencia de «asegurar los fines de unidad normativa mínima» y no a la falta de minuciosidad o de detalle de las normas, es decir:

«La definición de las bases, en el ámbito de la legislación compartida, tiene por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses; por ello, en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal.

Precisamente al fin de evitar tal consecuencia contraria al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas responde el principio de preferencia de ley, que rige esta materia —no confundible con el de reserva de ley, incompatible con el aspecto material que interviene en la conformación del concepto de lo básico—, en virtud del cual corresponde, siempre que así sea posible, definir lo básico a la norma emanada del poder legislativo del Estado, que es la que mejor garantiza la generalidad y estabilidad de las reglas básicas y, por consiguiente, el respeto debido a las competencias autonómicas de desarrollo —STC 69/1988— (Sentencia 147/1991, de 4 de julio).

El FJ Cuarto de esta Sentencia, párrafo C), en el que se vierten las afirmaciones reproducidas, continúa profundizando en el sentido de lo básico (a propósito de los títulos sobre pesca marítima y ordenación del sector pesquero), mediante el recordatorio de lo establecido con anterioridad por el Tribunal, precisando el significado y el funcionamiento de ese «principio de preferencia de ley», que no impide, sin embargo, la intervención del reglamento en la definición de lo básico, por cuestiones técnicas o por el carácter coyuntural de la materia de que se trate, así como incluso, en casos excepcionales, de meros actos de ejecución¹⁴⁷.

¹⁴⁷ «Sin embargo, no está de más recordar que "la idea misma de ordenación

Ha sido precisamente en el campo de las competencias económicas donde se ha encontrado uno de los principales soportes de la evolución de dicha teoría hacia un concepto dual (formal y material) de la legislación básica y donde la estructura de ésta se ha considerado más amplia, incluyendo, como se acaba de apuntar, no sólo aspectos que deben ser regulados mediante ley dictada por las Cortes Generales, sino también normas reglamentarias e incluso, en ocasiones, simples actos de ejecución a cargo del aparato administrativo general del Estado.

conlleva facultades que difícilmente pueden ejercitarse mediante ley" —SSTC 33/1984 y 56/1989—. Y por eso este Tribunal ha reconocido reiteradamente como conforme a la Constitución la intervención del reglamento en la delimitación de lo básico, siempre que resulte justificada por el "carácter marcadamente técnico" o "por la naturaleza cambiante y coyuntural" de la materia que es objeto de la misma —SSTC 76/1983, 77/1985 y 86/1989—.

Y aun más allá de eso, la doctrina constitucional ofrece diversos ejemplos de supuestos, ciertamente muy excepcionales, en los que ha admitido la categoría conceptual de actos de ejecución de naturaleza básica, si bien requiere la presencia de alguna especial razón que, de manera manifiesta, así lo justifique, como ocurre cuando el acto de ejecución afecta a intereses de varias Comunidades Autónomas o comporta márgenes amplios de discrecionalidad que sólo puedan ser encomendados a instancias generales —SSTC 1/1982 y 44/1982—, se produzcan situaciones de urgencia y sea preciso evitar daños irreparables o se trate de preservar la normativa de una institución considerada básica y por vía de conexión —STC 75/1983—, pronunciándose en el mismo sentido las SSTC 48/1988 y 49/1988, en la primera de las cuales se establece que "excepcionalmente pueden considerarse básicos ... ciertos actos de ejecución, cuando por la naturaleza de la materia resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases", diciéndose en la segunda de dichas Sentencias "que las bases pueden contener regulaciones detalladas de la materia, aspectos concretos e incluso actos de ejecución" "cuando sean realmente imprescindibles para el ejercicio efectivo de competencias establecidas".

Con ello quiere decirse que las reglas y actos que merezcan la calificación de básicos no pierden tal consideración, aunque desciendan a un grado de detalle y minuciosidad, que dificulte o incluso impida el desarrollo normativo autonómico o la adopción de determinados actos de ejecución, puesto que ello, según se deja dicho, solamente determinará la invasión de la competencia de la Comunidad en aquellos casos en los que la actuación estatal no venga justificada por algunas de las razones que se dejan expuestas u otras de igual o análogo sentido y alcance excepcionales.

Por tanto, deberá en cada caso concreto examinarse si el detalle y minuciosidad de la reglamentación estatal o el acto de ejecución realizado por instancias centrales goza de cobertura justificativa suficiente por responder a la necesidad de asegurar los fines de unidad normativa mínima que legitima la competencia básica estatal.»

Vid., con carácter general, A. GUTIERREZ LLAMAS, *La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. Estudio jurisprudencial de la técnica bases más desarrollo*, 1994, con abundante referencia también a la polémica doctrinal sobre esta técnica.

La amplitud de lo que puede considerarse básico, cuando se trata de materias de naturaleza económica, ha alcanzado un alto grado de consolidación en la jurisprudencia constitucional, que se ha relacionado también con las exigencias de la unidad económica, las cuales aconsejarían, si se nos permite la expresión, una configuración nada general (muy detallada) de la ordenación general de la economía. A ello se refiere con cierta extensión la Sentencia 135/1992, de 5 de octubre, relativa a la competencia básica sobre ordenación del crédito y la banca, en términos que parece conveniente recordar:

«Las bases, por su propia esencia, tienen vocación de estabilidad, pero en ningún caso son inamovibles ni puede predicarse de ellas la petrificación, incompatible no sólo con el talante evolutivo del derecho, sino con el propio dinamismo del sector de la economía en el cual se insertan. Es evidente sin mayor razonamiento que la flexibilidad de la ordenación y su capacidad de adaptarse a las circunstancias cambiantes y a la labilidad del sector propician una mayor expectativa de perdurabilidad en una relación directamente proporcional a aquellas características» (FJ Segundo)¹⁴⁸.

De ahí que el contenido esencialmente normativo de las bases (en ese caso, de la ordenación del crédito y la banca) no excluya como integrantes de ese concepto a simples actos administrativos. Circunstancia que para el Tribunal deriva no sólo de la unidad económica nacional, sino también de la «necesidad de actuaciones estatales directas por razones de urgencia en prevención de perjuicios irreversibles al interés general» (Sentencia 135/1992, FJ Quinto).

Las consecuencias de este planteamiento son incalculables, como

¹⁴⁸ Se refiere igualmente esta Sentencia al distinto carácter que pueden llegar a tener las normas básicas, con fundamento en las potestades constitucionalmente reconocidas al poder ejecutivo: «Estas bases han de ser, en principio, normas legales (...) pero también, en su caso, reglamentarias, en el uso de la potestad que al Gobierno de la Nación otorga el art. 97 CE.» Incluso «y bajando un escalón más en la jerarquía normativa, hay una serie de disposiciones o "medidas" que concretan elementos en blanco de la norma legal para permitir su adaptación a las circunstancias y, por ello, participan de esa misma naturaleza normativa. En efecto, la estructura como un todo no puede olvidar los aspectos coyunturales y más en este ámbito de la economía (...) En cualquier caso, se está en presencia de factores básicos, a veces con un cierto carácter coyuntural, que por ello mismo no menoscaban la competencia autonómica para el desarrollo legislativo, a la que sirven para enmarcar por esa su naturaleza intrínseca, como fundamento del sistema».

se ha puesto de manifiesto en el voto particular del Magistrado VIVER PI-SUNYER (al que se adhiere el Magistrado LOPEZ GUERRA) a la Sentencia 155/1993, de 6 de mayo, donde se pretende reducir a sus justos límites la dimensión de la competencia básica estatal, reclamando un entendimiento plenamente razonable de ésta, en cuanto que sólo excepcionalmente se puede admitir su extensión a meros actos de ejecución. Tal y como se argumenta en el citado voto particular, siguiendo la jurisprudencia establecida por el propio Tribunal Constitucional, debe interpretarse de manera restrictiva la posibilidad de que facultades ejecutivas se consideren integradas en la normativa básica.

Y ello es así, de conformidad con la doctrina constitucional sobre la legislación básica, dado que, como afirman los Magistrados firmantes, «este Tribunal ha advertido en reiteradas Sentencias que las bases deben establecerse mediante leyes formales; sólo excepcionalmente pueden plasmarse en disposiciones reglamentarias y, más excepcionalmente todavía, en actos de ejecución». La lógica de este razonamiento, impone una justificación puntual de las circunstancias y motivos excepcionales que legitiman la gestión administrativa estatal como competencia básica, lo que avala, en definitiva, la imposibilidad de una concepción extensiva generalizada, exigiendo un proceso de argumentación determinado en relación con cada caso concreto¹⁴⁹.

En resumen, puede afirmarse que las medidas de planificación estatal (es decir, las decisiones y actuaciones económicas de las instituciones centrales del Estado en aquellas materias de índole económica sobre las que ostentan competencias) tendrán carácter básico cuando resulten verdaderamente fundamentales para llevar a cabo

¹⁴⁹ En la Sentencia de referencia (sobre la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito), la discrepancia de los firmantes del voto particular se concreta, fundamentalmente, en la consideración como básica de la autorización administrativa —por el Ministerio de Economía y Hacienda— previa a la constitución de una cooperativa de crédito. No puede apreciarse, ciertamente, que ese acto de ejecución (y las conexas actividades de inscripción registral de la cooperativa, que son, además, actividades regladas, en la medida en que deben realizarse necesariamente con la sola comprobación de que concurren los requisitos legalmente exigidos) esté amparado por circunstancias tan excepcionales como afectar de modo concreto a los intereses generales supraautonómicos, ser complemento necesario de la competencia básica estatal (en este caso, para la ordenación del crédito) o incidir sustancialmente en la estabilidad y el funcionamiento del sistema crediticio («sobre todo, y éste es un argumento complementario importante, si se tiene en cuenta el limitado volumen de depósitos y de operaciones que en la práctica llevan a cabo las cooperativas de crédito en comparación con las demás entidades de crédito»).

la política económica nacional en el marco de la unidad del orden económico que la Constitución sanciona. De manera que en tales ocasiones las actuaciones, tanto normativas como ejecutivas, desplegadas por la Comunidad Autónoma en las materias en que tenga, a su vez, atribuida competencia, deberán respetar ese contenido básico fijado por el Estado, que, al mismo tiempo, deberá ser tal que no predetermine ni agote absolutamente las posibilidades autonómicas de actuación garantizadas en el bloque normativo constitucional, sino que en dichas materias se permita la adopción —dentro del respeto a lo básico— de medidas diversas por las distintas Comunidades. Cualquier intento de explicación abstracta de los criterios seguidos por el Tribunal Constitucional se agota aquí y no ofrece verdaderamente pautas generales de actuación¹⁵⁰.

La dificultad ha estribado, habitualmente, en la concepción como básicos de todos los aspectos que tuvieran una relación (aun marginal o indirecta) con los objetivos de la política económica nacional, vedando, en consecuencia, la actuación autonómica que pudiera afectar a esas finalidades.

En términos objetivos, cabría considerar que la ordenación general de los aspectos básicos de la economía por parte del Estado debería estar referida a asuntos sustanciales cuya trascendencia en la economía nacional aconseje su carácter básico en todo el territorio, pues creemos en realidad, como ha afirmado circunstancialmente el propio Tribunal Constitucional, que no es suficiente «que una medida estatal tenga algún efecto sobre la economía o sobre el sistema productivo para entender que se trate de una medida de naturaleza económica» de carácter básico (Sentencia 192/1990, de 29 de noviembre —FJ Cuarto—), sino que debe tener «una incidencia directa y significativa en la actividad económica general» (Sentencia 76/1991, de 11 de abril (FJ Cuarto))¹⁵¹.

¹⁵⁰ Tampoco parece misión del Alto Tribunal allanar este camino, sino dar respuesta a los concretos problemas planteados en los procesos conflictuales y de inconstitucionalidad. El análisis de los diversos pronunciamientos que cabe extraer de la jurisprudencia, en cuanto a las actuaciones estatales en el ámbito económico que han sido consideradas básicas, en la normación legal y reglamentaria y en la ejecución administrativa no es nuestro propósito, pero puede comprobarse, una vez más, en el resumen que hace LASAGABASTER, «Planificación...», art. cit., pp. 708 a 710; GUTIERREZ LLAMAS, *La distribución...*, ob. cit., pp. 125 a 128 y 144 a 151.

¹⁵¹ Se ha insistido también en este planteamiento desde una perspectiva sectorial, al considerar las medidas aceptables en algún sector como la ganadería [«La simple justificación de un plan o de otra medida de fomento o coordinación no puede dar cobertura automática a cualquier medio de gestión de esas medidas (...), pues la com-

A este respecto, merece la pena señalar el esfuerzo que se viene realizando muy recientemente, en una serie reiterada de votos particulares, para lograr una delimitación más ajustada de la legislación básica estatal en materias de índole económica, discrepando de la decisión mayoritariamente adoptada en unos casos en los que estaba en juego la consideración de la competencia del Estado para proceder a la ordenación general de la economía, como competencia de carácter básico proyectada a determinados sectores¹⁵².

La idea fundamental que sustentan los votos citados, con vistas a combatir la concepción expansiva de la legislación básica que adopta el Tribunal, se resume en la necesidad de hacer una correcta interpretación sistemática de los títulos competenciales implicados. Para ello, debe partirse del entendimiento de lo que supone la técnica de la legislación básica, que, como se dice en el voto a la Sentencia 204/1993, no implica un reparto de la materia de que se trate (integrada por elementos básicos y, en su caso, por elementos residuales o no básicos), sino que implica un sistema de distribución competencial que hace referencia a las distintas funciones que correspon-

petencia del art. 149.1.13 no puede absorber bajo él (...) cualquier medida que tenga incidencia en un sector concreto, en este caso la ganadería» —Sentencia 145/1989, de 25 de septiembre, FJ Quinto—), la agricultura («no es lícita una interpretación extensiva del referido título competencial estatal que permita absorber bajo él, como correspondiente al Estado, cualquier medida que tenga incidencia sobre los aspectos de una actividad económica sectorial —en este caso la agricultura— vaciando prácticamente de contenido la correspondiente competencia de la Comunidad Autónoma. La posibilidad que el Estado tiene de incidir sobre la ordenación del sector agrícola se ciñe a aquellos extremos que pueden entenderse comprendidos en las bases y coordinación de la planificación económica» —Sentencia 188/1989, de 16 de noviembre, FJ Cuarto—), la industria [«Las actividades de normalización y homologación de productos industriales no pueden considerarse incluidas en la materia de planificación general de la actividad económica, que sin duda delimita la competencia autonómica en materia de industria» —Sentencia 313/1994, de 24 de noviembre, FJ Sexto—, señalando que los títulos genéricos aducidos por la representación del Estado tienen una conexión muy indirecta con el objeto de la controversia (las condiciones que deben cumplir los aparatos que utilizan gas como combustible, en orden a preservar la seguridad y el control del cumplimiento u homologación)], etc.

¹⁵² Los votos, a los que se adhieren distintos Magistrados, son inicialmente formulados por el Magistrado VIVER PI-SUNYER a la Sentencia 204/1993, de 17 de junio (sobre la Ley valenciana en materia de cooperativas de crédito); la Sentencia 225/1993, de 8 de julio (anteriormente citada, sobre la Ley valenciana de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales); la Sentencia 228/1993, de 9 de julio (sobre la Ley gallega de Ordenación del Comercio Interior), y la Sentencia 264/1993, de 22 de julio (relativa a la Ley aragonesa 9/1989, de 5 de octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial en Aragón); se trata, como se ve, de materias de indudable contenido económico.

den a los Entes implicados, esto es, la de establecer la legislación básica y la de dictar la legislación de desarrollo, pertenecientes, respectivamente, al Estado y a las Comunidades Autónomas:

«Desde esta perspectiva, el criterio bases-desarrollo legislativo es un criterio funcional, no material, de reparto de competencias. Ciertamente en casos excepcionales este Tribunal ha aceptado la concepción no funcional; sin embargo, debe mantenerse ese carácter excepcional y evitar que por la vía de las excepciones lo excepcional se convierta en regla. Y debe mantenerse esta excepcionalidad porque la tesis de que las bases estatales agotan la materia supone consagrar la constricción más importante de la correlativa competencia autonómica de desarrollo legislativo ya que equivale, pura y simplemente, a la exclusión de la misma de los sectores de materia considerados básicos y exclusivos del Estado»¹⁵³.

La misma idea es aplicada en el voto particular a la Sentencia 225/1993, en materia de comercio interior (reproducido, por remisión, en los que se van formulando a las Sentencias posteriores sobre ese campo material), concretando entonces, negativamente, el alcance de la actuación estatal en dicha materia por virtud de la competencia estatal sobre las bases de la ordenación económica general. Este planteamiento se enfrenta a la peculiar argumentación del Tribunal según la cual no se produce un vaciamiento de la competen-

¹⁵³ «Pues bien, en el caso que nos ocupa, no creo que pueda afirmarse que la fijación de los porcentajes máximos de las operaciones de las cooperativas con terceros tiene tal trascendencia práctica sobre el sistema crediticio general que justifica la aplicación de este excepcional concepto "material" de bases.» Por otro lado, aunque no se aceptara semejante configuración, esto es, aun admitiendo que en lo básico la competencia estatal se comporta como una competencia exclusiva, nada impide que el Estado decida no agotar todo su ámbito de actuación y que deje posibilidades de actuación a las Comunidades Autónomas, como ocurre en la disposición básica estatal de aplicación en este supuesto, que establece un límite negativo máximo que no puede rebasar un determinado porcentaje de los recursos totales de la entidad, dentro del cual cabe entender que el legislador básico permite que la legislación autonómica introduzca las modulaciones que estime oportunas, teniendo en cuenta, en definitiva, que «como ha reiterado este Tribunal, las disposiciones autonómicas de desarrollo no se limitan a concretar o desarrollar la ley básica —como sucede, por ejemplo, con los reglamentos que desarrollan leyes—, sino que su libertad de configuración es mayor, ya que son un instrumento a través del cual las Comunidades Autónomas fijan políticas propias dentro de los límites establecidos por la normativa básica». En este sentido, vid. TORNOS, «Libertad de horarios comerciales...», art. cit., pp. 212 a 215.

cia autonómica «aunque se haya reducido en un concreto aspecto o subsector dentro de dicha materia» [FJ Cuarto B)].

En la lógica que sigue el Tribunal, nada parece impedir que se llegue sin paliativos a un resultado semejante por la vía de ir acumulando sucesivas reducciones de concretos aspectos o subsectores incluidos en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma. Para evitarlo, parece razonable invertir el planteamiento y hacerlo más respetuoso con las competencias autonómicas, sin perjuicio de ser igualmente riguroso en la aplicación de las atribuciones del Estado, realizando una interpretación sistemática que ponga en relación los títulos competenciales que pueden esgrimir ambas instancias. Así, tal y como indican los firmantes del voto particular, la intervención estatal en ejercicio de la competencia de ordenación económica debe ser extraordinaria y convenientemente justificada, «sobre todo cuando se ejerce mediante medidas que vacían totalmente de contenido real y efectivo subsectores materiales que, como los horarios comerciales, nadie duda que pertenecen a la competencia de comercio interior», teniendo en cuenta, en resumen, que «la restricción de la competencia autonómica sobre comercio interior que esta medida supone no es proporcional a la incidencia que la misma tiene en la ordenación general de la economía»¹⁵⁴.

En relación con el alcance y contenido de la competencia estatal que venimos comentando, resulta especialmente ilustrativo aludir a uno de los supuestos más llamativos de concreción de la planificación y en el que la jurisprudencia constitucional ha dejado sentadas unas reglas más respetuosas, por lo menos tendencialmente, de las competencias autonómicas.

El ejercicio de la técnica de fomento mediante subvenciones a determinadas actividades económicas (en sentido positivo o negativo, esto es, ya sea para la realización o la paralización de la actividad), se ha constituido en uno de los medios más característicos de la planificación, habiéndose desarrollado por el Tribunal Constitu-

¹⁵⁴ Sobre el particular, también TORNOS, «Libertad de horarios comerciales...», art. cit., pp. 205 a 207, en relación al Real Decreto-ley 22/1993, por el que se establecían las bases para la regulación de los horarios comerciales, sin perjuicio de que, por otra parte, la estructura y contenido de la norma son los más adecuados para una legislación estatal respetuosa de la correlativa competencia autonómica sobre comercio interior, al limitarse a establecer los mínimos en relación a los horarios de apertura al público de los establecimientos (p. 202, por nota). Tales consideraciones son igualmente aplicables en la actualidad a la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la de Ordenación del Comercio Minorista, a cuyo art. 3 se ha trasladado la Regulación del citado Decreto-ley.

cional una doctrina que fija los límites del uso de esa técnica en un Estado descentralizado. El interés de la misma sobrepasa el ámbito estrictamente competencial, para adentrarse en el campo general de las relaciones interterritoriales y en el campo específico de las relaciones financieras, en la medida en que el poder de gastar (la capacidad para generar recursos económicos y para destinarlos a las finalidades que se estime conveniente) ha podido influir en el ejercicio de las respectivas competencias. Esta posibilidad se ha manifestado, en particular, a través de la tendencia del Estado a hacer un uso condicional de su poder de gasto, de manera que la atención de las necesidades sentidas en la Comunidad Autónoma (necesidades de intervención para el fomento de los sectores, de las zonas o de las actividades deprimidas en cada región) se quiera vincular a un reajuste competencial, un traslado de la competencia sobre la materia de que se trate, que se situaría, en la práctica, bajo la órbita del poder estatal, con lo que ello tiene de perturbación del orden constitucional de distribución de las competencias, creando —por efecto de la financiación a cargo del Estado— una suerte de «esferas paralelas» a las de competencia autonómica¹⁵⁵.

En este punto, quizá por tratarse de un mecanismo concreto de intervención (y no de una teoría general de las competencias económicas, como viene a ser, en suma, la ordenación general de la economía), el Tribunal se ha mostrado más inclinado a garantizar el ejercicio de las competencias autonómicas, saliendo al paso de la tentación centralizadora, para lo que ha diseñado un sistema-tipo, de aplicación a los supuestos de ejercicio de la técnica subvencional, que expresamente quiere ser el más respetuoso con el carácter descentralizado del Estado y con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas¹⁵⁶. La técnica de fomento puede estar presente en la práctica totalidad de las materias atribuidas a las Comunidades Autónomas. Con todo, procede realizar una serie de precisiones en este punto, por cuanto de admitirse en el orden competencial la actuación de fomento como actividad libre o desvinculada de precep-

¹⁵⁵ L. LOPEZ GUERRA, «Conflictos competenciales, interés general y decisión política», RCEC 1, 1988, pp. 87 y 88.

¹⁵⁶ SANCHEZ MORON, *Subvenciones del Estado...*, ob. cit., pp. 195 y ss., de donde tomamos sustancialmente el esquema que seguimos; vid., sin embargo, las consideraciones críticas de G. FERNANDEZ FARRERES, «La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», REDC 38, 1993, pp. 232 a 239, y de TORNOS, «Las competencias de la Comunidad Autónoma...», art. cit., pp. 363 a 366.

tos sustantivos se produciría también una total subversión de las competencias, ya que prácticamente todas ellas serían concurrentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas¹⁵⁷.

Por otra parte, el «fomento» al que se refieren los Estatutos de Autonomía no se identifica con la técnica clásica de actuación administrativa de esta naturaleza (complementaria de la policía administrativa y del servicio público), sino que debe entenderse en su sentido material más amplio, es decir, como realización de todo tipo de actividades que se dirijan al cumplimiento del mandato constitucional y estatutario de contribuir al crecimiento económico, a la elevación del nivel de vida; en fin, al desarrollo y mejora de la estructura económica regional. Ello supone que se incluiría igualmente, por ejemplo, la actuación del sector público o de las empresas de la Comunidad Autónoma, sin necesidad de que las actividades de promoción económica regional se instrumenten por un medio técnico determinado¹⁵⁸.

El dato fundamental es que la subvención no constituye un fin en sí misma, sino un instrumento puesto al servicio de las políticas llevadas a cabo en el ejercicio de las competencias propias. No es, por tanto, título competencial válido, ni atributivo ni delimitador de las competencias ya distribuidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas por el bloque de la constitucionalidad. A diferencia de lo que ocurre en otros Ordenamientos (el *spending power* en el Derecho norteamericano, cláusula que ha tenido un papel creciente en la perturbación del sistema de distribución competencial), el poder de gasto del Estado no le confiere disponibilidad alguna sobre competencias que le son ajenas.

El esquema competencial sobre medidas de fomento se resume, según la jurisprudencia constitucional, en unos supuestos que pueden darse, determinándose entonces, correlativamente, el comporta-

¹⁵⁷ Así se puede comprobar en la jurisprudencia constitucional, por cuanto ésta ha legitimado la competencia concurrente de fomento del Estado, con base en su competencia de ordenación y planificación de la actividad económica, en sectores tales como la vivienda (Sentencias 152/1988, de 20 de julio, y 59/1995, de 17 de marzo), la agricultura (Sentencias 95 y 96/1986, de 10 de julio), la cinematografía (Sentencia 106/1987, de 25 de junio), el turismo (Sentencia 88/1987, de 2 de junio), ferias comerciales de carácter internacional (Sentencia 13/1988, de 4 de febrero), etc.

¹⁵⁸ Sin embargo, la figura de la subvención se adapta particularmente bien a estos supuestos, por lo que acaban identificándose, aunque sea de forma inadvertida, fomento económico y subvenciones públicas (estas últimas, caracterizadas de manera muy precisa por G. FERNANDEZ FARRERES, *La subvención: concepto y régimen jurídico*, IEF, Madrid, 1985).

miento debido del Estado y de la Comunidad Autónoma conforme al reparto de competencias. Las reglas esenciales que se ponen primeramente en juego son las siguientes:

1. Tanto el Estado como la Comunidad Autónoma pueden subvencionar sin ningún problema, ni mayor límite que el presupuestario, actividades que se amparen en títulos competenciales que den lugar a supuestos de exclusividad competencial, cada uno por su cuenta, reteniendo en su esfera el conjunto de actuaciones públicas —reguladoras y ejecutivas— en que se manifiesta la actividad de fomento.

2. Cuando el Estado quiera destinar fondos para ser utilizados en materias que caen bajo la competencia autonómica, no podrá hacerlo de forma que incida sobre ésta, es decir, dichas transferencias deberán ser incondicionadas, sin predeterminar el ejercicio por la Comunidad Autónoma de su autonomía de gasto en ejecución de sus propias políticas.

3. El Estado dispone, sin embargo, de una amplia cobertura para el otorgamiento de subvenciones finalistas condicionadas, en particular para el fomento de determinadas actividades económicas, por virtud de la competencia para la regulación de las bases y para la coordinación de la planificación general de la actividad económica a la que nos hemos referido, pudiendo integrarse en aquellas bases (de acuerdo a su amplia conformación formal-material) un buen número de actividades de fomento que incidan en sectores económicos de relevancia para todo el país o que lo hagan produciendo unos efectos que se estimen de semejante importancia.

Se trata, por tanto, como ha recordado la Sentencia 13/1992, de 6 de febrero, de reconocer la incidencia de los principios competenciales en la configuración de unos supuestos materiales generales de ejercicio de la potestad subvencional, que se concretan en tres con una variante en el último de ellos según el tipo de gestión de los fondos, esto es, que se precise su gestión centralizada o que sea posible descentralizarla, llevándola a cabo la Administración autonómica:

1. Si la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva sobre una determinada materia para la cual el Estado no goza de ningún título competencial, la única posibilidad estatal de acordar subvenciones a actividades incluidas en esa materia consiste en atri-

buir los fondos en cuestión a la Comunidad mediante consignación presupuestaria de transferencias corrientes o de capital a favor de ésta, para que, integrados en el Presupuesto autonómico, sean libremente atribuidos por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma a los beneficiarios de las mismas. En estos casos, el Estado sólo puede determinar de manera genérica o global el sector, o subsector entero de actividad, de que se trate.

2. Cuando al Estado corresponde la legislación básica y/o la coordinación en un determinado sector material, puede consignar en los Presupuestos subvenciones de fomento, así como especificar su destino y regular las condiciones esenciales de otorgamiento, dejando a la Comunidad Autónoma la gestión, como principio general susceptible de excepción, así como la posibilidad de concretar detalladamente la afectación o destino de la subvención o desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento y tramitación.

3. Si la distribución competencial en la materia se reduce a atribuir al Estado la legislación, en bloque, permitiendo la ejecución autonómica, aquél puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones de otorgamiento y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma.

El principio general de gestión autonómica, que supone el que las Comunidades Autónomas se encarguen, en cualquier caso, de las tareas propias de todas las fases de la misma (recepción, tramitación y resolución de las solicitudes, pago de la subvención, control del cumplimiento y sanción de las infracciones), puede quebrar en circunstancias planteadas como excepcionales, pero que abren un portillo a la centralización¹⁵⁹. Aquí se vuelve, en último extremo, a la indefinición de la que antes hablábamos, al dejar en manos del Gobierno nacional la posibilidad de enjuiciar si concurren estos su-

¹⁵⁹ Las circunstancias que el Tribunal Constitucional ha apreciado —desde la Sentencia 95/1986, de 10 de julio— que determinan la necesidad de una gestión centralizada fueron recordadas, por ejemplo, en la Sentencia 188/1989, de 16 de noviembre, según la cual «sólo es constitucionalmente admisible, por excepción, cuando resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas de fomento, garantizar la posibilidad de obtención y disfrute de las mismas por sus destinatarios potenciales en todo el territorio nacional y evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al efecto, o cuando así se considere exigible para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de la que trata el art. 149.1.1.º de la Constitución...».

puestos fácticos, ya que, como ha destacado LOPEZ GUERRA, se trata de un asunto que sólo puede ser resuelto mediante una decisión basada en criterios materiales, es decir, si un determinado programa de ayudas es susceptible, por su propia naturaleza, de ser regionalizado¹⁶⁰.

Por último, es posible que las normas estatales reguladoras de las subvenciones establezcan la obligatoriedad de que la Administración autonómica informe a la estatal sobre el desarrollo de todo el proceso, como elemento de indispensable conocimiento que incluso puede ser tenido en cuenta a la hora de poner en marcha —y de repartir— futuros programas nacionales de fomento.

Respecto al instrumento técnico-jurídico idóneo para llevar a cabo la territorialización de las subvenciones, el Tribunal Constitucional ha estimado que dicha territorialización encuentra su cauce de expresión más acorde y respetuoso con la autonomía en la consignación presupuestaria de transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas en las correspondientes Secciones, Servicios y Programas del Presupuesto estatal¹⁶¹. No obstante, se reconoce, de nuevo, al legislador estatal un cierto margen de apreciación, que le permite decidir (por dificultades técnicas que imposibiliten su inclusión en la Ley de Presupuestos o por otras razones) no llevar a cabo la territorialización en esa forma, sino mediante una norma inmediatamente posterior o a través de convenio con las Comunidades Autónomas.

Para culminar este breve repaso sobre el funcionamiento de los títulos competenciales, una referencia a la coordinación de la planificación. La competencia estatal de coordinación de las diversas planificaciones existentes —de las decisiones tomadas y de las acciones llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias de naturaleza económica (ya sea en desarrollo de las

¹⁶⁰ LASAGABASTER, «Planificación...», art. cit., pp. 723 a 725; como dice el autor citado en el texto, «en último término, pues, todo depende de la decisión sobre la naturaleza regional o suprarregional de un programa social o económico, es decir, sobre si su organización y gestión puede o no regionalizarse. Claramente se trata de una decisión a la que es difícil llegar mediante técnicas y razonamientos jurisdiccionales; decidir sobre la posibilidad —o incluso la conveniencia— de dirigir un programa económico o social desde una base nacional o regional es, sin duda, una decisión política» (LOPEZ GUERRA, art. cit., p. 89).

¹⁶¹ «De esta forma se evitaría toda confusión inicial acerca de a cuál Administración se atribuye la gestión de las subvenciones, resultando, así, la estructura de los Presupuestos Generales del Estado plenamente congruente con las exigencias del Estado de las Autonomías» (Sentencia 13/1992, cit.).

normas básicas fijadas por el Estado o en materias para las cuales no se hayan dictado éstas)— plantea un volumen de interrogantes igual o mayor a los que hasta ahora hemos esbozado.

La razón fundamental para ello se encuentra en una carencia de fondo del sistema constitucional. Sin duda, el ámbito de la intervención pública en la economía es uno de los campos donde más necesaria aparece la cooperación entre las distintas instancias territoriales implicadas en el proceso económico, hasta el punto de tratarse, verdaderamente, de una exigencia ineludible si se quiere atender correctamente, y con eficacia, los problemas económicos. A pesar de ello, la secuencia cooperación-coordinación-colaboración¹⁶², el tema cooperativo (en todas sus implicaciones, orgánicas y funcionales), está pendiente de una regulación general en nuestro Ordenamiento, siendo muy llamativa la práctica omisión constitucional de mecanismos relacionales o colaborativos, así como la insuficiencia de algunos pronunciamientos legales (como los de la LPrAu)¹⁶³.

La LRJAPA ha venido a paliar tan sólo parcialmente estas lagunas, ya que su Título I, dedicado a regular las relaciones entre las Administraciones públicas, cubre ciertamente un flanco como el interadministrativo, aunque sea con imperfecciones técnicas que no son ahora del caso¹⁶⁴, pero deja completamente aparte otros problemas de alcance jurídico-institucional más amplio, planteados por la doctrina y todavía no solucionados, como los relativos a la reforma del papel del Senado como auténtica Cámara de representación territorial o —por lo que nos ocupa en este momento— la articulación

¹⁶² En el orden que se desee, sin entrar en distinciones técnicas, posibles con base en las experiencias del Derecho comparado y en las propias fórmulas del Derecho Administrativo español. La síntesis más reciente de estos problemas es la de E. ALBERTI ROVIRA, «La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas», DA 230-231, 1992, pp. 49 y ss. (que constituye un interesante balance actual del tema, sobre las bases conceptuales sentadas por este autor en la obra de AJA, TORNOS, FONT, PERULLES y ALBERTI, *El sistema jurídico...*, ob. cit., pp. 393 y ss.).

¹⁶³ Ello es lo que posibilita hablar de «una especie de *soft law* autonómico», al estudiar los pronunciamientos constitucionales sobre este punto, imbuidos de la «debilidad» normativa que propicia la práctica ausencia de legislación [P. CRUZ VILLALON, «La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación», en J. CANO BUESO (Ed. y coord.), *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, 1990, p. 121]

¹⁶⁴ Vid., en general, J. R. PARADA VAZQUEZ, *Régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, 1993, pp. 70 a 88, así como los trabajos de L. PAREJO ALFONSO y G. FERNANDEZ FARRERES, en AA.VV., *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, 1993.

de procedimientos de planificación conjunta, participación territorial en la toma de decisiones estatales de gran incidencia, etc. (asuntos en los que habría de jugar también un papel decisivo la reforma de las Cortes Generales)¹⁶⁵.

En cualquier caso, hay que destacar que, en la materia que nos ocupa, adquiere un papel preponderante la coordinación en cuanto contenido de una específica competencia estatal relativa a las actuaciones de ordenación económica. Ello es independiente del deber genérico de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas que ha sido identificado por el Tribunal Constitucional, y apoyado por la doctrina, como un principio general de articulación del Estado autonómico. El mismo se proyecta sobre todo el Ordenamiento y sobre cualesquiera actividades estatales y autonómicas, como un objetivo necesario de cara a la consecución de la mayor eficacia posible y a la evitación de disfuncionalidades, sin que suponga alteración ninguna del reparto competencial, con inspiración en fórmulas constitucionales de lealtad o fidelidad federal, como la conocida *Bundestreue*, aceptada «como un principio general no escrito de la Constitución (en este caso, en sentido material), inmanente al propio ser de la estructura federal»¹⁶⁶.

La coordinación como título habilitante de la intervención del Estado en materia económica, con incidencia en las correspondientes competencias autonómicas, no puede escapar, sin embargo, de la caracterización que se hace de esta técnica, como ha recordado la Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1991, de 28 de febrero,

¹⁶⁵ Vid. E. AJA, «El Senado autonómico, entre la reforma reglamentaria y la reforma constitucional», en AJA (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1993*, ob. cit., vol. I, pp. 560 y ss.; en general, R. PUNSET BLANCO, *El Senado y las Comunidades Autónomas*, 1987 [del mismo autor, «La territorialización del Senado y la reforma de la Constitución», RVAP 35 (II), 1993, pp. 31 y ss.]; M. MARTINEZ SUSPEDRA, «Los obstáculos a la reforma del Senado: verdaderos y falsos», RDPo 36, 1992, pp. 377 y ss.; M. R. RIPOLLES SERRANO, «La funcionalidad del Senado en el Estado de las Autonomías», REDC 37, 1993, pp. 91 y ss. [de la misma autora, «El Senado», en E. AJA (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1994*, 1995, pp. 77 y ss.]; P. GARCIA-ESCUDEIRO MARQUEZ, «La Comisión General de las Comunidades Autónomas (reforma del Reglamento del Senado)», RAP 133, 1994, pp. 485 y ss.; F. J. GUTIERREZ RODRIGUEZ y J. M. MORALES ARROYO, «Un intento de territorialización del Senado: la Comisión General de las Comunidades Autónomas», Revista Andaluza de Administración Pública 20, 1994, pp. 305 y ss.; ténganse igualmente en cuenta las interesantes observaciones de ALBERTI, «Estado autonómico...», art. cit., pp. 241 a 246, y de L. LOPEZ GUERRA, «Algunas notas sobre la igualación competencial», DA 232-233, 1992-1993, pp. 132 a 134.

¹⁶⁶ E. ALBERTI ROVIRA, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, 1986, p. 248.

aludiendo a su finalidad, contenido y posible alcance. En este sentido, la posibilidad de coordinar se refiere tanto a medidas necesarias y suficientes como a medidas de coordinación preventiva que establezcan sistemas de relación entre las diversas Administraciones y tiene por finalidad evitar duplicidades o disfuncionalidades innecesarias, permitiendo una mayor eficiencia de los distintos recursos económicos.

En resumen, afirma el Tribunal que «la competencia estatal de coordinación *ex art. 149.1.13.º*, es decir, en el marco de la planificación sectorial, presupone la existencia de competencias autonómicas que no deben ser vaciadas de contenido», sino que debe buscar «la integración de una diversidad de competencias y Administraciones afectadas en un sistema o conjunto unitario y operativo, desprovisto de contradicciones y disfunciones»¹⁶⁷. Dicha técnica de coordinación estatal puede llevarse a cabo de diversas maneras, dependiendo de la naturaleza de la actividad de que se trate, ya que admite su ejercicio preventivamente, por normas homogeneizadoras, o *a posteriori*, mediante autorizaciones, y tanto por vía legislativa como reglamentaria. En cualquier caso, exige que se fijen mecanismos suficientes de información recíproca, en un clima de colaboración que permita una acción conjunta, en la línea de la lealtad o fidelidad a la Constitución.

A la vista del panorama descrito, puede concluirse (sin que sea, francamente, decir demasiado, salvo que se descienda al detalle de la casuística jurisprudencial, lo que, por otra parte, sirve de poco como guía para el establecimiento de unos criterios o principios claros) que la Comunidad Autónoma puede acometer medidas de planificación económica —que será un instrumento útil, siempre que sirva para eliminar o reducir incertidumbres, orientando la actividad de los agentes económicos públicos y privados hacia la obtención de un mayor desarrollo y de más altas cotas de bienestar—. En la operación planificadora autonómica deben respetarse, caso de que existan, las normas básicas fijadas en la respectiva materia por el Estado (o las que quepa entender como básicas, si no hay una formalización expresa de las mismas), y pudiendo ser objeto de alguna de las modalidades de coordinación estatal.

¹⁶⁷ Tal y como ya había sido declarado inicialmente —y después constantemente reiterado— en la Sentencia 32/1983, de 28 de abril, según la cual «la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente, la realidad misma del sistema» (FJ Segundo).

La experiencia revela que las Comunidades Autónomas han hecho un uso desigual de esta competencia. Debe señalarse la aprobación por algunas de ellas de Planes económicos, de contenido más o menos genérico, en los que se plasma el conjunto de las directrices de la política económica que quiere ser llevada a cabo durante un cierto período de tiempo.

Los procedimientos seguidos para la planificación autonómica han sido variados, ya que, aparte de la adopción de decisiones o de medidas de contenido económico en las materias de su competencia (determinantes de una cierta orientación de política económica — promoción de las pequeñas y medianas empresas, adecuación de las estructuras comerciales, reordenación de la producción agraria, etc.—), se han aprobado también auténticos planes económicos así llamados, aunque de índole diversa.

En unos casos (Valencia o Andalucía, por ejemplo), se ha tratado de experiencias de programación económica con un alto grado de formalización jurídica, mediante la aprobación de la correspondiente Ley del plan¹⁶⁸. Producto normativo emanado del Parlamento autonómico con unas características muy peculiares, por su inevitable temporalidad y por su contenido de dirección y promoción de la actividad económica, pero con unas consecuencias desde el punto de vista de la eficacia jurídica ligadas a su propia naturaleza normativa. Por ello mismo, también, con grandes posibilidades de control sobre su correcta ejecución y sobre los efectos que produzca en sus destinatarios¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Los casos citados son los del Plan Económico de Andalucía para el período 1984-1986 (aprobado por Ley del Parlamento andaluz de 13 de junio de 1984) y del Programa Económico Valenciano para el período 1984-1987 (aprobado por Ley de 29 de diciembre de 1984); en el caso andaluz, han revestido posteriormente procedimientos distintos, sin embargo, el Programa Andaluz de Desarrollo Económico 1987-1990 (aprobado por el ejecutivo andaluz) y el correspondiente al período 1991-1994 (aprobado por el Parlamento de Andalucía). Mayores precisiones sobre la experiencia de planificación en Andalucía, con la virtualidad de ser la única Comunidad cuyo Estatuto incorpora un precepto claramente inspirado en el art. 131 CE y directamente conectado a los ambiciosos objetivos de índole económica que deben asumir los poderes públicos andaluces (art. 71 EAn), en SANCHEZ BLANCO, *El sistema...*, ob. cit., pp. 387 a 408, así como en los trabajos del mismo autor «El Plan Andaluz de Desarrollo Económico 1991-1994 (Acuñañón de conceptos, articulación de directrices y metodología socioeconómica)» y «Metodología socioeconómica en Andalucía: la práctica de las instituciones autonómicas andaluzas en aplicación del principio de cohesión socioeconómica en la Unión Europea», ambos en *Revista Andaluza de Administración Pública* 15, 1993, pp. 35 y ss. y 18, 1994, pp. 13 y ss., respectivamente.

¹⁶⁹ Para un análisis valorativo de estos instrumentos de planificación, S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo...*, ob. cit., pp. 427 a 430; SANCHEZ BLANCO, *El sistema...*, ob. cit., pp. 387 a 397.

Al igual que con carácter general para todo el Estado, no ha sido éste, sin embargo, el procedimiento planificador más habitual, a pesar de que sería la traslación territorial del sistema democrático, institucional, participativo y formal que para la planificación estatal previó el art. 131 CE. Así ha podido demostrarse recientemente en estudios diversos, de manera correcta a nuestro entender, por cuanto cabe apreciar que «en el procedimiento de planificación socioeconómica que la Constitución incorpora están contenidas las claves operativas del Estado Social y Democrático de Derecho, la referencia instrumental para realizar los Valores y Principios que incorpora, y la fórmula para superar la alarmante erosión de las estructuras jurídicas, como consecuencia de las actuaciones pragmáticas de la Administración Central en el ámbito socioeconómico, con peligrosas derivaciones hacia supuestos que admiten ser calificados como de anarquía constitucional»¹⁷⁰.

¹⁷⁰ SANCHEZ BLANCO, *Ibid.*, pp. 512 y 513; vid., en especial, la amplísima virtualidad que concede este autor a la utilización de la metodología contenida en la CE como alternativa para el correcto funcionamiento del Estado, lo que en materia de planificación se concreta (pp. 515 a 555) en una serie de características, de efectos y de finalidades que cumple el procedimiento de planificación mediante ley formal, a saber:

- culmina, desde el punto de vista formal y material, el complejo proceso de planificación socioeconómica;
- permite racionalizar la configuración y la aplicación de los Presupuestos Generales;
- reduce las posibilidades de actuación discrecional de los poderes públicos, así como la arbitrariedad en la fijación de los objetivos;
- supone formalizar y motivar adecuadamente las decisiones económicas;
- racionaliza el conjunto de modalidades posibles de intervención pública en la economía, tanto más en el contexto de un Estado profundamente descentralizado;
- integra la sociedad en el Estado y la economía en el Derecho;
- responde adecuadamente a las exigencias de la unidad política y económica del Estado;
- se comporta como un supraconcepto del Ordenamiento jurídico español, del que son principal protagonista las Cortes Generales, como elemento de integración estatal.

Todo ello se encuentra en la base de la cabal exigencia del autor de «retorno a la métrica constitucional del principio de legalidad» (pp. 505 y ss.).

En términos parecidos, desde un punto de vista más general, T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ, «La planificación económica, camino de libertad», en AA.VV., *Estudios de Derecho y Hacienda. Homenaje a César Albiñana García-Quintana*, vol. I, 1987, pp. 43 y ss., en particular pp. 68 a 77; GOMEZ BARAHONA, *La planificación...*, ob. cit., pp. 187 y ss. y 511 y ss. El esquema teórico general que da cobertura a estas aspiraciones es el que explica concisamente R. TAMAMES GOMEZ, *Fundamentos de estruc-*

Debe considerarse especialmente, además, el plusvalor de legitimación que deriva de la forma que revisten y de su procedimiento de aprobación y de aplicación. A modo de síntesis, podemos hacernos eco de las acertadas reflexiones del Profesor Lorenzo MARTIN-RETORTILLO, quien destaca el interés de este planteamiento:

«Tantos años suspirando por un sistema representativo, tan intensamente sentido el deseo de alcanzar fórmulas democráticas, afirmada la creencia de que se necesitaba la concurrencia de unos y otros para las decisiones más conscientes, cabía esperar un intenso protagonismo del Parlamento con todas las consecuencias inherentes (...) En el desempeño efectivo de las oportunas competencias, con las debidas condiciones, por la asamblea de quienes encarnan la representación de la soberanía nacional (...) se van a depositar fundadas confianzas para la eficaz implantación de un Estado a la altura de nuestros tiempos (...) Vale la pena hacer todo tipo de esfuerzos para revalorizar el Parlamento —lo mismo, a su nivel, que las asambleas regionales— dada precisamente nuestra gran laguna de vida parlamentaria, casi piélago inmenso. Buen número de decisiones económicas reclaman un amplio nivel de aceptación social para cuya maduración se revela efficacísimo el tratamiento parlamentario. Aparte de que para eso lo dispone la Constitución. Aunque resulte más cómoda, claro, la actuación en solitario del Ejecutivo —o de los Ejecutivos, pues no están exentos de crítica, en cuanto la merezcan, los gobiernos regionales»¹⁷¹.

Han existido igualmente experiencias de planificación económica de las Comunidades Autónomas en las que, a semejanza de lo que ha ocurrido en el ámbito estatal, el órgano de gobierno autonómico es el máximo responsable y protagonista principal del plan, del que da cuenta a la Asamblea para que ésta lo adopte como simple resolución parlamentaria. No son pocos los problemas que suscita este proceder y las objeciones jurídico-teóricas que plantea este sistema planificador, cuya mayor virtualidad es, en primera instancia, estrictamente política, ligada a los mecanismos de la responsabilidad

tura económica, 1982, pp. 277 y ss., al referirse a las bases de la planificación democrática.

¹⁷¹ En el Prólogo a la obra citada de SANCHEZ BLANCO, p. 26.

del Ejecutivo ante el Legislativo y de ambos ante el elector. Esta ha sido la técnica seguida, entre otras, en la Comunidad Autónoma de Aragón, donde han existido sendos Programas Económicos Regionales para los períodos 1984-1987 y 1989-1991, como textos elaborados por la Diputación General de Aragón y debatidos tanto en la Comisión de Economía como en el Pleno de las Cortes.

Dichos planes suelen realizar primero un diagnóstico sobre la situación económica regional en el que se determinan los rasgos característicos de la evolución económica y social —población, producción, empleo, renta, infraestructuras—, los principales desequilibrios de la región, las medidas puestas en marcha para afrontarlos y las posibilidades de desarrollo en el futuro. A la luz de esa exploración se prevén después los objetivos generales y prioritarios a los que deben tender las políticas sectoriales que se desarrollen, las acciones concretas que deban adoptarse para alcanzarlos y los escenarios presupuestarios —estatal, autonómico y locales—, en los que presumiblemente habrá que moverse durante la vigencia del programa¹⁷².

En términos valorativos, puede decirse que se trata de un conjunto integrado de previsiones, de muy amplio espectro, sobre las decisiones de política económica de la Comunidad Autónoma en el período citado, cuya eficacia jurídica está subordinada a la responsabilidad política del órgano encargado de impulsarlas (el Consejo de Gobierno y los Departamentos más directamente implicados por su competencia material) y del grupo político que le apoye en el Parlamento autonómico¹⁷³.

¹⁷² Vid. el último de los Programas citados en el BOCA número 98 (Año VII-Legislatura II), de 7 de junio de 1989, pp. 1833 a 2154.

¹⁷³ Las Resoluciones de las Cortes de Aragón relativas al último Programa Económico regional, pueden consultarse en BOCA número 104 (Año VI-Legislatura II), de fecha 4 de agosto de 1989, pp. 2281 a 2291.

El más reciente esbozo de algo semejante a un intento de programación o de planificación económica regional es el constituido por el llamado «Plan Estratégico de Aragón», caracterizado todo él por su completa peculiaridad, desde la misma génesis y la metodología seguida para su elaboración. En efecto, el Gobierno de Aragón, a través del Instituto Aragonés de Fomento (Entidad de Derecho público con personalidad jurídica sometida al ordenamiento jurídico privado, creada por la Ley 7/1990, de 20 de junio, para favorecer el desarrollo socioeconómico de Aragón y corregir los desequilibrios intrarregionales), encargó a una empresa privada de consultoría la realización de un estudio prospectivo que sirvió de base para la elaboración de dicho plan, bajo la dirección del Instituto y con el asesoramiento de un Comité de expertos extranjeros pertenecientes a agencias regionales de desarrollo de Italia, Alemania y Gran Bretaña. Los resultados y conclusiones, presentados en siete gruesos volúmenes, fueron objeto de un gran despliegue publicitario en el primer cuatrimestre de 1992, con la pretensión de suscitar la participación ciudadana y el debate del documento.

Finalmente, hay que señalar, desde el punto de vista institucional, que buen número de Comunidades Autónomas han optado por la creación de una Entidad del tipo del Consejo Económico y Social, cuyas concretas características de composición, funcionamiento, actividades y funciones vienen establecidas en las correspondientes leyes autonómicas¹⁷⁴.

Cabe decir, con carácter general, que se trata en todos los casos de Entidades independientes con personalidad jurídica propia que actúan como órgano consultivo autonómico en materia económico-

sobre el que se informó posteriormente a la Comisión de Economía de las Cortes de Aragón.

El contenido del plan se estructura, después de la identificación de los «temas críticos», en la «definición del modelo de desarrollo económico y formulación de estrategias» (sobre potenciación del tejido industrial, fomento de la innovación tecnológica, formación de los recursos humanos, apertura al exterior, vertebración de la agroindustria, etc., aspectos en los que se describen las «fortalezas» y las «debilidades» de la Comunidad Autónoma, se marcan «metas» y se enumeran «objetivos»). Sobre esa base, se proponen siete planes de acción (de innovación y modernización industrial, de desarrollo rural, de formación y capacitación de los recursos humanos, de modernización de la Administración, de construcción de infraestructuras productivas, de atracción de inversiones y de desarrollo del turismo), desglosados en una treintena de programas de actuación, un centenar de objetivos y cuatrocientas acciones estratégicas posibles. Todo ello, en un planteamiento que, como puede advertirse, excede de los contenidos típicos de los planes económicos, adolece de una excesiva generalidad y se presenta como un proceso que se puede poner en marcha, y no como un producto acabado o un instrumento de planificación que haya de desplegar efectos, mediante el compromiso de realizar acciones concretas.

En definitiva, el esfuerzo parece tan importante y de ingenio tan notable —haciendo aplicación exclusiva de criterios propios de la planificación estratégica empresarial, e incluso del marketing— como carente de valor, máxime cuando se orillan por completo los cauces institucionales de participación y de decisión democrática, el primero de los cuales viene definido por la competencia de las Cortes de Aragón, según el art. 16 j) EAr, para «aprobar los Planes Generales de Fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma de Aragón». Pasados los primeros ecos que suscitó este planeamiento estratégico, pocos, por no decir ninguno, han sido los frutos de lo que se resume, sencillamente, en el más ingenuo voluntarismo político, arrastrado por la corriente de la propia dinámica política de la Comunidad y, desde luego, sin trascendencia normativa apreciable.

¹⁷⁴ Aragón: Ley 8/1990, de 9 de noviembre; Asturias: Ley 10/1988, de 31 de diciembre; Canarias: Ley 1/1992, de 27 de abril; Cantabria: Ley 6/1992, de 26 de junio; Castilla-La Mancha: Ley 2/1994, de 26 de julio; Castilla y León: Ley 13/1990, de 28 de noviembre; Extremadura: Ley 3/1991, de 25 de abril; Galicia: Ley 6/1995, de 28 de junio; La Rioja: Ley 3/1989, de 23 de junio; Madrid: Ley 6/1991, de 4 de abril; Murcia: Ley 3/1993, de 16 de julio; Navarra: Decreto Foral 105/1987, de 30 de abril; País Vasco: Ley 4/1984, de 15 de noviembre (modificada por Ley 15/1994, de 30 de junio); Valencia: Ley 1/1993, de 7 de julio. Vid. SANCHEZ BLANCO, *El sistema...*, ob. cit., pp. 468 y ss.

social, integrando en su seno la representación de sectores y agentes económicos, con participación paritaria de representantes empresariales y de representantes sociales (a los que en unos casos, como el aragonés, acompañan representantes del órgano autonómico de gobierno y en otros expertos o técnicos nombrados por éste). En esta medida, es evidente que en tales Comunidades los procesos de programación o de planificación de la economía pueden contar con mayores dosis de participación institucional y social y se articulan mucho más formalizadamente, por lo menos a través de la vía consultiva al Consejo Económico y Social autonómico, aunque eso no suponga sino una cierta procedimentalización de algunas decisiones o actuaciones con incidencia económica, que en nada se aproxima a las técnicas y a las posibilidades propias de la planificación democrática a las que antes nos referíamos (en sí misma inexistente, también, en el ámbito autonómico).

Queremos, por tanto, terminar esta sucinta referencia poniendo de manifiesto, con los tintes críticos oportunos, la no utilización en las Comunidades Autónomas de las posibilidades (y las garantías) que al respecto ofrece el Ordenamiento vigente, cuya reconsideración hay que demandar con urgencia (aun en un ambiente generalmente desfavorable a las mismas), por las elementales razones de peso que han sido reseñadas, y aunque sólo fuera —desde una perspectiva de comprobación y contraste del sistema— para agotar al máximo la capacidad de actuación autonómica en materias económicas. La necesidad de esta reconsideración será tanto más urgente (y evidente en términos jurídicos) cuanto mayores sean las exigencias que plantee, inaplazablemente, la situación económica. Tales razonamientos son igualmente trasladables, con mayor motivo, al ámbito más general de todo el Estado, precisamente en atención a los propios principios constitucionales instauradores de la pluralidad, la participación y la descentralización territorial.

RECAPITULACION

FUNCIONES DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MERCADO

A lo largo de la exposición precedente, ha quedado claro el estricto marco competencial en el que debe moverse el hipotético principio de unidad de mercado que pueda formularse. Desde este punto de vista, será indiferente la caracterización material de unas funciones de dicho principio conectadas a determinadas consecuencias en orden a la limitación de la actuación de la Comunidad Autónoma con incidencia en el ámbito económico¹⁷⁵, pues, en cualquier caso, lo único que en el mismo alienta es una intención última del Ordenamiento, que responde a unos fundamentos lógicos de unidad económica y política del Estado.

La aplicación de lo que exigen los fundamentos racionales de la unidad no se proyecta, sin embargo, más allá de las reglas formales —de rango constitucional y estatutario— en las que se ha concretado el reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Los límites para la actuación autonómica que derivan de la consideración del principio de unidad no son, en definitiva, límites exógenos o independientes del sistema de distribución territorial del poder, sino que encuentran en éste un cauce formal de expresión. Cifándonos a la perspectiva que hemos adoptado en este estudio, hay que tener en cuenta, pues, las concretas atribuciones competenciales que sobre materias de índole económica se realicen a favor del Estado o de la Comunidad Autónoma. Sólo entonces, sobre la base de esos datos jurídicos incontestables, cabe valorar globalmente el alcance, la significación e importancia de lo que corresponda actuar

¹⁷⁵ Vid. M. M. FERNANDO PABLO, «Las funciones del principio de unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional», REDA 73, 1992, pp. 29 y ss.

a uno u otra, con el consiguiente reflejo en un supuesto esquema global más o menos posibilista en función de la voluntad del intérprete.

En este contexto, se suele invocar la realidad y la naturaleza de las cosas para imponer una limitación al ejercicio competencial que el sistema constitucional y su desarrollo estatutario atribuyan a los diversos Entes territoriales¹⁷⁶, limitación que, en todo caso, como regla lógica de funcionamiento, debería resultar proporcionada al objeto legítimo que se persigue (a la inversa, también, las diferencias y peculiaridades previstas en las normas autonómicas habrían de ser adecuadas y justificadas por el fin, quedando, en todo caso, a salvo la igualdad de todos los españoles —Sentencia del Tribunal Constitucional 88/1986, de 1 de julio—). La razón de ello estribaría, de manera principal —además de en otras menciones constitucionales—, en la proscripción de adoptar medidas que obstaculicen la libre circulación de los factores productivos por todo el territorio nacional (art. 139.2 CE), que tendría así como destinatario inmediato a cada Comunidad Autónoma.

A este fenómeno complejo suele ser habitual referirse con la denominación que venimos manejando, «unidad de mercado», aunque ésta sólo sería en puridad la expresión de uno de los dos términos de su contenido. Y en ocasiones parece ser incluso confundido con otras cuestiones, en concreto, con un determinado título competencial que residencia en el Estado la posibilidad de regular «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1.ª CE), a propósito del cual se ha discutido rigurosamente el valor que se le ha querido dar¹⁷⁷, con base en la experiencia de la República Federal Alemana, Ordenamiento del que traería causa el citado principio, y, fundamentalmente, en la inexistencia de apoyo constitucional, e incluso su innecesariedad, en el sistema español.

Para hablar con propiedad, cabe referirse, más acertadamente,

¹⁷⁶ J. TORNOS MAS, «Ordenación constitucional del comercio», *Hom. García de Enterría*, 1991, pp. 4118 a 4119.

¹⁷⁷ J. PEMAN GAVIN, «Acercas de la uniformidad de las condiciones de vida como principio constitucional en el Estado de las Autonomías», *RAP* 119, 1989, pp. 173 a 198 (también en DIRECCION GENERAL DEL SERVICIO JURIDICO DEL ESTADO, *El principio de igualdad en la Constitución española*, 1991, vol. II, pp. 1447 a 1502); recuérdese lo que a este respecto hemos tenido ocasión de apuntar al final del Capítulo Tercero.

como explica SAINZ MORENO, a la unidad del orden económico, que se desdobra, a su vez, en dos manifestaciones —dos principios distintos, considerados desde diferentes perspectivas— que operarían como límites a las competencias de las Comunidades Autónomas¹⁷⁸:

a) Desde el punto de vista estructural, el principio de unidad de mercado, que supone, como fundamento de una actividad económica basada en la igualdad y en la libertad de los agentes económicos, la existencia de una legislación básica mercantil, laboral y administrativa (un régimen jurídico básico de los sujetos económicos), un sistema monetario y unas normas que garanticen la libre competencia empresarial y la defensa de los consumidores y usuarios. Todo ello legitima la correlativa competencia estatal sobre esas materias contemplada en el art. 149.1, menciones 6.^a (legislación mercantil), 7.^a (legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas), 18.^a (el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas), 11.^a (sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad).

b) Desde el punto de vista dinámico, el principio de unidad de la política económica, que explica las competencias fundamentales del Estado para la dirección de la política económica y para el fomento del desarrollo económico, que se plasman en títulos competenciales sobre las materias diversas situadas en la órbita estatal.

Como puede comprobarse, el significado de ambos principios es estrictamente competencial y se resume en las respectivas atribuciones de índole económica, parte de las cuales —las correspondientes al Estado— son las que más directamente se identifican con el entendimiento habitual de la unidad económica, sin perjuicio de que en el fondo también quepa encontrar idénticos fundamentos y fórmulas de expresión en las correspondientes a la Comunidad Autónoma.

La unidad de mercado así entendida, que alcanza su máxima expresión en el conjunto de actuaciones normativas y ejecutivas reservadas a las instituciones generales del Estado (al Estado *estricto sensu*) en el art. 149.1 CE, es, pues, la clave de bóveda del sistema, punto de equilibrio en el que converge la organización territorial del Estado español con los postulados de la Constitución económica.

¹⁷⁸ «El principio...», art. cit., pp. 249 a 254.

Otros autores añaden a este enfoque un primer significado general, en cuanto unidad del modelo económico, que parece en verdad innecesario¹⁷⁹. Como principios inspiradores de la estructura económica constitucional, presentes en la regulación constitucional y estatutaria del sistema de distribución de competencias, se trasladan los principios organizativos generales y, por tanto, se habla de unidad y autonomía, relacionados también con coordinación, cooperación y solidaridad. Se formula entonces la unidad económica como unidad del orden económico, que se concreta en tres manifestaciones o principios distintos: unidad del modelo económico, unidad de mercado y unidad de la política económica¹⁸⁰. Sin embargo, la Constitución Económica es ya, como tal, aplicable a todo el Estado, estableciendo, según nos consta, unas reglas aplicables a los diversos sujetos económicos (públicos y privados) en todo el territorio nacional.

Construcciones de ese tipo son altamente estimables, en cuanto que son explicaciones abstractas, e inevitablemente generalizadoras, de cómo se ve determinada realidad, en este caso, la compatibilización de la política económica nacional con las actuaciones económicas de las Comunidades Autónomas. Se trata, así, de presentar en términos claros y asequibles las grandes líneas estructurales del Ordenamiento constitucional en ese punto. Pero es evidente que no resulta posible manejar esas categorizaciones de principios constitucionales no escritos (sino elaborados a partir de muy diversas fuentes) a modo de prontuario por el que deban necesariamente regirse las relaciones jurídicas concretas. Tales relaciones precisan un concreto régimen jurídico, que es el establecido en la Constitución y en el resto del Ordenamiento.

Las relaciones entre poderes públicos —y, dentro de éstas, singularmente, las que unen a los órganos centrales del Estado con los de las Comunidades Autónomas— están sometidas a un conjunto de reglas y mecanismos de articulación con base constitucional. Los diversos supuestos de distribución de competencias, sus técnicas correctoras, etc., son las reglas que disciplinan aquellas relaciones y las

¹⁷⁹ Vid. la bibliografía citada en el Capítulo Tercero.

¹⁸⁰ GÓMEZ BARAHONA, *La planificación...*, ob. cit., pp. 213 a 217. Para este autor, la unidad del modelo económico supone una manifestación esencial del principio de igualdad en materia económica, constituyendo «la garantía constitucional de que el cuadro de derechos y libertades de contenido económico que configura la Constitución no puede ser modificado o alterado por el ejercicio de competencias económicas por parte de las Comunidades Autónomas». Junto a ello, afirma también la contrariedad del principio de autonomía económica, pero se muestra muy escéptico sobre su operatividad.

que deben utilizarse adecuadamente en el enjuiciamiento sobre la legitimidad (constitucionalidad, legalidad, validez) de las actuaciones de todo signo de los sujetos de la relación.

A nuestro entender, el principio de unidad de mercado no existe como tal principio autónomo o unidimensional y, en el mejor de los casos, es innecesario y en sí mismo disfuncional, incurriendo en la incoherencia de ser esgrimido precisamente para hacer frente a las posibles disfuncionalidades del sistema¹⁸¹. El art. 139.2 CE no atribuye competencia alguna al Estado ni refuerza los títulos estatales de intervención, sino que es un criterio material relativo al ejercicio de las competencias de cualesquiera poderes públicos sobre las actividades económicas. En esa medida —al igual que otros principios—, informa el sistema de distribución competencial y se encuentra ya presente en el mismo. No otra finalidad ha podido contemplar el constituyente al efectuar la asignación descentralizada a las diversas Entidades de competencias sobre materias económicas¹⁸².

El principio de unidad económica (derivado de la unidad constitucional del Estado) se comporta como un límite frente a la capacidad de acción de los poderes públicos —de todos ellos— al adoptar medidas con incidencia en el sistema económico. Hemos querido destacar en nuestra investigación que el principio de unidad de mercado es un principio de doble dirección, es decir, que actúa frente a las intervenciones estatales y autonómicas susceptibles de suponer fraccionamiento del mercado nacional, esto es, no encuadrables en

¹⁸¹ El Ordenamiento del Estado autonómico debe depurar al máximo todos aquellos conceptos de difícil interpretación y de aplicabilidad problemática. Parece conveniente traer a colación, incidentalmente, la doctrina que estableció el Tribunal Constitucional en la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, con motivo del enjuiciamiento de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, al invalidar la utilización de la técnica jurídica excepcional que prevé el art. 150.3 CE (leyes armonizadoras) para intentar resultados que pueden ser obtenidos por otras vías.

Tanto más puede afirmarse lo mismo con respecto a la utilización (y no ya sólo por el legislador, a través de un concreto procedimiento normativo constitucionalizado) de lo que es, a lo sumo, un principio constitucional no escrito, como el principio de unidad de mercado, el cual tampoco puede afectar a la integridad del sistema competencial que contemplan CE y Estatutos de Autonomía, cuando la finalidad que legítimamente se puede pretender con dicho principio no ha de ser distinta de la que quepa alcanzar por la vía de los diferentes elementos constitutivos de la unidad económica que hemos integrado en el concepto funcional y dinámico que propugnamos, con una referencia eminentemente competencial.

¹⁸² «Actúan como principios que informan el precepto y coadyuvan a la interpretación en el sentido, ad exemplum, que recoge la STC 32/1983, de 22 de abril, y más recientemente la STC 52/1988, de 24 de marzo», según reza el voto particular del señor Arozamena Sierra al Dictamen del Consejo de Estado número 55516, cit., p. 231.

los límites competenciales que se han apuntado, por lo que éstos vienen a confundirse e identificarse con aquel principio. Cualquier actuación, sea estatal o autonómica, de trascendencia económica debe tener en cuenta esa exigencia de respetar la configuración de la unidad económica nacional que lleva a cabo la Constitución al articular las relaciones Estado-Comunidades Autónomas y al formalizar la distribución de competencias sobre materias económicas.

Creemos de particular interés hacer hincapié en las consecuencias que este planteamiento tiene sobre el ámbito de actuación de la Comunidad Autónoma, ya que son actuaciones estatales quebrantadoras de la unidad económica nacional aquellas que no respetan la configuración que de ésta ha hecho la CE, es decir, aquellas que invaden las competencias autonómicas sobre asuntos económicos, excediendo del propio ámbito competencial. Se trata aquí también, como en todo el sistema, del mercado nacional como una realidad única pero diversa, compuesta por una pluralidad de elementos que no anulan la imagen exterior unitaria, en la que se fundamentan las facultades estatales de dirección de la economía nacional, las cuales han de permitir, al menos como norma de principio —posibilidad que puede ser libremente actualizada por los territorios o, en su caso, no ejercitada—, la coexistencia de diferentes líneas de política y de desarrollo económicos por parte de las Comunidades Autónomas, en atención a sus necesidades y preferencias, según el correspondiente marco competencial.

No reclamamos, en absoluto, una aplicación al caso español de los presupuestos técnicos del federalismo dual, propio de los estadios iniciales de este tipo de organización estatal, que ni siquiera tendría acogida en el modelo diseñado por la CE (cuyas peculiaridades son, por el momento, insalvables), sino que afirmamos la necesidad de que en el momento presente se viva con normalidad el Estado autonómico, llevándose a sus máximas consecuencias la organización territorial de la que libremente se dotó el pueblo español.

Como ha apuntado TORNOS MAS¹⁸³, hay que reintroducir en el debate el principio de autonomía, redimensionar su estricto alcance constitucional, una vez que están suficientemente asentadas las raíces del sistema autonómico que permiten garantizar la unidad del Estado, así como la eficacia de la acción pública. Si no se quiere caer en

¹⁸³ J. TORNOS MAS, «Règim especial...», art. cit., p. 460; en este mismo sentido, aludiendo también a las características peculiares del sistema español que no permiten su homologación con otras experiencias, SANCHEZ BLANCO, *El sistema...*, ob. cit., pp. 546 a 550.

un casuismo estéril, agotador también de las potencialidades del propio sistema e incluso obstruccionista de su funcionamiento, hay que volver la vista al flanco autonómico, permitiendo el completo desarrollo de las posibilidades que ofrece.

Al destacar la perspectiva competencial hemos querido señalar gráficamente que lo que pueda significar aquello que se invoca cuando se alude al principio de unidad de mercado no es otra cosa, en realidad, que el sometimiento de los actores a las reglas de juego impuestas por el sistema. Se trata de reclamar la estricta circunscripción de sus acciones a los márgenes de maniobra que permite el orden económico constitucional, en cuanto conjunto unitario susceptible de interpretación sistemática. Dicha interpretación se concreta en un equilibrio entre las fórmulas de la libertad empresarial y las de la intervención económica pública, al objeto de alcanzar entre todos —individuos y entes públicos, órganos generales y órganos autonómicos del Estado— los objetivos económicos marcados por la Constitución.

En términos jurídicos, sólo es posible aislar un significado cierto y controlable del principio de unidad del orden económico en lo que constituye la que hemos denominado vertiente subjetiva e institucional del mismo. Con ello queda de manifiesto que el citado principio carece de cualquier otro contenido que adquiriera operatividad al margen del normal reparto de competencias y de su leal ejercicio. No tiene ningún sentido identificarlo con otras reglas de cierre del sistema que, en cuanto mecanismos muy excepcionales (sólo aplicables como última *ratio*), han sido cuando menos previstos en una regulación constitucional expresa, cuando no precisa en su funcionamiento, además de detallada en sus requisitos y consecuencias.

Las bases conceptuales —jurídicas y económicas— y las bases históricas de la unidad española, como realidad plurinacional en absoluto homogénea, ni mucho menos uniforme, sino en permanente configuración, permiten situar razonablemente en su lugar el actual momento histórico. En definitiva, puede decirse que la puesta en práctica de la autonomía con un carácter generalizado bajo la Constitución de 1978 ha venido a diseñar en el nivel regional un nuevo escenario en el que aparecían nuevos actores para representar una versión diferente de la obra que permanecía ininterrumpidamente en cartel desde hace siglos, la de la construcción y la mejor integración de España.

La unidad nacional ha quedado ya firmemente asegurada en su vertiente económica, sobre todo a través del correcto entendimiento

del título competencial relativo a las bases y a la coordinación de la planificación económica, además de que ha venido a ser refundada por el proceso europeo de integración económica y política. En este contexto, el terreno estatal debería ser el común campo de juego hacia el exterior comunitario en el que se desarrollaran las diversas opciones de políticas autonómicas fruto de la aplicación territorial del principio democrático.

Por ello, la unidad de mercado, con el contenido complejo que hemos descrito a lo largo de este estudio, en cuanto explicativa del orden económico constitucional de un Estado descentralizado (es decir, al mismo tiempo, de las misiones económicas de los órganos generales del Estado y del régimen jurídico-público de la actividad económica regional), cumple, en resumen, una esencial función estructurante del Estado de las Autonomías puesto en marcha por la Constitución española de 1978, que no cabe desgajar del propio significado competencial del sistema, abriendo un amplio margen a la actuación de signo económico de la Comunidad Autónoma. Así hemos sintetizado, finalmente, en conjunto, las funciones del principio de unidad de mercado en nuestro Ordenamiento, conforme a la reinterpretación de esta cláusula en los términos funcionales y finalistas que proponemos. Sólo sobre esas bases hemos podido dejar fijadas dichas funciones, que nos han llevado a una definición pragmática del principio de unidad de mercado, configurado como principio de unidad del orden económico constitucional en el Estado autonómico.

BIBLIOGRAFIA*

AA.VV.:

- *Actualidad y perspectivas del Derecho público a fines del siglo xx. Homenaje al Profesor Garrido Falla*, 3 vols., Editorial Complutense, Madrid, 1992.
- *Autonomia y Administració (Actes del Col.loqui de Barcelona «Administració i regionalisme, autonomia o federalisme», del XVIIIè. Congrés Internacional de Ciències Administratives)*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1983.
- *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1981.
- *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònòmics, 3 vols., Barcelona, 1988.
- *Commento alla L. 9 novembre 1990, n. 336, Statuto della Regione Emilia-Romagna, Regione e Governo Locale*, Supplemento 1, 1991.
- *Constitución y Economía (La ordenación del sistema económico en las Constituciones occidentales)*, Centro de Estudios y Comunicación Económica, Madrid, 1977.
- *Crisis económica y Estado del Bienestar*, IEF, Madrid, 1989.
- *El Consejo Económico y Social (Ponencias del X encuentro entre empresarios, sindicalistas y laboristas)*, Fundación Friedrich Ebert, Madrid, 1981.
- *El Estado de las Autonomías y el sistema de transportes*, Instituto de Estudios de Transportes y Comunicaciones-Centro de investigación y Técnicas Políticas, Madrid, 1981.
- *El principio de igualdad en la Constitución española*, Ministerio de Justicia, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, 2 vols, Madrid, 1991.
- *El sistema económico en la Constitución española*, XV Jornadas de Estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, 2 vols., Madrid, 1994.
- *Estudios sobre Administración. Homenaje al Profesor MESA MOLES*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981.

* Se incluye ahora la referencia bibliográfica completa de todas aquellas obras y trabajos que en el texto han sido solamente citados con indicación de su autor y fecha de publicación.

-
- *Estudios de Derecho y Hacienda. Homenaje a César Albiñana García-Quintana*, 2 vols., Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1987.
 - *Estudios sobre el Anteproyecto de Constitución*, CEC, 1978.
 - *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, IVAP, 4 vols., Oñati, 1991.
 - *Estudios sobre el Proyecto de Estatuto de Autonomía*, Caja de Ahorros de Asturias, Oviedo, 1982.
 - *Federalismo y Estado de las Autonomías*, Planeta, Barcelona, 1988.
 - *Gobierno y Administración en la Constitución*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado-IEF, 2 vols., Madrid, 1989.
 - *Il governo dell'economia. Rapporto 1986*, Progetto CER-CENSIS, Edizioni del Sole 24 Ore, Milano, 1986.
 - *Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE y su incidencia en las Comunidades Autónomas*, IVAP, Oñati, 1986.
 - *Introducción a los derechos fundamentales*, X Jornadas de Estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, 3 vols., Madrid, 1988.
 - *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Ministerio de Justicia, 5 vols., Madrid, 1988.
 - *La Constitución Española. Lecturas para después de una década*, Universidad Complutense-Fundación para la Libertad y la Democracia, Madrid, 1989.
 - *La crisis del Estado y Europa (Actas del Congreso celebrado en el seno del II Congreso Mundial Vasco en Vitoria en octubre de 1987)*, IVAP, Oñati, 1988.
 - *La empresa en la Constitución española*, Fomento del Trabajo Nacional-Editorial Aranzadi, Pamplona, 1989.
 - *La España de las Autonomías (pasado, presente y futuro)*, Espasa-Calpe, 2 vols., Madrid, 1981.
 - *La función del art. 149.1.1 CE en el sistema de distribución de competencias*, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1992.
 - *La répartition territoriale du pouvoir en Europe*, Institut du Fédéralisme de L'Université de Fribourg (Suisse), Fribourg, 1990.
 - *Las Cortes Generales*, IEF, 3 vols., Madrid, 1988.
 - *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1993.
 - *Le fédéralisme en Europe*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 1992.
 - *Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989.
 - *Los derechos fundamentales y libertades públicas (I)*, XII Jornadas de Estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, 2 vols., Madrid, 1992.
 - *Los derechos fundamentales y libertades públicas (II)*, XIII Jornadas de Estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, 2 vols., Madrid, 1993.
 - *Los derechos históricos vascos (Actas del Congreso celebrado en el seno del II Congreso Mundial Vasco)*, IVAP, Oñati, 1988.

- *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, Neri Pozzi, Vincenza, 1969.
 - *Nuove Dimensioni nei Diritti di Libertà (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Padova, 1990.
 - *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Dirección General de lo Contencioso del Estado-IEF, 3 vols., Madrid, 1984.
 - *Otra visión de Europa: Comunidad Valenciana*, CEURA, Madrid, 1993.
 - *Seicentosedici dieci anni dopo (atti del Convegno nazionale sul decennale del D. P. R. 616: 1977-1987)*, Consiglio Regionale del Veneto-Ragno Editore, Roma, 1988.
 - *Seminari sobre la situació actual del federalisme als Estats Units d'Amèrica*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1991.
 - *Studi in memoria di Vittorio Bachelet (Amministrazione e Economia)*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1987.
 - *Tribunales Constitucionales Europeas y Autonomías Territoriales*, CEC, Col. Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- AJA, Eliseo (en colaboración con Joaquín TORNOS): «La Ley Orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la Constitución», DA 232-233, 1992-1993, pp. 185 y ss.
- AJA, Eliseo (en colaboración con Joaquín TORNOS, Tomás FONT, Juan Manuel PERULLES y Enoch ALBERTI): *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985.
- AJA FERNANDEZ, Eliseo:
- (Dir.): *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1989*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals-Civitas, Barcelona, 1990.
 - (Dir.): *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1990*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals-Civitas, Barcelona, 1991.
 - (Dir.): *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1991*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Barcelona, 1992.
 - (Dir.): *Informe Comunidades Autónomas 1992*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1993.
 - (Dir.): *Informe Comunidades Autónomas 1993*, Instituto de Derecho Público, 2 vols., Barcelona, 1994.
 - «Las Comunidades Autónomas y la reforma del Senado», RVAP 35 (II), 1993, pp. 11 y ss.
- ALBERTI ROVIRA, Enoch:
- *Autonomía política y unidad económica (las dimensiones constitucional y europea de la libre circulación y de la unidad de mercado)*, Civitas, Madrid, 1995.
 - «Estado autonómico e integración política», DA 232-233, 1992-1993, pp. 223 y ss.
 - *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, CEC, Madrid, 1986.
 - «La cláusula de libre circulación y la garantía de la unidad de mercado interno en la Constitución española de 1978», RCEC 14, 1993, pp. 35 y ss.

- «La colaboración entre el Estado y la Generalidad de Cataluña», *Autonomías* 12, 1990, pp. 51 y ss.
 - «La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas», DA 230-231, 1992, pp. 49 y ss.
 - «Principio de unidad económica y reparto competencial», RVAP 36 (III), 1993, pp. 157 y ss.
- ALBI IBÁÑEZ, Emilio: «El federalismo fiscal», HPE 51, 1978, pp. 43 y ss.
- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio:
- *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986.
 - «Las competencias de las Comunidades Autónomas y el principio de unidad económica», en AA.VV., *El sistema económico en la Constitución española*, vol. II, 1994, pp. 1939 y ss.
- ALONSO UREBA, Alberto: *La empresa pública. Aspectos jurídico-constitucionales y de Derecho Económico*, Montecorvo, Madrid, 1985.
- ALLI ARANGUREN, Juan Cruz (en colaboración con Martín María RAZQUIN LIZARRAGA): «Facultades y competencias de Navarra», en S. MARTÍN-RETORTILLO (Dir.), *Derecho Público Foral de Navarra*, 1992, pp. 463 y ss.
- ALVAREZ CONDE, Enrique (Ed.): *Diez años de régimen constitucional*, Tecnos, Madrid, 1989.
- ALZAGA VILLAAMIL, Oscar (Dir.): *Comentario a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, EDERSA, 12 vols., Madrid.
- ARAGON REYES, Manuel: *Libertades económicas y Estado social*, McGraw Hill, Madrid, 1995.
- ARANGIO-RUIZ, Gaetano: *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, ristampa, Jovene Editore, Napoli, 1985 (la edición original es de 1898).
- ARANSON, Peter H.: «The Common Law as Central Economic Planning», *Constitutional Political Economy* 3-1992, pp. 289 y ss.
- ARCE Y FLOREZ-VALDES, Joaquín: *Los principios generales del Derecho y su formulación constitucional*, Civitas, Madrid, 1990.
- ARGÜELLES, Agustín de: *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, Introducción de Luis Sánchez Agesta, CEC, Madrid, 1981.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar:
- *Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público*, Marcial Pons, Madrid, 1993.
 - «El Estado de las Autonomías: realidad política, interpretación jurídica (contribución al estudio de un enigma jurídico-estatal)», en AA.VV., *La España de las Autonomías*, vol. II, 1981, pp. 9 y ss.
 - «La Constitución económica de España. Comentario introductorio al Título VII», en ALZAGA (Dir.): *Comentarios a las Leyes Políticas*, vol. X, 1985, pp. 3 y ss.
 - «Leyes singulares, Leyes de caso único», RAP 118, 1989, pp. 57 y ss.
 - «Modelo de Estado y el sistema de relaciones interregionales en la Constitución española», en AA.VV., *El Estado de las Autonomías y el sistema de transportes*, 1981, pp. 99 y ss.

- *Principios constitucionales de la libertad de empresa. Libertad de comercio e intervencionismo administrativo*, Marcial Pons-Instituto de Estudios del Libre Comercio, Madrid, 1995.
- ARNOLD, Rainer: «La influencia del Mercado Unico Europeo sobre las competencias de carácter económico de la federación y de los Länder, y, en particular, la armonización de las legislaciones técnicas y el reconocimiento mutuo de reglamentaciones», REDA 66, 1990, pp. 201 y ss.
- ARTOLA GALLEGO, Miguel:
- (Ed.): *La economía española al final del Antiguo Régimen. IV. Instituciones*, Alianza Editorial, Madrid, 1982.
- *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Alianza Universidad, Madrid, 1982.
- *La Hacienda del siglo XIX. Progresistas y moderados*, Alianza Editorial, Madrid, 1986.
- ASENSI SABATER, José (Ed.): *Estudios de Legislación Valenciana*, Instituto Valenciano de Administración Pública, Conselleria de Administración Pública de la Generalitat Valenciana, Valencia, 1989.
- ASHFORD, Douglas E.: *La aparición de los Estados de bienestar*, trad. esp., Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Col. Historia Social, número 14, Madrid, 1989.
- AYMERICH CANO, Carlos Ignacio: «Las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas: dos recientes Sentencias del Tribunal Constitucional español (SSTC 13/1992, de 6 de febrero, y 79/1992, de 28 de mayo)», REALA 260, 1993, pp. 951 y ss.
- BACIGALUPO SAGGESE, Mariano: «La aplicación de la doctrina de los "límites inmanentes" a los derechos fundamentales sometidos a reserva de limitación legal (a propósito de la Sentencia del Tribunal Administrativo Federal alemán de 18 de octubre de 1990)», REDC 38, 1993, pp. 297 y ss.
- BAENA DEL ALCAZAR, Mariano: *Régimen jurídico de la intervención administrativa en la economía*, Tecnos, Madrid, 1966.
- BALADO RUIZ-GALLEGOS, Manuel: «Notas sobre el modelo económico constitucional español», en AA.VV., *El sistema económico en la Constitución española*, vol. I, 1994, pp. 31 y ss.
- BALLBE MALLOL, Manuel (en colaboración con Joaquim FERRET I JACAS) (Dir.): *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1992*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1993.
- BALLBE y FERRET (Dir.):
- *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1993*, Fundació Carles pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i locals, Barcelona, 1994.
- *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1994*, Fundació Carles pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i locals, Barcelona, 2 vols., 1995.
- BALZA AGUILERA, Javier: «La justicia constitucional en el Estado autonómico», RVAP 31, 1991, pp. 235 y ss.
- BANDRES SANCHEZ-CRUZAT, José Manuel: *El Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1982.

- BAÑO LEON, José María (en colaboración con Santiago MUÑOZ MACHADO): «Libertad de empresa y unidad de mercado», en *La empresa en la Constitución española*, Fomento del Trabajo Nacional, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1989, pp. 211 y ss.
- BAÑO LEON, José María:
- «La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución española», REDC 24, 1988, pp. 155 y ss.
 - *Las autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, INAP, Madrid, 1988.
- BAR CENDON, Antonio (Dir.): *El Estatuto de Autonomía de Cantabria. Perspectivas doctrinales y prácticas*, Universidad de Cantabria-Asamblea Regional de Cantabria, Santander, 1994.
- BARBERAN ORTI, Ramón: «De la Estabilización Centralizada a la Centralización de la Política Fiscal», CAE 14, 1990, pp. 33 y ss.
- BARBERAN ORTI, Ramón (en colaboración con Julio LOPEZ LABORDA):
- «El sector público autonómico», PEE, Serie Economía de las Comunidades Autónomas 10, Aragón, 1991, pp. 134 y ss.
 - «El sector público autonómico de Aragón en 1991», CAE 1, vol. 3, 1993, pp. 95 y ss.
- BARCELO, Mercè: *Derechos y deberes constitucionales en el Estado autonómico. Un análisis sobre la relación entre la organización territorial del Estado y la regulación de los derechos y deberes constitucionales*, Institut d'Estudis Autonòmics-Civitas, Madrid, 1991.
- BARNES VAZQUEZ, Javier: «Introducción al principio de proporcionalidad en el derecho comparado y comunitario», RAP 135, 1994, pp. 495 y ss.
- BASSOLS COMA, Martín:
- *Código de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas (Ordenación sistemática y comparada por Instituciones y Materias)*, IEAL, Madrid, 1983.
 - «Comunidades Autónomas y ordenación del crédito: la cuestión sobre la regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorro (STC 28 enero 1982)», REDC 8, 1983, pp. 111 y ss.
 - *Constitución y sistema económico*, Tecnos, Madrid, 1985.
 - «La Constitución económica», RDPO 36 (monográfico sobre la reforma constitucional), 1992, pp. 277 y ss.
 - «Las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas en materia económica y el derecho a la libertad de empresa (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de noviembre de 1981)», REDC 3, 1982, pp. 149 y ss.
- BAYONA ROCAMORA, Antoni: *El derecho a legislar en el Estado autonómico*, Tecnos-Escola d'Administració Pública de Catalunya, Madrid, 1992.
- BEARD, Charles A.: *Una interpretación económica de la Constitución de los Estados Unidos*, trad. esp., Ediciones Arayú, Buenos Aires, 1953 (*Une Relecture Economique de la Constitution des Etats-Unis*, Economica, Collection Droit Public Positif, París, 1988).

- BECKER ZUAZUA, Fernando (en colaboración con Ramón TAMAMES GOMEZ): *La formación económica y política de España*, Editorial Universitas, Madrid, 1991.
- BELADIEZ ROJO, Margarita: *Los principios jurídicos*, Tecnos, Madrid, 1994.
- BELCARO, Pierantonio: *La programmazione economica delle regioni: esperienze del periodo 1970-1990*, Cedam, Padova, 1991.
- BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, Rodrigo (en colaboración con Javier SALAS HERNANDEZ) (Coords.): *Comentarios a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*, Civitas, Madrid, 1992.
- BERMEJO CABRERO, José Luis: *Estudios sobre la Administración central española (siglos XVII y XVIII)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982.
- BERMEJO VERA, José:
- (Dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, IEAL, Madrid, 1985.
 - (Dir.): *Derecho Administrativo. Parte Especial*, Civitas, Madrid, 1994.
 - «El interés general como parámetro de la jurisprudencia constitucional», RVAP 10, vol. II, 1984, pp. 103 y ss.
 - (Ed.): *Estudios sobre el Ordenamiento jurídico del transporte*, Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes de la Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1990.
 - «La tutela judicial del administrado», REDA 35, 1982, pp. 567 y ss.
- BIESCAS FERRER, José Antonio (en colaboración con Rafael ARNAIZ ORTIZ) (Coord.): *Libro blanco sobre las repercusiones en Aragón de la integración de España en la CEE*, Departamento de Economía y Hacienda de la Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1985.
- BIRLANGA CASANOVA, Antonio: «Política territorial y política económica de las Comunidades Autónomas», ET 15-16, 1984, pp. 155 y ss.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: *Derecho Constitucional*, trad. esp., 3.ª ed., Tecnos, Madrid, 1987.
- BLANCO-MAGADAN AMUTIO, Juan Antonio: «Descentralización del sector público (la distribución de competencias de gasto entre la Administración central y las regiones autónomas)», HPE 67, 1980.
- BLAS GUERRERO, Andrés de: «Instituciones, procesos de decisión y políticas en el Estado autonómico: hacia el nuevo modelo de Estado de las Autonomías», RCEC 4, 1989, pp. 255 y ss.
- BLASCO JAUREGUIL, Jerónimo: «La Comunidad Autónoma de Aragón frente al Acuerdo Autonómico de febrero de 1992», texto mecanografiado de la ponencia presentada en las Jornadas sobre el Pacto Autonómico, celebradas en Zaragoza los días 7 y 8 de abril de 1992.
- BOGDANDY, Armin von: «Perfiles de la Europa integrada. Resultados de una investigación interdisciplinaria acerca del origen, la situación y las perspectivas de la integración europea», RCEC 15, 1993, pp. 19 y ss.
- BOGNETTI, Giovanni: *La Costituzione economica italiana: interpretazione e proposte di riforma*, Giuffrè, Milano, 1993.

- BORRAJO INIESTA, Ignacio:
 — «El Estado de las Autonomías a la luz de la experiencia federal de los Estados Unidos», RCEC 1, 1988, pp. 33 y ss.
 — *Federalismo y unidad económica. La cláusula de comercio de la Constitución de EE.UU.*, INAP, Madrid, 1986.
- BOTHE, Michael: «Federalismo y autonomía regional», REDC 3, 1983, pp. 81 y ss.
- BRANCA, Giuseppe (Coord.): *Commentario della Costituzione*, Soc. Ed. Del Foro Italiano, Roma.
- BRENNAN, Geoffrey (en colaboración con José CASAS PARDO): «La Constitución española a la luz de la economía política de las Constituciones», HPE 116, 1990, pp. 53 y ss.
- BREY BLANCO, José Luis: «Ideologías políticas y modelo socioeconómico constitucional», en AA.VV., *El sistema económico en la Constitución española*, vol. I, 1994, pp. 81 y ss.
- BRICALL, Josep María (en colaboración con Antoni CASTELLS y Ferrán SICART): *Estado autonómico y finanzas públicas. Competencias y financiación del sector público en países con diferentes niveles de gobierno: una perspectiva económica*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 1984.
- BROSA BALLESTEROS, Pedro: «El estatuto de la empresa», en AA.VV., *La Empresa en la Constitución española*, 1989, pp. 65 y ss.
- BURDEAU, Georges: *Le libéralisme*, Editions du Seuil, Paris, 1979.
- BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio del:
 — *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, Institución Príncipe de Viana, Diputación Foral de Navarra, Pamplona, 1968.
 — *Introducción al estudio del Arreglo del Fuero. Los derechos históricos de Navarra*, Gobierno de Navarra, Departamento de Interior, Pamplona, 1987.
 — «Los derechos históricos de Navarra y la doctrina del Tribunal Constitucional», REDA 61, 1989, pp. 33 y ss.
- CALIFANO, Licia: *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, Giuffrè, Milano, 1988.
- CALONGE VELAZQUEZ, Antonio:
 — *Autonomía política y unidad de mercado en la Constitución española de 1978*, Universidad de Valladolid y Caja de Ahorros de Salamanca, Valladolid, 1988.
 — «El principio de unidad de mercado en la Constitución española de 1978», *Hom. Villar Palasí*, 1989, pp. 177 y ss.
- CANELLAS LOPEZ, Antonio (Dir.): *Aragón en su historia*, Caja de Ahorros de la Inmaculada, Zaragoza, 1980.
- CANO BUESO, Juan (Ed. y coord.): *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Tecnos, Madrid, 1990.
- CAPDEVILA SALVA, Juan: «La concreción positiva de la autonomía, su repercusión económica», RHAL 39, 1983, pp. 617 y ss.
- CARR, Raymond: *España 1808-1975*, Ariel, Barcelona, 4.ª ed., 1988.

- CARRILLO, Marc: «La noción de "materia" y el reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», RVAP 36 (II), 1993, pp. 101 y ss.
- CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, José Luis:
- «Aproximación jurídica al concepto de intervencionismo económico», REDA 3, 1974, pp. 473 y ss.
 - (Dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*, INAP, Madrid, 1991.
 - «Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el art. 149.1.1.º de la Constitución», REDC 1, 1981, pp. 133 y ss.
- CASAS PARDO, José (en colaboración con Juan Jesús FERNANDEZ CAINZOS): «Las Constituciones económica y fiscal en la Constitución española de 1978», en E. ALVAREZ CONDE (Ed.): *Diez años de régimen constitucional*, 1989, pp. 30 y ss.
- CASCAJO CASTRO, José Luis: «La voz "Estado social y democrático de derecho": materiales para un léxico constitucional español», RCEC 12, 1992, pp. 9 y ss.
- CASSETTA, Elio: «Diritto, economia, diritto dell'economia», IDDE 1-1988, pp. 27 y ss.
- CASSESE, Sabino:
- *La nuova Costituzione economica*, Editori Laterza, Bari, 1995.
 - «La regionalizzazione economica in Italia: un sistema alla ricerca di un equilibrio», en AA.VV., *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, vol. III, 1987, pp. 165 y ss.
 - *Le basi del Diritto Amministrativo*, Einaudi, Torino, 1989.
- CASTELLS ARTECHE, José Manuel:
- «Aspectos introductorios del Estatuto vasco», REP 46-47, 1985, pp. 35 y ss.
 - «La constatación de la realidad jurídica del hecho autonómico», REDA 27, 1980, pp. 637 y ss.
 - «La transición a la autonomía del País Vasco: de los regímenes especiales al Estatuto de Guernica», RVAP 2, 1982, pp. 37 y ss.
 - *Reflexiones sobre la autonomía vasca*, IVAP, Oñati, 1986.
 - *El Estatuto vasco. El Estado regional y el proceso estatutario vasco*, Haramburu, San Sebastián, 1976.
- CASTELLS ARTECHE, José Manuel (en colaboración con Iñaki LASAGABASTER HERRARTE): «El modelo administrativo: condicionamientos y perspectivas», en AA.VV., *La crisis del Estado y Europa*, 1988, pp. 239 y ss.
- CASTELLS OLIVERES, Antoni: *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel, Barcelona, 1988.
- CASTELLS OLIVERES, Antoni (en colaboración con Ferrán BEL ACCENSI): «El proceso de descentralización en el mercado único europeo», PEE 48, 1991, pp. 220 y ss.
- CHAMPAUD, Claude: «Libre entreprise en Droit français», *Revue Internationale de Droit Economique* 2-1987, pp. 295 y ss.

- CHEVALLIER, Jacques: «Décentralisation et politiques publiques», *L'Actualité Juridique-Droit administratif*, 20 avril 1992, spécial, pp. 120 y ss.
- CIRCULO DE EMPRESARIOS:
- *Estudio general sobre el régimen de autonomías y las competencias sobre actividades económicas*, Madrid, 1979.
 - *Las autonomías y la actividad empresarial*, Madrid, 1979.
- CLAVERO AREVALO, Manuel Francisco: *España, desde el centralismo a las autonomías*, Planeta, Col. Documento, Madrid, 1983.
- CLAVERO SALVADOR, Bartolomé:
- *El código y el fuero. De la cuestión regional en la España contemporánea, Siglo XXI Editores*, Madrid, 1982.
 - *Evolución histórica del constitucionalismo español*, Tecnos, Madrid, 1984.
 - *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución*, Ariel, Barcelona, 1985.
 - «"Territorios forales": página española del palimpsesto europeo», *REDC* 37, 1993, pp. 33 y ss.
- COCOZZA, Francesco: «Riflessioni sulla nozione di "Costituzione Economica"», *IDDE* 1-1992, pp. 71 y ss.
- COLOMER VIADEL, Antonio: *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid, 1990.
- COLLADO GARCIA-LAJARA, Enrique: «La aplicación judicial de la libre circulación de mercancías», *Revista General de Derecho* 567, 1991, pp. 10633 y ss.
- COMELLAS, José Luis: *Historia breve de España contemporánea*, Ediciones Rialp, Madrid, 1989.
- COMIN COMIN, Francisco: *Hacienda y Economía en la España contemporánea (1800-1936)*, IEF, 2 vols., Madrid, 1988.
- CONTRERAS CASADO, Manuel: *El Estatuto de Autonomía de Aragón: las bases jurídico-políticas y documentales del proceso autonómico aragonés*, 2 vols., Cortes de Aragón, Zaragoza, 1987.
- CORCUERA ATIENZA, Javier:
- «La constitucionalización de los derechos históricos: Fueros y autonomías», *REDC* 11, 1984, pp. 9 y ss.
 - «La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el decimoquinto aniversario de la Constitución», *DA* 232-233, 1992-1993, pp. 13 y ss.
- CORCUERA ATIENZA, Javier (en colaboración con Miguel Angel GARCIA HERRERA):
- (Coord.): *Constitución y economía en España: gobierno de la economía y Administraciones públicas (Actas del Congreso sobre Derecho Público de la Economía celebrado en el seno del II Congreso Mundial Vasco, en Vitoria-Gasteiz, entre los días 28 de septiembre y 2 de octubre de 1987)*, IVAP, Oñati, 1988.
 - (Ed.): *Derecho y Economía en el Estado social*, Tecnos, Madrid, 1988.
- CORWIN, Edward S.: *The Constitution and what it means today*, Princeton University Press, Princeton, 14ª ed., 1978.

COSCULLUELA MONTANER, Luis Manuel:

- «En torno a las transferencias de funciones a las Comunidades Autónomas», REDA 18, 1978, pp. 367 y ss.
- «La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas», RAP 89, 1979, pp. 7 y ss.
- «Ley de Amejoramiento: elaboración, naturaleza y principios», en S. MARTIN-RETORTILLO (Dir.): *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, 1992, pp. 245 y ss.

COSTAS COMESAÑA, Antón:

- «El marco de la política económica autonómica», en M. PARELLADA (Dir.): *Estructura económica de Cataluña*, 1990, pp. 451 y ss.
- «La política económica de las Comunidades Autónomas. El caso de la Generalitat de Cataluña», Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales (Universidad de Málaga) 23, 1992, pp. 142 y ss.

COTARELO GARCIA, Juan: «El concepto de Constitución económica y su aplicación a la Constitución española de 1978», en AA.VV., *El sistema económico en la Constitución española*, vol. I, 1994, pp. 127 y ss.

CROISAT, Maurice: *El federalismo en las democracias contemporáneas*, trad. esp., Hacer Editorial, Barcelona, 1995.

CRUZ VILLALON, Pedro: «¿Reserva de Constitución? (Comentarios al Fundamento Jurídico 4.º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA)», REDC 9, 1983, pp. 185 y ss.

CURRIE, David P.: *The Constitution on the Supreme Court. The First Hundred Years (1789-1888)*, The University of Chicago Press, Chicago, 1985.

D'ATENA, Antonio (Ed.): *Federalismo e regionalismo in Europa*, Studi e Materiali di Diritto Costituzionale 1, Giuffrè Editore, Milano, 1994.

DE LA TORRE MARTINEZ, José: «Una aproximación iusfilosófica a la economía de mercado», en AA.VV., *El sistema económico en la Constitución española*, vol. I, 1994, pp. 539 y ss.

DELGADO ECHEVERRIA, Jesús: *El Derecho aragonés. Aportación jurídica a una conciencia regional*, Alcrudo, Zaragoza, 1977.

DELORS, Jacques: *El nuevo concierto europeo*, Acento Editorial, Madrid, 1993.

DELVOLVE, Pierre (en colaboración con André DE LAUBADERE): *Droit Public Economique*, Dalloz, Paris, 5.ª ed., 1986.

DENNINGER, Erhard: «Principios constitucionales y derechos fundamentales como normas abiertas», en A. LOPEZ PINA (Ed.): *División de poderes e interpretación. Hacia una teoría de la praxis constitucional*, 1987, pp. 179 y ss.

DIAZ LEMA, José Manuel: «¿Tienen derechos fundamentales las personas jurídico-públicas?», RAP 120, 1989, pp. 79 y ss.

DIEZ DEL CORRAL, Luis: *El liberalismo doctrinario*, Instituto de Estudios Políticos, 3.ª ed., Madrid, 1973.

DIEZ MORENO, Fernando:

- «Crónica constitucional: las restricciones a la libertad de establecimiento y la doctrina constitucional», HPE 92, 1985, pp. 239 y ss.

- «Libertad de empresa e iniciativa pública en la actividad económica», en AA.VV., *El sistema económico en la Constitución española*, vol. I, 1994, pp. 219 y ss.
- DIPUTACION GENERAL DE ARAGON:**
- *La Diputación General de Aragón: Organización, competencias y legislación básica*, Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, Zaragoza, 1986.
- *Proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía propuesta por el Gobierno Aragonés a las Cortes*, Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, Col. Discursos Políticos número 7, Zaragoza, 1990.
- *Reforma del Estatuto de Autonomía. Criterios del Gobierno aragonés*, Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, Col. Discursos Políticos número 3, Zaragoza, 1988.
- DOUENCE, Jean-Claude:**
- *L'action économique locale. Décentralisation ou recentralisation?*, Economica, Paris, 1988.
- «L'action économique locale», *L'Actualité Juridique-Droit administratif*, 20 avril 1992, spécial, pp. 68 y ss.
- DUQUE DOMINGUEZ, Juan Francisco:** «Constitución Económica y Derecho Mercantil», en AA.VV., *La reforma de la legislación mercantil*, Civitas, Madrid, 1979, pp. 63 y ss.
- DUPUY-DUTEMPS, Jean:** *La Constitution Fédérale de l'Allemagne de 1815 à 1866*, Librairie Sociale et Economique, Paris, 1939.
- EMBID IRUJO, Antonio:**
- «Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal», *REDA* 30, 1981, pp. 437 y ss.
- (Dir.): *Derecho público aragonés. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón*, El Justicia de Aragón-Ibercaja, Zaragoza, 1990.
- *El marco jurídico de la autonomía (Estudios sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón)*, Ayuntamiento de Zaragoza, Zaragoza, 1983.
- ENGDAHL, David E.:** *Constitutional Power, Federal and State*, 5 th. ed., West Publishing Company, Saint Paul, Minnesota, 1983.
- ENTRENA CUESTA, Rafael:** «El modelo económico de la Constitución española de 1978», en AA.VV., *La empresa en la Constitución española*, 1989, pp. 11 y ss.
- ENTRENA CUESTA, Ramón:** «El principio de libertad de empresa», en F. GARRIDO FALLA (Dir.): *El modelo económico de la Constitución española*, vol. I, 1981, pp. 103 y ss.
- ESCRIBANO COLLADO, Pedro:** «El orden económico en la Constitución española de 1978», *REDC* 14, 1985, pp. 77 y ss.
- ESTEBAN, Jorge de (Ed.):** *Constituciones españolas y extranjeras*, Taurus, Madrid, 1977.
- EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier:**
- «Concepto, valor normativo y función interpretativa de las Exposiciones de Motivos y Preámbulos», *RVAP* 20, 1988, pp. 27 y ss.

- «La función de los principios en las Sentencias del Tribunal Constitucional», en AA.VV., *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, vol. V, 1988.
- FAYA VIESCA, Jacinto: *Rectoría del Estado y Economía Mixta*, Porrúa, México, 1987.
- FERNANDEZ DE LA GANDARA, Luis: «Integración económica y comunidad jurídica», en AA.VV., *Otra visión de Europa: Comunidad Valenciana*, 1993, pp. 47 y ss.
- FERNANDEZ FARRERES, Germán:
- «Colisiones normativas y primacía del Derecho estatal», *Hom. García de Enterría*, 1991, vol. I, pp. 537 y ss.
- «El artículo 150.2 de la Constitución y el desarrollo del Estado de las Autonomías», *RVAP* 36 (II), 1993, pp. 81 y ss.
- «El principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica», en AA.VV., *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. II, 1984, pp. 995 y ss.
- «Las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón», en A. EMBID IRUJO (Dir.): *Derecho público aragonés. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón*, 1990, pp. 215 y ss.
- «Las Conferencias sectoriales y los consorcios en las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en AA. VV., *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, 1993, pp. 41 y ss.
- *La subvención: concepto y régimen jurídico*, IEF, Madrid, 1985.
- «La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *REDC* 38, 1993, pp. 225 y ss.
- FERNANDEZ NAVARRETE, Donato: «Espacio económico y cesión de competencias a las Comunidades Autónomas», *PGP* 16, 1983, pp. 9 y ss.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, Fernando (Coord.): *La España de las Autonomías*, IEAL, Madrid, 1985.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás-Ramón:
- *Los derechos históricos de los territorios forales. Bases constitucionales y estatutarias de la Administración foral vasca*, Centro de Estudios Constitucionales-Editorial Civitas, Madrid, 1985.
- (Ed.): *Lecturas sobre la Constitución Española*, 2 vols., UNED, Madrid, 1978.
- «Perfiles constitucionales del proceso de planificación económica», en AA.VV., *El Consejo Económico y Social*, 1981, pp. 17 y ss.
- FERNANDEZ SEGADO, Francisco: «La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional», *REDC* 39, 1993, pp. 195 y ss.
- FERNANDO PABLO, Marcos M.: «Las funciones del principio de unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional», *REDA* 73, 1992, pp. 29 y ss.
- FERRARI, Carlo (Ed.): *La regolamentazione giuridica dell'attività economica (Atti del convegno nazionale di studi)*, Giuffrè, Milano, 1987.
- FLEINER-GERSTER, Thomas: «Le fédéralisme suisse: la influence du fédéralisme américain», en AA. VV., *Le fédéralisme en Europe*, 1992, pp. 11 y ss.

FONT GALAN, Juan Ignacio:

- *Constitución Económica y Derecho de la Competencia*, Tecnos, Madrid, 1987.
- «Notas sobre el modelo económico de la Constitución española de 1978», RDM 152, 1979, pp. 205 y ss.

FONTANA LAZARO, Josep:

- *Hacienda y Estado en la crisis final del Antiguo Régimen español: 1823-1833*, IEF, Madrid, 1973.
- *Cambio económico y actitudes políticas en la España del siglo XIX*, Ariel, Barcelona, 5.ª ed., 1983.
- *La crisis del Antiguo régimen, 1808-1833*, Editorial Crítica, Barcelona, 1979.
- (Ed.): *La economía española al final del Antiguo Régimen. III. Comercio y Colonias*, Alianza Editorial, Madrid, 1982.

FRANCH I SAGUER, Marta: *Intervención administrativa sobre Bancos y Cajas de Ahorro*, Civitas, Madrid, 1992.

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo: *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial (derecho a la educación; autonomía local; opinión pública)*, Civitas-Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1994.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo (en colaboración con Alberto PREDIERI) (Dir.): *La Constitución española de 1978. Un estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1980.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo (en colaboración con Tomás-Ramón FERNANDEZ RODRIGUEZ): *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 5.ª ed., 1989.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo (en colaboración con Julio GONZALEZ CAMPOS y Santiago MUÑOZ MACHADO) (Dir.): *Tratado de Derecho Comunitario Europeo (Estudio sistemático desde el Derecho español)*, 3 vols., Civitas, Madrid, 1986.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo:

- *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985.
- *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1981.
- «La Constitución y las autonomías territoriales», REDC 25, 1989, pp. 17 y ss.
- (Dir.): *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, IEE, Madrid, 1980.
- «La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo», RAP 38, 1962, pp. 159 y ss.
- «La ampliación del ámbito competencial comunitario: ¿reforma del Estado u otras vías?», en A. BAR (Dir.), *El Estatuto de Autonomía de Cantabria. Perspectivas doctrinales y prácticas*, 1994, pp. 445 y ss.
- *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales: reforma de los Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Civitas, Madrid, 1988.

- «Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo», RAP 40, 1963, pp. 189 y ss.
- *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Taurus, Madrid, 2.ª ed., 1981.
- GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, Piedad: «La Comisión General de las Comunidades Autónomas (reforma del Reglamento del Senado)», RAP 133, 1994, pp. 485 y ss.
- GARCIA DELGADO José Luis:
 - (Dir.): *Economía española de la transición y la democracia (1973-1986)*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1990.
 - (Dir.): *España, economía*, Espasa-Calpe, Madrid, 1988 (hay 2.ª ed., ampliada, de 1991).
- GARCIA ECHEVARRIA, Santiago: «El orden económico en la Constitución», Libre Empresa 8, 1978, pp. 7 y ss.
- GARCIA JAVALOYS, Joaquín: «Las autonomías regionales y la política económica», DA 181, 1979, pp. 279 y ss.
- GARCIA LIZANA, Antonio: «Hacia una teoría de la política económica autonómica», Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales (Universidad de Málaga) 23, 1992, pp. 173 y ss.
- GARCIA PELAYO, Manuel:
 - «Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución», en M. RAMÍREZ (Coord.): *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, 1979, pp. 27 y ss.
 - «El Proyecto constitucional y los derechos históricos», diario *El País* de 24 de septiembre de 1978.
 - *Escritos políticos y sociales*, CEC, Madrid, 1989.
 - *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 2.ª ed., 1985.
- GARCIA TORRES, Jesús: «La ordenación general de la economía, título sustantivo de competencia estatal», REDC 17, 1986, pp. 249 y ss.
- GARRIDO FALLA, Fernando:
 - (Dir.): *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 2.ª ed., 1985.
 - (Dir.): *El modelo económico de la Constitución española*, 2 vols., IEE, Madrid, 1981.
 - «El modelo económico en la Constitución y la revisión del concepto de servicio público», REDA 29, 1981, pp. 225 y ss.
- GARRORENA MORALES, Angel: *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Tecnos, Madrid, 1984.
- GERBAUX, Françoise (en colaboración con Pierre MULLER): «Les interventions économiques locales», Pouvoirs 60, 1992, pp. 99 y ss.
- GHISALBERTI, Carlo: *Storia costituzionale d'Italia 1849-1948*, Bari, Laterza, 1974.
- GIANNINI, Massimo Severo:
 - *Derecho Administrativo*, trad. esp., vol. I, INAP, Madrid, 1991.
 - *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1985.
 - *Las Regiones en Italia*, trad. esp., Civitas, Madrid, 1984.

- GIMENEZ ABAD, Manuel:
- (Coord.): *La Comunidad Autónoma de Aragón (Instituciones políticas y administrativas)*, Ibercaja, Zaragoza, 1990.
 - «Las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón (Antecedentes, desarrollo y perspectivas de reforma del Título II del Estatuto de Autonomía)», *RARAP* 1, 1992, pp. 235 y ss.
- GIMENO FELIU, José María: «Sistema económico y derecho a la libertad de empresa *versus* reservas al sector público de actividades económicas», *RAP* 134, 1994.
- GISPERT PASTOR, María Teresa de: «La noción de empresa en la Constitución española», en AA.VV., *La Empresa en la Constitución española*, 1989, pp. 37 y ss.
- GOMEZ BARAHONA, Alberto: *La planificación económica regional: análisis jurídico*, IEF, Madrid, 1991.
- GOMEZ-FERRER MORANT, Rafael:
- «Bases y ordenación general de la economía», en A. PEREZ CALVO (Coord.): *Normativa básica en el Ordenamiento jurídico español*, 1990, pp. 123 y ss.
 - (Coord.): *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Comunidad de Madrid-Civitas, Madrid, 1987.
 - «La reserva al sector público de recursos o servicios esenciales», *Hom García de Enterría*, vol. V, pp. 3803 y ss.
 - «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional», *RAP* 113, 1987, pp. 7 y ss.
- GONDRÁ ROMERO, José María: «Integración económica e integración jurídica en el marco de la Comunidad Económica Europea (una aproximación al proceso de integración del Derecho en el ámbito de la Comunidad Europea, desde una perspectiva sistemático-funcional)», en GARCÍA DE ENTERRÍA, GONZÁLEZ CAMPOS y MUÑOZ MACHADO (Dir.): *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, vol. I, 1986, pp. 275 y ss.
- GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín: *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid, 1981.
- GONZÁLEZ ENCINAR, Juan José:
- (Comp.): *Autonomía y partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1984.
 - *El Estado Unitario-Federal. La autonomía como principio estructural del Estado*, Tecnos, Madrid, 1985.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco: *Derecho Administrativo Español I*, EUNSA, Pamplona, 2.º ed., 1993.
- GREFFE, Xavier: *Territoires en France: les enjeux économiques de la décentralisation*, Economica, Paris, 1984.
- GUTIERREZ LLAMAS, Antonio:
- *Los procedimientos para la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas*, Universidad de Murcia-Civitas, Madrid, 1991.
 - *La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. Estudio jurisprudencial de la técnica bases más desarrollo*, Bosch, Barcelona, 1994.

- GUTIERREZ RODRIGUEZ, Francisco J. (en colaboración con José M. MORALES ARROYO): «Un intento de territorialización del Senado: la Comisión General de las Comunidades Autónomas», *Revista Andaluza de Administración Pública* 20, 1994, pp. 305 y ss.
- HELIN, Jean-Claude: *L'interventionnisme économique du département*, Les Cahiers du Droit Public, París, 1986.
- HERNANDEZ GIL, Antonio: *Problemas epistemológicos de la Ciencia Jurídica*, Civitas, Madrid, 1976.
- HERNANDEZ MARTÍN, Miguel Ángel: «La evolución de la actividad del Estado en la economía y sus instrumentos», *Moneda y Crédito* 184, 1988, pp. 3 y ss.
- HERRERO RODRIGUEZ DE MIÑÓN, Miguel:
- «Concepto y función de los derechos históricos (Disposición Adicional Primera de la Constitución)», *RCG* 15, 1988, pp. 7 y ss.
 - «La Constitución económica», en E. ALVAREZ CONDE (Ed.): *Diez años de régimen constitucional*, 1989, pp. 23 y ss.
 - «La gestación del sistema autonómico español: claves del sistema constituyente», *RVAP* 36 (II), 1993, pp. 29 y ss.
 - «Los territorios históricos como fragmentos del Estado», en AA.VV., *Los derechos históricos vascos*, 1988, pp. 263 y ss.
 - *Memorias de estío*. Ediciones Temas de Hoy, Madrid, 1993.
- JIMENEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio:
- (Coord.): *Comentario a la Constitución. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1993.
 - «Garantías institucionales y derechos fundamentales en la Constitución», *Hom. García de Enterría*, vol. II, 1991, pp. 635 y ss.
 - «La distribución de competencias económicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en S. MARTÍN-RETORTILLO (Dir.): *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, 1989, pp. 391 y ss.
 - *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*, IEAL, Madrid, 1984.
- JIMENEZ ASENSIO, Rafael: *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, IVAP-Civitas, Madrid, 1993.
- JOHNSON, Norman: *El Estado de bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*, trad. esp., Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Col. Informes, número 9, Madrid, 1990.
- JORDE, Thomas M.: «Antitrust and the new State Action doctrine: a return to deferential economic federalism», *California Law Review*, vol. 75.227, 1987, pp. 227 y ss.
- JUAN ASENJO, Oscar de:
- «Criterios económicos para la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno», *Autonomías* 8, 1987, pp. 33 y ss.
 - *Introducción a la Hacienda Pública y la Política Económica*, PPU, Barcelona, 1989.

- *La Constitución Económica Española. Iniciativa económica pública «versus» iniciativa económica privada en la Constitución española de 1978*, CEC, Madrid, 1984.
- KATZ, Ellis: «Perspectivas contemporáneas del federalismo americano», RCEC 1, 1988, pp. 13 y ss.
- KAUFMANN, Arthur y HASSEMER, Winfried (Eds.): *El pensamiento jurídico contemporáneo*, trad. esp., Editorial Debate, Madrid, 1992.
- LAGUNA DE PAZ, José Carlos: *Las empresas públicas de promoción económica regional. La empresa pública como instrumento de gestión de ayudas*, Montecorvo, Madrid, 1991.
- LALINDE ABADIA, Jesús: *Los Fueros de Aragón*, Librería General, Zaragoza, 1976.
- LA PERGOLA, Antonio: *Los nuevos senderos del federalismo*, CEC, Madrid, 1994.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki:
- «Derecho de asociación y libertad de empresa. Nota a la STC 23/1987, de 23 de febrero», RVAP 22, 1988, pp. 189 y ss.
 - «Derechos fundamentales y personas jurídicas de Derecho público», en *Hom. García de Enterría*, vol. II, 1991, pp. 651 y ss.
 - *El sistema competencial en el Estatuto de Autonomía*, IVAP, Oñati, 1989.
 - *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto al Derecho autonómico*, Civitas-IVAP, Madrid, 1991.
 - «Planificación y ordenación de la economía: títulos competenciales y problemas específicos», en AA.VV., *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, vol. II, 1991, pp. 687 y ss.
- LEGUINA VILLA, Jesús:
- «Los territorios históricos vascos: poderes normativos y conflictos de competencias», REDC 3, 1981, pp. 63 y ss.
 - *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1984.
 - «Principios generales del Derecho y Constitución», RAP 114, 1987, pp. 7 y ss.
- LINDE PANIAGUA, Enrique: *Introducción al sistema económico en la Constitución española*, Valencia, 1987.
- LINOTTE, Didier (en colaboración con Achille MESTRE): *Services publics et Droit public économique*, vol. I, Litec, Paris, 1982.
- LOJENDIO E IRURE, Ignacio María de:
- «Derecho Constitucional Económico», en AA.VV., *Constitución y Economía (La ordenación del sistema económico en las Constituciones occidentales)*, 1977, pp. 81 y ss.
 - «Disposición Adicional primera. Los derechos históricos en los territorios forales», en ALZAGA (Dir.): *Comentario a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, vol. XII, 1988, pp. 419 y ss.
- LOPERENA ROTA, Demetrio:
- *Aproximación al régimen foral de Navarra*, IVAP, Col. Manuales, Oñati, 1984.

- *Derecho histórico y régimen local de Navarra: Alcance institucional y competencia de la disposición adicional primera de la Constitución Española*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1988.
- LOPEZ ARANGUREN, Eduardo: *El federalismo norteamericano: las relaciones entre poderes en los Estados Unidos*, IEAL, Madrid, 1987.
- LOPEZ-MEDEZ BASCONES, Jesús: «Fomento del desarrollo y planificación económica: competencias estatales y autonómicas», en AA.VV., *El sistema económico en la Constitución Española*, vol. II, 1994, pp. 2013 y ss.
- LOPEZ-JURADO ESCRIBANO, Francisco de Borja: «La doctrina del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre los derechos fundamentales de las personas jurídico-públicas: su influencia sobre nuestra jurisprudencia constitucional», RAP 125, 1991, pp. 557 y ss.
- LOPEZ ESCUDERO, Manuel: *Los obstáculos técnicos al comercio en la Comunidad Europea*, Grupo de Investigación de Estudios Jurídicos Internacionales, Universidad de Granada, 1991.
- LOPEZ GARRIDO, Diego:
- «Apuntes para un estudio sobre la Constitución Económica», RCEC 15, 1993, pp. 79 y ss.
- *Libertades económicas y derechos fundamentales en el sistema comunitario europeo*, Tecnos, Madrid, 1986.
- LOPEZ GONZALEZ, José Ignacio: *El principio general de proporcionalidad en Derecho Administrativo*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1988.
- LOPEZ GUERRA, Luis:
- «Algunas notas sobre la igualación competencial», DA 232-233, 1992-1993, pp. 121 y ss.
- «Conflictos competenciales, interés general y decisión política», RCEC 1, 1988, pp. 77 y ss.
- «Consideraciones sobre la regulación de las condiciones básicas del artículo 149.1.1 CE», en A. PEREZ CALVO (Coord.), *Normativa básica en el Ordenamiento jurídico español*, 1990, pp. 79 y ss.
- «La doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el artículo 149.1.1 CE», en AA. VV., *La función del art. 149.1.1 CE en el sistema de distribución de competencias*, 1992, pp. 9 y ss.
- LOPEZ LOPEZ, Antonio: «Materiales para una exégesis de las normas sobre actividad económica en la Constitución», en M. RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER (Dir.): *Los Trabajadores y la Constitución*, Sociedad de Estudios Laborales, Madrid, 1980.
- LOPEZ PINA, Antonio (Ed.): *División de poderes e interpretación. Hacia una teoría de la praxis constitucional*, Tecnos, Madrid, 1987.
- LOPEZ RODO, Laureano:
- *Aspectos económicos y fiscales de la autonomía*, Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, Barcelona, 1979.
- «El modelo económico de la Constitución», en *Homenaje al Profesor MESA MOLES*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981, pp. 441 y ss.

- LUCAS VERDU, Pablo: «El Título I del Anteproyecto constitucional (la fórmula política de la Constitución)», en AA.VV., *Estudios sobre el Anteproyecto de Constitución*, 1978, pp. 9 y ss.
- MABILEAU, Albert: *Le système local en France*, Montchrestien, Paris, 2ª ed., 1994.
- MAJOCCHI, Alberto: «Le fédéralisme fiscal et la fonction redistributive. Le cas de la Communauté européenne», *Revue Française de Finances Publiques* 20, 1987, pp.
- MALARET I GARCIA, Elisenda:
 — *Régimen jurídico-administrativo de la reconversión industrial*, Civitas, Madrid, 1991.
 — «Aplicación de las previsiones constitucionales y estatutarias en materia de competencias económicas», en *Hom. García de Enterría*, vol. V, pp. 4045 y ss.
- MARTIN REBOLLO, Luis:
 — (Dir.): *El futuro de las Autonomías territoriales. Comunidades Autónomas: Balance y Perspectivas*, Universidad de Cantabria-Asamblea Regional de Cantabria, Santander, 1991.
 — *Instituciones autonómicas. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Cantabria*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria-Asamblea Regional, Santander, 1993.
- MARTIN MATEO, Ramón:
 — *Derecho público de la Economía*, CEURA, Madrid, 1985.
 — *Liberalización de la economía. Más Estado, menos Administración*, Trivium, Madrid, 1988.
 — *Manual de Derecho Autonómico*, Publicaciones Abella, El Consultor de los Ayuntamientos, 2.ª ed., Madrid, 1986.
 — «Panorámica histórica de la economía estatal española», *RAP* 65, 1971, pp. 33 y ss.
 — «Revisión de la intervención pública en la economía española», *DA* 218-219, 1989, pp. 285 y ss.
- MARTIN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (en colaboración con Ignacio DE OTTO): *Derechos fundamentales y Constitución*, Civitas, Madrid, 1988.
- MARTIN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo:
 — «Derechos y libertades fundamentales: estándar europeo, estándar nacional y competencia de las Comunidades Autónomas», *RVAP* 7, 1983, pp. y ss.
 — «El orden económico y el trabajo en la Constitución», en AA.VV., *El trabajo en la Constitución (II Coloquio sobre Relaciones Laborales)*, Instituto Universitario de Relaciones Laborales, Universidad de Zaragoza, 1982, pp. 155 y ss.
- MARTIN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián:
 — *Derecho Administrativo Económico I. La Ley*, Madrid, 1988.
 — (Dir.): *Derecho Público Foral de Navarra. El Mejoramiento del Fuero*, Gobierno de Navarra-Editorial Civitas, Madrid, 1992.

- (Dir.): *Descentralización administrativa y organización política*, 3 vols., Alfguara, Madrid, 1973.
- (Coord.) *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, 5 vols., Civitas, Madrid, 1991.
- «La evolución histórica del régimen foral navarro (1841-1975)», en S. MARTIN-RETORTILLO (Dir.): *Derecho Público Foral de Navarra. El Mejoramiento del Fuero*, 1992, pp. 53 y ss.
- «Las nuevas perspectivas de la Administración económica», RAP 116, 1988, pp. 31 y ss.
- (Dir.) *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, IEE, Madrid, 1989.
- «Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación económica», RAP 50, 1966, pp. 127 y ss.
- MARTINEZ DIEZ, Gonzalo: «Fueros y Concierdos económicos», DA 181, 1979, pp. 583 y ss.
- MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, José Luis: «Poderes de ordenación económica del Principado de Asturias», en AA.VV., *Estudios sobre el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias*. Facultad de Derecho de Oviedo, Caja de Ahorros de Asturias, Oviedo, 1982, pp. 83 y ss.
- MARTINEZ SOSPEDRA, Manuel: «Los obstáculos a la reforma del Senado: verdaderos y falsos», RDPO 36, 1992, pp. 377 y ss.
- MARTINEZ VAL, José María: «Comentario al artículo 38. La libertad de empresa», en O. ALZAGA (Dir.): *Constitución Española de 1978*, vol. III, 1983, pp. 645 y ss.
- MATTERA, Alfonso: *El mercado Unico Europeo. Sus reglas, su funcionamiento*, trad. esp., Civitas, Madrid, 1991.
- MEILAN GIL, José Luis: *La ordenación jurídica de las Autonomías*, Tecnos, Madrid, 1988.
- MENENDEZ GARCIA, Pablo: *Las potestades administrativas de dirección y de coordinación territorial*, Civitas, Madrid, 1993.
- MENENDEZ MENENDEZ, Aurelio:
 - *Constitución, sistema económico y Derecho mercantil*, Universidad Autónoma de Madrid, Ciudad Universitaria de Cantoblanco, Madrid, 1982.
 - «Código de Comercio y reforma de la legislación mercantil», en el vol. col. *La reforma de la legislación mercantil*, Civitas, Madrid, 1979, pp. 42 y ss.
- MERINO HERNANDEZ, José Luis: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón*, Guara Editorial, Zaragoza, 1983.
- MIGUEZ MACHO, Luis: «La reglamentación administrativa de la actividad comercial por las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 225/1993, 227/1993, 228/1993, 264/1993 y 284/1993)», RAP 133, 1994, pp. 253 y ss.
- MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS:
 - *Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992*, Madrid, 1992.
 - *Estatutos de Autonomía por materias*, Col. Informes y Documentos, Serie Administraciones Territoriales, Madrid, 1991.

- *Evolución de la conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas (1981-1989)*, Col. Informes y Documentos, Serie Administraciones Territoriales, Madrid, 1991.
- MODERNE, Franck:
- «Problemas actuales de la coordinación administrativa en Francia», DA 230-231, 1992, pp. 155 y ss.
- *Les nouvelles compétences locales*, Economica, Paris, 1985.
- MODERNE, Franck (en colaboración con Pierre BON): *Les autonomies régionales dans la Constitution espagnole*, Economica, Paris, 1981.
- MOLINA REQUENA, María Josefa: «Integración económica», *Enciclopedia Práctica de Economía*, Orbis, Barcelona, vol. IV, 1983, pp. 159 y ss.
- MONTILLA MARTOS, José Antonio: *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*, Civitas, Madrid, 1994.
- MONTORO PUERTO, Miguel (Coord.): *Temas constitucionales de actualidad*, EUNSA (Ediciones de la Universidad de Navarra, Sociedad Anónima), Pamplona, 1993.
- MOREAU, Jacques (en colaboración con Gilles DARCY) (Dir.): *La libre administration des collectivités locales. Réflexion sur la décentralisation*, Economica, Paris, 1984.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago:
- *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 2 vols., 1982 y 1984.
- «La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones», REDC 9, 1983, pp. 117 y ss.
- *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1979.
- *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Civitas, Madrid, 1986.
- «Las competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos de la ordenación del sistema económico en la Constitución española de 1978», en E. GARCIA DE ENTERRIA (Dir.): *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, 1980, pp. 309 y ss.
- «La Disposición Adicional Primera de la Constitución», en S. MARTIN-RETORTILLO (Dir.): *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, 1992, pp. 223 y ss.
- «La praxis autonómica en el Estado español», RVAP 17, 1987, pp. 105 y ss.
- «Los pactos autonómicos de 1992. La ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos», RAP 128, 1992, pp. 85 y ss.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (en colaboración con José M.º BAÑO LEON): «Libertad de empresa y unidad de mercado», en *La empresa en la Constitución española*, 1989, pp. 211 y ss.
- NEMERY, Jean Claude: «Les nouvelles compétences des régions en matière d'interventionnisme économique», Notes et Etudes Documentaires 2772, 1984, pp. 15 y ss.

- NITSCH, Nicolas: «Les principes généraux du Droit à l'épreuve du Droit public économique», RDP 6-1981, pp. 1549 y ss.
- NIETO GARCIA, Alejandro:
 — *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 1986.
 — *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, 1993.
- NIETO SOLIS, José Antonio: *Introducción a la economía de la Comunidad Europea*, Siglo Veintiuno de España Editores, S. A., Madrid, 1990.
- NUÑEZ NUÑEZ, José: «Libertad de empresa y reserva de ley», PJ 3, 1986, pp. 135 y ss.
- OATES, Wallace: *Federalismo fiscal*, trad. esp., IEAL, Madrid, 1977.
- OJEDA MARIN, Alfonso: *El contenido económico de las Constituciones modernas*, IEF, Col. Documentos, número 14, Madrid, 1990.
- OLABARRI GORTAZAR, Ignacio: «La cuestión regional en España, 1808-1939», en *La España de las Autonomías (pasado, presente y futuro)*, vol. I, 1981, pp. 113 y ss.
- OLCINA, Evarist: *El carlismo y las autonomías regionales*, Seminarios y Ediciones, Madrid, 1974.
- OLIVAN DEL CACHO, Javier: *El régimen jurídico de las zonas de montaña*, Civitas-Gobierno de Navarra, Madrid, 1994.
- OLIVARES MARTINEZ, Ismael: «La incidencia de la integración sobre las competencias de las Comunidades Autónomas», DA 201, 1984, pp. 257 y ss.
- OLSON, Mancur: «Principios generales ilustrativos a la hora de descentralizar el Gobierno, con especial referencia a las Comunidades Autónomas de España», PGP 10, 1981, pp. 87 y ss.
- ORBAN, Edmond: «El proceso de descentralización en el Estado Federal Industrial: perspectivas teórica y metodológica», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* 57, vol. 2, 1990, pp. 61 y ss.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique: «Centralización y descentralización en España. Perspectiva histórica», DA 214, 1988, pp. 193 y ss.
- ORTEGA ALVAREZ, Luis:
 — (Dir.), *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*, Cortes de Castilla-La Mancha, 1995.
 — «La división de competencias económicas en los Estados Unidos», en E. GARCIA DE ENTERRIA (Dir.), *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, 1980, pp. 33 y ss.
- ORTEGA Y GASSET, José: *Obras Completas*, Alianza, Madrid, 1983.
- OSSENBUEHL, Fritz: «Las libertades del empresario según la Ley Fundamental de Bonn», REDC 32, 1991, pp. 9 y ss.
- OTTO Y PARDO, Ignacio de:
 — *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987.
 — «La regulación de los derechos y libertades. La garantía de su contenido esencial en el art. 53.1 CE», en L. MARTIN-RETORTILLO e I. DE OTTO, *Derechos fundamentales y Constitución*, 1988.

- «Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», RVAP 10, vol. II, 1984, pp. 53 y ss.
- PAGANETTO, Giuliana: *Poteri del Parlamento e Governo dell'economia*, Jovene, Napoli, 1987.
- PARADA VAZQUEZ, José Ramón:
- *Derecho Administrativo. II. Organización y empleo público*, Marcial Pons, Madrid, 5.ª ed., 1991.
- «Expropiaciones legislativas y garantías jurídicas», RAP 100-102, vol. II, 1983, pp. 1139 y ss.
- *Régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Marcial Pons, Madrid, 1993.
- PAREJO ALFONSO, Luciano:
- «Algunas reflexiones sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 5 de agosto de 1983, relativa al Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico», REDC 9, 1983, pp. 147 y ss.
- «Constitución y valores del ordenamiento», en *Hom. García de Enterría*, vol. I, 1991, pp. 29 y ss.
- *Crisis y renovación en el Derecho público*, CEC, Col. Cuadernos y Debates número 30, Madrid, 1991.
- «El contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional; a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981», REDC 3, 1981, pp. 169 y ss.
- *Estado social y Administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Civitas, Madrid, 1983.
- *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981.
- «Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal», en GARCIA DE ENTERRIA (Dir.): *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, 1980, pp. 149 y ss.
- «Las relaciones entre las Administraciones públicas en el Título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», en AA. VV., *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, 1993, pp. 15 y ss.
- «Los valores en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Hom. Villar Palasí*, 1989, pp. 923 y ss.
- «Situación y perspectivas del Estado autonómico: el papel central de la política económica», PEE 35, 1988, pp. 377 y ss.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (en colaboración con Antonio JIMENEZ-BLANCO y Luis ORTEGA ALVAREZ): *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona, 1990.
- PASTOR PRIETO, Santos: «Las políticas de no intervención estatal en la economía: una revisión», HPE 113, 1988, pp. 147 y ss.

- PECES-BARBA MARTINEZ, Gregorio: *Los valores superiores*, Tecnos, Madrid, 1984.
- PEMAN GAVIN, Juan:
- «Acerca de la uniformidad de las condiciones de vida como principio constitucional en el Estado de las Autonomías», RAP 119, pp. 173 y ss.
 - *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Pressas Universitarias de la Universidad de Zaragoza-Civitas, Madrid, 1992.
 - «Leyes Orgánicas: concepto y posición en el sistema de fuentes del Derecho», en *Hom. García de Enterría*, 1991, vol. I, pp. 135 y ss.
- PEREZ CALVO, Alberto:
- «El Estado de las Autonomías: el reto de la eficacia», RJN 3, 1987, pp. 53 y ss.
 - (Coord.): *Normativa básica en el Ordenamiento jurídico español*, INAP, Madrid, 1990.
- PEREZ DIAZ, Víctor: *La primacía de la sociedad civil*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.
- PEREZ MORENO, Alfonso:
- «El concepto de "autonomías integradas": una clave interpretativa de la Constitución española», en AA.VV., *Administración y Constitución. Estudios en homenaje al Profesor Mesa Molés*, 1981, pp. 546 y ss.
 - «Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional», en AA.VV., *Estudios sobre el Anteproyecto de Constitución*, 1978, pp. 703 y ss.
 - (Coord.), *Administración instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, 2 vols., Civitas, Madrid, 1994.
- PEREZ OLEA, Manuel: «Un jurista en la Academia (Apostillas a la elección como Académico numerario de la Real Academia de la Lengua del Profesor García de Enterría», RAP 134, 1994, pp. 371 y ss.
- PERICU, Giuseppe: «Aspetti e problemi della attività di intervento e incentivo nella economia», IDDE 2-1988, pp. 15 y ss.
- PESCATORE, Pierre: *Le droit de l'intégration. Emergence d'un phenomén nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés Européennes*, Sijthoff, Lieja, 1972.
- PIZZORUSSO, Alessandro:
- «En torno a algunas particularidades de la Constitución española de 1978. Observaciones comparadas», RCEC 1, 1988, pp. 213 y ss.
 - *Lecciones de Derecho Constitucional*, trad. esp., CEC, Madrid, 1984.
- PORRAS NADALES, Antonio José:
- «Desarrollo y transformaciones jurídicas del Estado social en el modelo territorial autonómico español: balance y perspectivas», RCEC 4, 1989, pp. 269 y ss.
 - (Dir. y coord.): *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, 2 vols., Ariel, Barcelona, 1990.
- PORRES AZKONA, Juan: *Política y Derecho. Los derechos históricos vascos*, IVAP, Oñati, 1992.

- POUJADE, Bernard: «La loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation et l'interventionnisme économique des collectivités locales», *La Semaine Juridique* 42, pp. 37 y ss..
- PRIETO SANCHIS, Luis: «La plasmación autonómica del concepto de Estado social», en L. ORTEGA (Dir.), *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*, 1995, pp. 55 y ss.
- PULIDO QUECEDO, Francisco: «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de competencias económicas», *RVAP* 18, 1987, pp. 153 y ss.
- PUNSET BLANCO, Ramón:
 — *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987.
 — «La territorialización del Senado y la reforma de la Constitución», *RVAP* 35 (II), 1993, pp. 31 y ss.
- QUADRI, Giovanni: *Diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova, 2.ª ed., 1980.
- RAMIREZ JIMENEZ, Manuel:
 — (Coord.): *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Librería Pórtico, Zaragoza, 1979.
 — *Partidos políticos y Constitución (un estudio de las actitudes parlamentarias durante el proceso de creación constitucional)*, CEC, Madrid, 1989.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio: *Fundamentos Jurídicos del Mejoramiento del Fuero. Derechos Históricos y Régimen Foral de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1989.
- RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María: «Las instituciones de Navarra en la época contemporánea: aspectos estructural-organizativos y fiscales», *RJN* 12, 1991, pp. 121 y ss.
- RECASENS CALVO, Joan: «Los límites constitucionales de la actividad estatal de fomento en sectores económicos de competencia de las Comunidades Autónomas», *REALA* 245, 1990, pp. 85 y ss.
- REICH, Norbert: *Mercado y Derecho (Teoría y praxis del Derecho económico en la República Federal de Alemania)*, trad. esp., Ariel, Barcelona, 1985.
- RIPOLLES SERRANO, M^a Rosa: «La funcionalidad del Senado en el Estado de las Autonomías», *REDC* 37, 1993, pp. 91 y ss.
- RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime Francisco:
 — «Competencias económicas, Estado y Comunidades Autónomas», *Revista Andaluza de Administración Pública* 22, 1995, pp. 11 y ss.
 — «El Consello de Contas gallego: notas acerca de su régimen jurídico», *RHAL* 50, 1987, pp. 277 y ss.
 — «Los objetivos estatutarios de los poderes públicos gallegos», *REALA* 252, 1991, pp. 855 y ss.
- RODRIGUEZ MATEOS, Pilar: *Sistema de mercado y tráfico internacional de mercancías*, Editorial La Ley, Madrid, 1992.
- ROJO, Angel: «Actividad económica pública y actividad económica privada en la Constitución española», *RDM* 169-170, 1983, pp. 309 y ss.

- RUBIO LLORENTE, Francisco (y Louis FAVOREU):
- *El bloque de la Constitucionalidad*, Universidad de Sevilla-Civitas, Madrid, 1991.
 - «La libertad de empresa en la Constitución», en E. BORRAJO DACRUZ (Dir.), *La reforma del mercado de trabajo*, 1993, pp. 25 y ss.
- SAENZ DE BURUAGA, Gonzalo:
- «Descentralización del gasto público y de competencias a jurisdicciones autónomas», PGP 3, 1979, pp. 173 y ss.
 - «Las autonomías en España y la crisis del Estado nacional en Europa», en AA.VV., *Estudios sobre el Anteproyecto de Constitución*, 1978, pp. 657 y ss.
- SAINZ MORENO, Fernando:
- *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Civitas, Madrid, 1976.
 - «El principio de unidad del orden económico y su aplicación por la jurisprudencia constitucional», en S. MARTIN-RETORTILLO (Dir.): *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, 1989, pp. 231 y ss.
 - «Los textos normativos. Condiciones de intelegibilidad», en AA. VV., *Actualidad y perspectivas del Derecho público a fines del siglo XX. Homenaje al Profesor Garrido Falla*, 1992, vol. I, pp. 441 y ss.
- SAMANIEGO BORDIU, Gonzalo: «Los problemas de interpretación y aplicación de las materias en las reglas de distribución de competencia», REALA 238, 1988, pp. 1123 y ss.
- SANCHEZ BLANCO, Angel:
- *El sistema económico de la Constitución española (Participación Institucional de las Autonomías Territoriales y dinámica social en la economía)*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga-Civitas, Madrid, 1992.
 - «El plan andaluz de desarrollo económico 1991-1994», Revista Andaluza de Administración Pública 15, 1993, pp. 35 y ss.
 - «Metodología Socio-económica en Andalucía: la práctica de las Instituciones Autonómicas Andaluzas en la aplicación del principio de cohesión socioeconómica en la Unión Europea», Revista Andaluza de Administración Pública 18, 1994, pp. 13 y ss.
- SANCHEZ-BELLA CARSWELL, Alfredo: «El principio de libertad de empresa», en AA.VV., *La Constitución Española. Lecturas para después de una década*, 1989, pp. 215 y ss.
- SANCHEZ DE LA TORRE, Angel: «La "empresa" en las acepciones del lenguaje común y en la Constitución de 1978», en AA.VV., *El sistema económico en la Constitución española*, vol. I, 1994, pp. 127 y ss.
- SANCHEZ MORON, Miguel:
- «La coordinación administrativa como concepto jurídico», DA 230-231, 1992, pp. 11 y ss.
 - *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1990.
- SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso (en colaboración con Enrique ORDUÑA REBOLLO y Rafael MARTIN-ARTAJÓ): *Documentos para la historia del regionalismo en España*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

- SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso:
- «Ante la reforma de las funciones del Tribunal de Cuentas», REDA 31, 1981, pp. 631 y ss.
 - (Dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, INAP, Madrid, 1992.
 - *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988.
 - «Las Leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841: un análisis jurídico y constitucional», en S. MARTIN-RETORTILLO (Dir.): *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, 1992, pp. 27 y ss.
 - «Organización institucional: Estado y Comunidad Autónoma», en AA.VV., *Los derechos históricos vascos*, 1988, pp. 381 y ss.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: *Descentralización y cooperación (Introducción al estudio de los mecanismos de cooperación en los Estados basados en la descentralización política; su aplicación al caso español)*, IEAL, Madrid, 1984.
- SANTOS MARTINEZ, Vicente: «Modelo económico y unidad de mercado en la Constitución española de 1978», en M. RAMIREZ (Dir.): *Desarrollo de la Constitución española de 1978*, 1982, pp. 359 y ss.
- SARASA SANCHEZ, Esteban: *Aragón y el Compromiso de Caspe*, Librería General, Zaragoza, 1981.
- SCHOTTER, Andrew: *La economía de libre mercado. Una valoración crítica*, trad. esp., Ariel, Barcelona, 1987.
- SCHWARTZ, Bernard: *El federalismo norteamericano actual*, Civitas, Madrid, 1984.
- SCHWARZE, Jürgen: *Droit Administratif Européen*, 2 vols., Bruylant, Bruxelles, 1994.
- SERRANO CARVAJAL, José: «Libertad de empresa y planificación en la Constitución española», *Revista de Política Social* 121, 1979, pp. 439 y ss.
- SERRANO SANZ, José María:
- (Dir.): *Estructura económica del valle del Ebro*, Espasa-Calpe, Madrid.
 - «Descentralización e intervencionismo económico. A propósito de los objetivos económicos de las Comunidades Autónomas españolas», CAE 11, 1987.
 - «La intervención económica en el Estado de las Autonomías», en J. L. GARCIA DELGADO (Dir.): *España, economía*, 1988, pp. 499 y ss.
 - «La política económica de las Comunidades Autónomas en la crisis de los noventa», en E. AJA (Dir.): *Informe Comunidades Autónomas 1993*, 1994, pp. 546 y ss.
 - «Unas notas sobre el fomento del desarrollo en un contexto institucional descentralizado», CAE 12, 1988, pp. 111 y ss.
- SIDJANSKI, Dusan: «Actualité et dynamique du fédéralisme européen», *Revue du Marché Commun* 341, 1990, pp. 655 y ss.
- SMEND, Rudolf: *Constitución y Derecho Constitucional*, trad. esp., CEC, Madrid, 1985.

SOLE TURA, Jordi:

- «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el Estado de las Autonomías», Anuario de Derecho Público, Barcelona, 1983.
- *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, Federalismo, Autodeterminación*, Alianza Editorial, Madrid, 1985.

SOLOZABAL ECHEVARRIA, Juan José:

- «Sobre el Estado autonómico español», REP 78, 1992, pp. 105 y ss.
- «Sobre los supuestos jurídicos de la cobertura institucional del pluralismo territorial en el Estado autonómico español», REP 46-47, 1985, pp. 11 y ss.

SOSA WAGNER, Francisco (en colaboración con Raúl BOCANEGRA SIERRA): «La organización financiera en las Comunidades Autónomas», REDA 28, 1981, pp. 5 y ss.

SPAGNUOLO VIGORITA, Vincenzo: *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Jovene, Napoli, 1959.

STERN, Klaus: *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, trad. esp., CEC, Madrid, 1987.

STEWART, Richard B.: «Principios estructurales de Derecho Constitucional y los valores del federalismo: la experiencia de los Estados Unidos», RCEC 1, 1988, pp. 55 y ss.

STOBER, Rolf: *Derecho Administrativo Económico*, trad. esp., INAP, Madrid, 1992.

STRASSET, Günter: «Ayudas públicas al desarrollo sectorial y regional en Alemania (R. F.)», ET 35, 1991, pp. 123 y ss.

TAMAMES GOMEZ, Ramón (en colaboración con Fernando BECKER ZUAZUA): *La formación económica y política de España*, Editorial Universitas, Madrid, 1991.

TAMAMES GOMEZ, Ramón:

- *Estructura económica de España*, Alianza Universidad, Madrid, 19.ª ed., 1990.
- *Fundamentos de estructura económica*, Alianza Universidad, Madrid, 6.ª ed., 1982.
- *Introducción a la economía internacional*, Orbis, Barcelona, 1985.

TENA PIAZUELO, Vitelio:

- «Crónica de las Jornadas sobre Comunidades Autónomas celebradas en Santander entre los días 22 y 25 de marzo de 1988», RAP 119, 1989, pp. 419 y ss.
- «La empresa pública local: aspectos jurídico-formales de la gestión municipal de intereses económicos mediante sociedad anónima», REALA 255-256, 1992, pp. 701 y ss.
- «Régimen jurídico de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de transporte: criterios de atribución», en J. BERMEJO VERA (Ed.): *Estudios sobre el Ordenamiento jurídico del transporte*, 1990, pp. 385 y ss.

TEROL BECERRA, José Manuel: *El conflicto positivo de competencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1993.

- TOLIVAR ALAS, Leopoldo: *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, 1981.
- TOMAS Y VALIENTE, Francisco:
- *Manual de Historia del Derecho Español*, Tecnos, Madrid, 3.ª ed., 1981.
 - *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1988.
 - «El desarrollo autonómico a través del Tribunal Constitucional», en *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, CEC, Madrid, 1993, pp. 175 y ss.
 - *Códigos y Constituciones (1808-1978)*, Alianza, Madrid, 1989.
 - *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, CEC, Madrid, 1993.
- TORCHIA, Luisa: «La nuova Costituzione economica», en S. CASSESE y C. FRANCHINI (Ed.), *L'Amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Il Mulino, Bolonia, 1994, pp. 137 y ss.
- TORNOS MAS, Joaquín:
- «Algunos problemas competenciales en la ejecución interna de Directivas comunitarias», *Autonomías* 13, 1991, pp. 31 y ss.
 - «El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica», *REDA* 29, 1981, pp. 319 y ss.
 - «El sistema competencial», en L. ORTEGA (Dir.), *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*, 1995, pp. 339 y ss.
 - *Estatutos de Autonomía y legislación complementaria*, Tecnos, Madrid, 1995.
 - «Las competencias de la Comunidad Autónoma de orden económico y su desarrollo», en A. BAR (Dir.), *El Estatuto de Autonomía de Cantabria*, 1994, pp. 355 y ss.
 - «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: problemas de articulación», en L. MARTIN REBOLLO (Dir.): *El futuro de las Autonomías territoriales*, 1991, pp. 45 y ss.
 - «La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía», *REDA* 21, 1979, pp. 221 y ss.
 - «La relación entre Ley y reglamento: reserva legal y remisión normativa. Algunos aspectos conflictivos a la luz de la jurisprudencia constitucional», *RAP* 100-102, vol. I, 1983, pp. 471 y ss.
 - «Legislación básica y doctrina del Tribunal Constitucional (junio 1991-junio 1993)», *RVAP* 36 (II), 1993, pp. 117 y ss.
 - «Libertad de horarios comerciales y marco constitucional», *Derecho Privado y Constitución* 5, 1995, pp. 197 y ss.
 - «Ordenación constitucional del comercio», *Hom. García de Enterría*, 1991, vol. V, pp. 4105 y ss.
 - *Régimen jurídico de la intervención de los poderes públicos en relación con los precios y las tarifas*, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, Zaragoza, 1982.
 - «Regioni e rappresentanza degli interessi: il caso catalano», *Stato e Mercato* 29, 1990, pp. 235 y ss.
- TORNOS MAS, Joaquín (en colaboración con Pedro CRUZ VILLALON):
- «Las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas: Pers-

- pectivas de futuro», *Revista Andaluza de Administración Pública* 12, 1992, pp. 13 y ss.
- TORNOS MAS, Joaquín (en colaboración con Eliseo AJA, Tomás FONT, Juan Manuel PERULLES y Enoch ALBERTI): *Informe sobre las Autonomías*, Civitas, Madrid, 1988.
- TOUCHARD, Jean: *Historia de las ideas políticas*, trad. esp., 3.ª ed., Tecnos, Madrid, 1969.
- TRIBE, Laurence H.: *American Constitutional Law*, The Foundation Press Inc., New York, 2ª ed., 1988.
- TRUJILLO, Gumersindo: «Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico: contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado», *DA* 232-233, 1992-1993, pp. 101 y ss.
- TUDELA ARANDA, José:
 — «Aproximación a la caracterización jurisprudencial del art. 149.1.1.ª de la Constitución española», en *Hom. García de Enterría*, vol. IV, pp. 1479 y ss.
 — *Derechos constitucionales y autonomía política*, Civitas, Madrid, 1994.
- TURPIN, Dominique: *La Région*, Economica, Paris, 1987.
- VANDELLI, Luciano: *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, IEAL, Madrid, 1982.
- VARELA, Santiago: «La Constitución española en el marco del Derecho Constitucional Comparado», en AA.VV., *Lecturas sobre la Constitución Española*, vol. I, 1978, pp. 13 y ss.
- VAZQUEZ DE PRADA, Valentín:
 — *Historia Económica y Social de España. Los siglos XVI y XVII*, vol. III, Confederación Española de Cajas de Ahorros, Madrid, 1978.
 — «La época moderna: los siglos XVI a XIX», en *La España de las Autonomías (pasado, presente y futuro)*, vol. I, 1981, pp. 75 y ss.
- VERGOTTINI, Giuseppe De:
 — «La Constitución frente al progreso económico y social», *RVAP* 33, 1992, pp. 133 y ss.
 — «Regiones y Estado en la dinámica institucional. Consideraciones comparadas», *RVAP* 14, 1986, pp. 13 y ss.
- VICENS VIVES, Jaime: *Historia económica de España*, Vicens-Vives, Barcelona, 9.ª ed., 1972.
- VILLAR PALASI, José Luis: «Una visión tópica de la tópica», en AA.VV., *Administración y Constitución. Homenaje al Profesor Mesa Molés*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981.
- VIVER I PI-SUNYER, Carles: *Materias competenciales y Tribunal Constitucional. La delimitación de los ámbitos materiales de las competencias en la jurisprudencia constitucional*, Ariel, Barcelona, 1989.
- WOJCIK, Krystyna: «Cláusulas generales: concepciones y funciones», *RVAP* 27, 1990, pp. 117 y ss.
- WOLFE, Christopher: *La transformación de la interpretación constitucional*, Civitas, Madrid, 1991.

INDICE DE AUTORES CITADOS

- ABELLAN HONRUBIA: 172
AJA FERNANDEZ: 154, 186, 216,
217, 219, 227, 236, 274
ALBERTI ROVIRA: 37, 44, 45, 52,
54, 85, 117, 120, 125, 134, 136,
186, 199, 255, 273, 274
ALBI IBAÑEZ: 181, 183
ALLI ARANGUREN: 187
ALONSO DE ANTONIO: 37
ALONSO UREBA: 123
ALVAREZ CONDE: 123, 124
ALZAGA VILLAAMIL: 123, 140,
170
ARAGON REYES: 118, 119, 138,
147, 149
ARCE Y FLOREZ-VALDES: 95
ARIÑO ORTIZ: 94, 123, 133, 142,
143, 147, 242
ARZAMENA SIERRA: 105
ARTOLA GALLEGO: 59, 61, 63, 64
ASHFORD: 118
- BACIGALUPO SAGGESE: 139
BALADO RUIZ-GALLEGOS: 121,
142, 150
BANDRES SANCHEZ-CRUZAT:
200, 213
BAÑO LEON: 59, 142, 143, 144,
152, 176
BARBERAN ORTI: 182
BARCELO: 153
BARNES VAZQUEZ: 177
BASSOLS COMA: 101, 108, 118,
139, 142, 156, 212, 247
- BAYONA ROCAMORA: 187, 221
BEARD: 47
BECKER ZUAZUA: 39, 58
BEL ACCENSI: 168
BELADIEZ ROJO: 95
BERMEJO VERA: 124, 130, 136,
148, 187, 219, 233, 240
BISCARETTI DI RUFFIA: 53
BLANCO-MAGADAN AMUTIO: 182
BLASCO JAUREGUI: 218
BOGDANDY: 168
BOGNETTI: 117
BON: 223
BORRAJO INIESTA: 46, 48, 172
BRANCA: 127, 144
BRENNAN: 124
BREY BLANCO: 121
BROSA BALLESTEROS: 147
BUCHANAN: 181
BURDEAU: 66
- CALIFANO: 223
CALONGE VELAZQUEZ: 37, 63, 65,
68, 93, 242
CANO BUESO: 273
CARR: 67
CARRO: 187, 190, 196
CASAS PARDO: 124
CASCAJO CASTRO: 119
CASETTA: 134
CASSESE: 117, 118, 122
CASTELLS ARTECHE: 78, 80
CASTELLS OLIVERES: 168, 181
CHEVALLIER: 137, 247

- COCOZZA: 117
 COLOMER VIADEL: 117
 COLLADO GARCIA-LAJARA: 172
 COMELLAS: 71
 CONTRERAS CASADO: 212, 213, 232, 233
 CORCUERA ATIENZA: 82
 CORWIN: 46
 COSCULLUELA MONTANER: 76, 185, 187, 244
 COSTAS COMESAÑA: 183, 246
 COTARELO GARCIA: 117, 133, 150
 CROISAT: 49, 51
 CRUZ VILLALON: 204, 273
 CURRIE: 46
- DARCY: 246
 D'ATENA: 51
 DE GISPERT PASTOR: 147
 DE JUAN ASENJO: 121, 140, 146, 198, 250
 DE LA TORRE MARTINEZ: 121
 DE LA VEGA BENAYAS: 258
 DE OTTO Y PARDO: 130, 138, 152, 155, 177
 DEL BURGO TAJADURA: 72, 73, 74
 DELGADO ECHEVERRIA: 61, 62
 DELORS: 172
 DELVOLVE: 57, 144, 149
 DENNINGER: 112
 DIAZ LEMA: 141
 DIEZ DEL CORRAL: 66, 71
 DIEZ MORENO: 138, 143, 150
 DOUENCE: 247
 DUQUE DOMINGUEZ: 123
- EMBID IRUJO: 144, 188
 ENTRENA CUESTA: 123, 139, 152
 ESCRIBANO COLLADO: 122, 133, 134
 ESTEBAN ALONSO: 46, 49, 65
 EZQUIAGA GANUZAS: 115, 126
- FAYA VIESCA: 117
 FERNANDEZ ARUFE: 246
- FERNANDEZ CAINZOS: 124
 FERNANDEZ DE LA GANDARA: 45
 FERNANDEZ FARRERES: 105, 140, 188, 215, 216, 268, 269, 273
 FERNANDEZ NAVARRETE: 59
 FERNANDEZ RODRIGUEZ: 72, 73, 76, 77, 81, 84, 133, 249, 254, 277
 FERNANDEZ SEGADO: 197
 FERNANDO PABLO: 37, 283
 FERRARI: 134
 FLEINER-GERSTER: 51
 FONT GALAN: 123
 FONT LLOVET: 186
 FONTANA LAZARO: 56, 57, 60, 64, 65, 67, 173
- GALGANO: 144
 GALLEGO ANABITARTE: 144, 145
 GARCIA DE ENTERRIA: 36, 37, 41, 67, 73, 74, 84, 91, 94, 122, 171, 204, 206, 216, 221, 222
 GARCIA DELGADO: 183
 GARCIA ECHEVARRIA: 139
 GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ: 274
 GARCIA JAVALOYS: 245
 GARCIA LIZANA: 245
 GARCIA PELAYO: 81, 117, 119, 133
 GARCIA TORRES: 254
 GARRIDO FALLA: 123, 139, 152
 GARRIGOS: 59
 GARRORENA MORALES: 119, 120
 GERBAUX: 246
 GIANNINI: 120, 144
 GIMENO FELIU: 130
 GIMENO SENDRA: 258
 GOMEZ BARAHONA: 250, 277, 286
 GOMEZ-FERRER: 130, 187, 255
 GONDRA ROMERO: 41, 45
 GONZALEZ ALONSO: 59
 GONZALEZ CAMPOS: 41, 171
 GONZALEZ ENCINAR: 50, 204
 GONZALEZ NAVARRO: 59

- GUTIERREZ LLAMAS: 261, 264
 GUTIERREZ RODRIGUEZ: 274
- HAFT: 83
 HASSEMER: 83
 HELIN: 246
 HERNANDEZ GIL: 83
 HERRERO DE MIÑON: 80, 81, 123
- JIMENEZ ASENSIO: 225, 228
 JIMENEZ-BLANCO: 196
 JOHNSON: 118
- KATZ: 47, 52
 KAUFMANN: 83
- LAGUNA DE PAZ: 243
 LALINDE ABADIA: 61, 62
 LA PERGOLA: 47, 51, 172
 LASAGABASTER HERRARTE: 105,
 140, 141, 188, 254, 256, 264,
 272
 LAUBADERE: 57, 144, 149
 LEGUINA VILLA: 108
 LINDE PANIAGUA: 174
 LINOTTE: 143
 LOJENDIO IRURE: 117
 LOPERENA ROTA: 76
 LOPEZ ESCUDERO: 173
 LOPEZ GARRIDO: 117, 121, 171
 LOPEZ GONZALEZ: 177
 LOPEZ GUERRA: 154, 155, 263,
 268, 272, 274
 LOPEZ PINA: 112
 LOPEZ RAMON: 187, 213, 214,
 222, 233
 LOPEZ RODO: 133
 LOPEZ-JURADO ESCRIBANO: 141
 LUCAS VERDU: 127, 170
- MABILEAU: 247
 MAJOCCHI: 168
 MALARET: 199, 200, 250, 252, 255
 MARTIN MATEO: 39, 136, 137,
 141, 192, 222
- MARTIN REBOLLO: 186
 MARTIN-ARTAJA: 71
 MARTIN-RETORTILLO BAQUER,
 L.: 130, 138, 153, 278
 MARTIN-RETORTILLO BAQUER,
 S.: 37, 72, 76, 79, 84, 85, 97,
 117, 127, 138, 149, 187, 244,
 250, 276
 MARTINEZ LAGE: 172
 MARTINEZ SOSPEDRA: 274
 MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ: 243
 MARTINEZ VAL: 140
 MASSE: 248
 MATTERA: 170
 MEILAN GIL: 187
 MENDIZABAL ALLENDE: 258
 MENENDEZ MENENDEZ: 56
 MERINO HERNANDEZ: 215
 MESTRE: 143
 MIGLIO: 56
 MIGUEZ MACHO: 258
 MODERNE: 223, 247
 MOLINA REQUENA: 41
 MONTILLA MARTOS: 94
 MONTORO PUERTO: 149
 MORALES ARRIZABALAGA: 61
 MORALES ARROYO: 274
 MOREAU: 246
 MORISSI: 122
 MULLER: 246
 MUÑOZ MACHADO: 37, 41, 59, 76,
 101, 108, 141, 143, 171, 176,
 202, 208, 216, 218, 221, 225
 MUSGRAVE: 181
- NEMERY: 246, 247
 NIETO GARCIA: 67, 85, 96
 NIETO SOLIS: 41, 171
 NITSCH: 115
- OATES: 181
 OJEDA MARIN: 43, 118, 121
 OLCINA: 72
 OLIVAN DEL CACHO: 129
 OLIVARES MARTINEZ: 168

- ORDUÑA REBOLLO: 58, 61, 71
 ORTEGA ALVAREZ: 27, 46, 47,
 187, 236
 ORTEGA Y GASSET: 85
 OSSENBUEHL: 150

 PARADA VAZQUEZ: 94, 273
 PAREJO ALFONSO: 92, 93, 95, 103,
 108, 119, 144, 145, 146, 251,
 273
 PARELLADA: 183
 PECES BARBA: 92
 PEMAN GAVIN: 152, 153, 158, 159,
 170, 284
 PEREZ CALVO: 155, 255
 PEREZ DIAZ: 85
 PEREZ MORENO: 202, 235, 236,
 240
 PEREZ OLEA: 83
 PESCATORE: 40
 PIZZORUSSO: 55
 PORRAS NADALES: 27, 236
 POUJADE: 246
 PREDIERI: 91, 122
 PRIETO SANCHIS: 27, 236
 PULIDO QUECEDO: 104, 256
 PUNSET BLANCO: 274

 QUINTAS SEOANE: 245

 RAMIREZ JIMENEZ: 117, 123
 RAZQUIN LIZARRAGA, J. A.: 72,
 73, 75
 RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.: 75,
 187
 REICH: 176
 RIPOLLES SERRANO: 274
 RODRIGUEZ-ARANA: 256
 RODRIGUEZ LABANDEIRA: 63
 ROJO: 140
 ROMAGNOLI: 127
 RUBIO LLORENTE: 144, 149, 207,
 256
 SAINZ MORENO: 37, 83, 196, 197,
 256, 285

 SAMANIEGO BORDIU: 192, 193
 SANCHEZ BLANCO: 124, 125, 128,
 131, 134, 249, 276, 277, 278,
 280, 288
 SANCHEZ DE LA TORRE: 147
 SANCHEZ MORON: 197, 268
 SANCHEZ-BELLA CARSWELL: 133
 SANTAMARIA PASTOR: 67, 71, 72,
 73, 74, 76, 77, 79, 80, 81, 86,
 94, 95, 96, 103, 187
 SANTOS MARTINEZ: 123
 SCHOTTER: 134
 SCHWARTZ: 47
 SCHWARZE: 177
 SERRANO SANZ: 183, 198, 199,
 235, 244, 245
 SMEND: 78
 SOLE TURA: 72, 232
 SOLOZABAL ECHEVARRIA: 58
 SOSA WAGNER: 182
 SPAGNUOLO VIGORITA: 134
 STEWART: 52

 TAMAMES GOMEZ: 39, 41, 58,
 198, 277
 TENA PIAZUELO: 124, 219
 TOMAS Y VALIENTE: 59, 61, 62,
 63, 64, 68, 69, 75, 79, 188, 203,
 205
 TORCHIA: 122
 TORNOS MAS: 28, 29, 37, 68, 137,
 138, 143, 186, 187, 196, 212,
 216, 217, 219, 222, 227, 228,
 246, 254, 256, 258, 266, 267,
 268, 284, 288
 TOUCHARD: 46
 TRIBE: 46
 TRUJILLO: 50
 TUDELA ARANDA: 154
 TURPIN: 247

 VANDELLI: 222
 VAZQUEZ DE PRADA: 39, 58
 VERGOTTINI: 118

VICENS VIVES: 58, 65

VILLAR PALASI: 87

VIVER I PI-SUNYER: 114, 155, 176,
177, 188, 189, 190, 191, 196,
254, 255, 256, 258, 263, 265

WOJCIK: 112

WOLFE: 46, 47

WRIGHT: 50



Colección
TESIS Y PRAXIS

Fundación ONCE