

Régimen jurídico-administrativo de la reconversión industrial

Elisenda Malaret i Garcia

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tesisenxarxa.net) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tesisenred.net) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tesisenxarxa.net) service has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized neither its spreading and availability from a site foreign to the TDX service. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service is not authorized (framing). This rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.

REGIMEN
JURIDICO - ADMINISTRATIVO
DE LA
RECONVERSION INDUSTRIAL

VOL I

Elisenda Malaret i Garcia
Departament de Dret Administratiu
Universitat de Barcelona

Tesis Doctoral dirigida por el
Dr. Rafael Entrena Cuesta
Catedrático de Derecho Administrativo

Barcelona, Septiembre 1989

II.2.1.1. COMPETENCIAS RESERVADAS AL ESTADO

Realizadas estas consideraciones previas expondremos las competencias que el art. 149.1 reserva al Estado. El carácter complejo y la variedad de técnicas utilizadas en dicho precepto, que utiliza de forma indistinta las materias o las funciones, aconseja agrupar en términos generales las diferentes materias de relevancia para la economía, para determinar después cual es el contenido y la cualidad de los poderes que asume el Estado y que, en consecuencia, quedan excluidos del ámbito autonómico.

Antes de exponer el elenco de materias económicas previstas en el texto constitucional es preciso recordar que el constituyente ha reservado al Estado la regulación de 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. Dicho precepto ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional, en relación con el art. 53.1. C.E. en el sentido de que la ley

"sólo ha de emanar de las Cortes Generales cuando afecte a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos. Cuando la norma legal, aunque con incidencia sobre el ejercicio de derechos no afecte a las condiciones básicas, puede ser promulgada por las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos le atribuyen competencia legislativa sobre una materia cuya legislación implique necesariamente en uno u otro grado, una regulación del ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados" ¹⁸⁰.

El Tribunal destaca cómo dicho título competencial estatal tiene precisamente sentido si no se interpreta la reserva de ley prevista en el art. 53.1 como reserva de ley estatal. El principio de igualdad que sanciona la Constitución (arts. 14 y 131.1) se traduce en una

¹⁸⁰ Sent. T.C. de 16 de noviembre de 1981.

igualdad del status jurídico-constitucional básico de los ciudadanos, pero no es una uniformidad de posiciones jurídicas en todo el territorio ¹⁰¹.

Sistematizando el listado del art. 149.1 C. encontramos:

1º Las materias referidas a la regulación del status de los diferentes agentes económicos: legislación civil (bases de las obligaciones contractuales -derecho de la contratación), mercantil, laboral y propiedad intelectual e industrial;

2º La referencia a diferentes instrumentos de la política económica: régimen aduanero y arancelario; sistema monetario: divisas cambio y convertibilidad; hacienda general y deuda del Estado;

3º El bloque formado por diferentes sectores de la actividad económica, de muy distinta naturaleza y entidad económica: comercio exterior; crédito, banca y seguros; pesca; marina mercante; transportes; minería y sector energético; montes, aprovechamientos forestales;

4º Un grupo constituido por infraestructura y provisión de bienes y servicios de interés general o que exceden del territorio autonómico: puertos, aeropuertos, espacio aéreo, correos, telecomunicación, cables y radio, comunicaciones, aguas, energía eléctrica, obras públicas y estadísticas;

5º Una materia de carácter muy general y

¹⁰¹ Vid. CARRO, J.L.: "Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el art. 149.1.1 de la Constitución", R.E.D.C. 1981,1, y DE OTTO, I.: "Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del T.C.", R.V.A.P. 1984, 10-II, pág.

horizontal: la planificación general de la actividad económica. Posteriormente analizaremos esta última de forma detallada¹⁰².

El primer problema que se plantea es saber que debe entenderse por materias, es decir cual es el criterio a utilizar para conocer el contenido de una materia, cuestión imprescindible ya que la materia es uno de los elementos integrantes de la competencia¹⁰³. Sobre esta

¹⁰² Hemos incluido en la relación de sectores económico el comercio exterior, pero no se puede olvidar el carácter horizontal del mismo ya que incide en todos los sectores cuando se proyectan al exterior de nuestras fronteras. Dicha cuestión ha planteado algún conflicto de competencias en relación al turismo. En este sentido el T.C. ha puesto de relieve que "la importancia de los ingresos que la actividad turística proporciona a la economía nacional procedentes de la demanda exterior, convierten sin duda el turismo en una de las partidas más significativas dentro de la balanza exterior. Por consiguiente la promoción exterior del turismo adquiere desde esta perspectiva una dimensión que la sitúa dentro de la competencia estatal del 149.1.10 C.E. Pero ello no debe llevarnos a una interpretación expansiva de este título que permitiera absorber bajo el, como competencia estatal, cualquier medida, por remota que fuera, en el comercio exterior turístico, vulnerando con ello las competencias estatutarias" (Sent. 125/1984, de 20 de diciembre Fg.Jq.1q).

¹⁰³ Esta cuestión ha sido especialmente discutida en la doctrina italiana, GIZZI, Manuale di Diritto Regionale, Milan, 1976; VIRGA, "Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenze legislative dello Stato delle Regioni", Foro Ann. 1971, III; PALADIN, L.: "Problemi legislativi ed interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale", Foro Ann., 1971, III, pág. 3 y ss.; ROLLA: "La determinazione delle materie di competenza regionale nella giurisdizione costituzionale", Le Regioni, 1982, 1-2, págs. 100 y ss. Dicha problemática late en los diferentes planteamientos entorno al tema de las competencias implícitas y/o conexas. La falta de contornos nítidos y de precisión de determinadas materias, fundamentó la recomendación de la Comisión GIANNINI sobre la necesidad de proceder a transferir complejos orgánicos de materias. Una referencia a dicha propuesta en PALADIN, L. y BASSANINI, F.: "Il nuovo trasferimento di funzioni statali alle Regioni e l'attuazione della legge 382 secondo le proposte della Commissione GIANNINI", Le Regioni, 1976, 4, 639 y ss. Un ejemplo de las consecuencias prácticas que comporta el

cuestión volveremos posteriormente al analizar de forma esparada las distintas competencias de contenido económico.

Sensadas las materias indicaremos los poderes que sobre las mismas la Constitución reserva a los órganos centrales del Estado. El sistema seguido en el art. 149.1

dotar de contenido, el definir una materia en un sentido u otro lo constituye la artesanía. Las Regiones Italianas no ostentan competencias en materia de industria; así, se ha procedido a ampliar el contenido de la materia artesanía, equiparándose en la actualidad, en dicho país, con la idea de pequeña y mediana industria. Cf. A.A.V.V.: Finanziamenti agevolati per l'artigianato, Milan, 1984. En relación al ordenamiento español, MUÑOZ MACHADO, op. cit., pág. 371. Un resumen de las reglas interpretativas elaboradas por el Tribunal constitucional para resolver los problemas planteados en TORNOS, J.: op. cit. pág. 130. Cf. S.T.C. 39/1982, de 30 de junio, "la materia como concepto jurídico relevante para definiciones competenciales, se erige en una de las líneas principales del sistema competencial". Al problema de la distinción entre los términos "competencias" y materias se había referido ya SALAS, J.: "El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración local desde la perspectiva territorial", en la obra colectiva dirigida por MARTÍN RETORTILLO, S.: Descentralización administrativa y organización política, Madrid 1974, pág. 300 y ss., "por materia de una competencia entendemos el objeto sobre el que incide una potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a un sujeto público, objeto que en último término equivale a una situación o a una actividad, sean estas propiamente jurídicas o simplemente materiales" (pág. 322) y, en la misma línea argumental, TORNOS, J., "Las competencias de la Generalitat de Catalunya", R.E.V.L., 1980, 205, págs. 61 y ss. Vid. también S.T.C. 125/1984, de 20 de julio (F.Jq. 1º): "las normas constitucionales y estatutarias relativas a la distribución de competencias clasifican la realidad social en materias para ordenar aquella distribución. Los conceptos de materias allí recogidas poseen en ocasiones un inevitable grado de indeterminación y es frecuente que una materia tenga dimensiones clasificables dentro de otro concepto material y encajables en otro título competencial". Un análisis de los diferentes tipos de competencias reservadas al Estado en el art. 149.1 C.E., en GARCIA DE ENTERRIA, E.: "La significación...", en op. cit., págs. 153 y ss. y anteriormente en R.E.D.C., 1982, 5. Sobre la utilización polivalente del término competencias exclusivas, vid. BLASCO, A.: "Sobre el concepto de competencias exclusivas" R.E.D.A., 1981, 29, págs. 307 y ss.

C.E. se ordena en tres direcciones.

Por una parte se enumeran unas materias sin hacer referencia alguna a un tipo de función en concreto. En este caso toda la materia y todas las funciones que puedan ejercerse sobre ella (normativa y ejecutiva) son competencia estatal; es lo que ocurre en relación a los diferentes instrumentos de política económica enumerados. Pero esta referencia a materias sin precisión de potestades se realiza también en otros supuestos en los que en cambio se delimita la materia por razón de su incidencia en el interés general o en otros ámbitos territoriales (aeropuertos, puertos, carreteras...).

Por otra parte, en determinados supuestos la propia referencia a la materia incluye la función legislativa ya que el contenido de la materia se refiere a un sector del ordenamiento, a un conjunto normativo clasificado según disciplinas jurídicas (laboral, mercantil...) ¹⁸⁴. La

¹⁸⁴ El Tribunal Constitucional se ha planteado ya el problema relativo a que debe entenderse por laboral o mercantil. Así, partiendo de la idea que sería "arriesgado y previsiblemente sujeto a ulteriores matizaciones que intentaríamos la formulación de alguna regla con vocación de generalización", ha indicado que "la calificación de laboral en cuanto referida a institutos jurídicos referentes al trabajo por cuenta ajena no es algo que fundadamente pueda incluirse en zonas inciertas o dadas al equivoco" (S.T.C. 39/1982). Sobre el ámbito de la legislación civil y especialmente en el que nos interesa, el derecho de la contratación (y régimen de responsabilidad), Vid. la delimitación operada por el Tribunal Constitucional en relación a la materia de competencia autonómica, defensa de los consumidores, en la S.T.C. 71/1982, de 30 de noviembre (especialmente Fos. Jos. 12ª a 18ª). La necesidad de interpretar la materia "legislación mercantil" de acuerdo con el marco constitucional de forma que no se produzca un vaciado de la competencia legislativa de las C.C.A.A. en determinadas materias ha sido puesto de relieve por parte del Tribunal Constitucional. "Sin pretender ahora sentar afirmaciones de carácter general, dado que sólo el análisis del caso concreto nos permitirá llegar a la conclusión adecuada, si podemos afirmar que en principio no es admisible una interpretación que conduzca a vaciar de contenido la competencia legislativa de la comunidad en materia de cooperativas que hay que entender le viene

referencia a la función normativa ¹⁰⁰ en la definición y

atribuida por el Estatuto... Conclusión a la que conduce la interpretación sistemática de los preceptos de la Constitución y el Estatuto situado en el marco constitucional y que prescinde de cualquier posición doctrinal... ya que el intérprete ha de situarse en el contexto del ordenamiento vigente" (Fq Jq 3q S.T.C. 72/1983, de 29 de julio).

Considerando otra faceta del problema relativo a la delimitación del Derecho mercantil, la cuestión quizás, mas compleja en la actualidad reside en los supuestos de utilización de instituciones de Derecho público que comportan una modulación de las instituciones de Derecho privado. Parece difícil operar en la actualidad con una división tajante entre Derecho público y Derecho privado de la economía, tal y como ponen de relieve los enfoques metodológicos recientes. Vid. en la literatura italiana, la obra colectiva dirigida por GALGANO, F.: Tratato di Diritto commerciale e di Diritto pubblico dell'economia, Padova, 1977; o en la literatura alemana REICH, N.: Mercado y Derecho, trad. española, Barcelona, 1985. Este es el supuesto planteado en el conflicto de competencias que resuelve la S.T.C. de 18 de noviembre de 1981. Como el propio Tribunal pone de relieve: "toda la actividad económica y dentro de ella la actividad, que en el sentido mas amplio podemos designar como actividad mercantil aparece disciplinada hoy en las sociedades que siguen el modelo de la economía de mercado, por un conjunto de normas en donde se mezclan de manera inexplicable el derecho público y el derecho privado". Pero constatada esta situación normativa el T.C. entiende que "sea cual fuere el criterio que se adoptase la legislación mercantil habra de incluir en todo caso la regulación de las relaciones jurídico-privadas de los empresarios mercantiles o comerciantes en cuanto tales" (Fq. Jq. 3q). Dicha perspectiva no es compartida por la totalidad del Tribunal, en el voto particular se aceptan intervenciones administrativas de las C.C.A.A. para la defensa del orden público económico, "la imposición de una obligación de contratar o de una contratación forzosa 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 mueve". Una crítica al razonamiento mayoritario mencionado en BASSOLS, M.: "Las competencias legislativas...", págs. 174-175. El mismo problema se ha planteado en el ordenamiento jurídico italiano, PALADIN, L.: Diritto Regionale, Padova, 1979, págs.. 78-79.

¹⁰⁰ Como es bien sabido, el término legislación ha sido interpretado por el T.C. en el sentido de normación, es decir abarca toda la función de regulación, independientemente del instrumento normativo utilizado. "Si partimos de que el vocablo legislación cuando se utiliza en el art. 149.1 C.E., como precepto referencial para preservar al Estado toda la legislación referida a

regulación del status y formas de la actividad de los agentes económicos se fundamenta en el papel de los poderes públicos en este ámbito. La intervención estatal es limitada ya que se dirige única y exclusivamente a determinar el marco jurídico, a diseñar las reglas del juego. La Administración no interviene posteriormente en tanto que poder público y si lo hace es con un carácter muy limitado; su función es de mera ejecución de la ley, en el sentido más restrictivo del término, ejerciendo funciones de carácter judicial, organizando y llevando los diferentes registros creados al efecto (propiedad industrial e intelectual) ¹⁰⁶.

Solamente cuando la Administración interviene en tanto que personificación del interés público, dotada de amplios poderes, la Constitución prevé como competencia la ejecución y por ello posibilita que la ejecución de la legislación laboral pueda ser atribuida a las Comunidades Autónomas ¹⁰⁷.

una materia, es en su acepción material y no en la formal, constreñida a las leyes, en la acepción de normas que emanan de quienes ostentan el poder legislativo, o de quienes por excepción o por delegación, pueden producir normas con valor de ley, comprendiéndose también los reglamentos de desarrollo complementarios o integradores de la ordenación de que se trate", S.T.C. 71/1982, de 30 de noviembre, (Fg.Jq.8q), que recoge la doctrina de la S.T.C. 36/1982, de 30 de julio, "la legislación comprende los reglamentos y los de desarrollo no están dentro del ámbito competencial autonómico..." (F.Jq.8q). Sobre esta cuestión y siempre en materia laboral, vid. S.T.C. 18/1982, de 4 de mayo y 35/1982, de 14 de junio. La primera sentencia es destacable en cuanto precisa que no están necesariamente incluidos dentro del concepto de legislación los reglamentos referidos a los aspectos organizativos en tanto no constituyen un complemento necesario de la ley (Fg.Jq.4q). Esta última sentencia delimita las competencias estatales y autonómicas en relación a la organización de un Registro Público partiendo de la distinción entre aspectos materiales o sustantivos y aspectos formales (Fgs.Jqs. 8q, 9q, 10q, 11q).

¹⁰⁶ Vid. S.T.C. 35/1982, de 14 de junio (Fgs. Jqs. 8q a 11q).

¹⁰⁷ En el ámbito de derecho privado (civil y mercantil) la Administración no interviene en tanto que poder

Finalmente encontramos todo un conjunto de supuestos en el que se establece un reparto de funciones sobre las materias de forma que se reserva al Estado la formulación de las bases o algunas funciones expresas tales como la coordinación¹⁰⁰. Las materias más significativas son

publico, investida de sus prerrogativas sino que actúa solamente como agente, como sujeto del tráfico jurídico privado. La distribución de competencias diseñada en el texto constitucional es entre poderes públicos y, por ello, debemos tomar en consideración las dos funciones que caracterizan los dos poderes públicos en cuestión (ya que el poder judicial está al margen del reparto competencial), legislar y ejecutar o administrar, independientemente de las funciones más concretas o específicas que respectivamente realizan. Vid. sobre la necesidad de manejar un concepto amplio de "legislación" y "ejecución" la S.T.C. 16/1982, de 4 de mayo.

¹⁰⁰ La doctrina y jurisprudencia sobre el contenido de las "bases" es muy amplia y variada en sus posicionamientos. Las sentencias más relevantes son las siguientes. S.T.C. 40/1981, de 28 de julio (pluralidad de desarrollo normativo), 1/1982, de 28 de enero (noción material), 25/1983, 7 de abril (materias básicas), 11/1984, de 2 de febrero, 42/1983, 20 de marzo, 33/1984, 9 de marzo (incluye normas de rango infralegal), 24/1985, de 21 de febrero (admite actos de ejecución), 179/1985, 19 de diciembre. Un giro en la doctrina del alto Tribunal se apunta en la sentencia 137/1986 de 8 de noviembre, comentada por AJA, E. en B.J.C. 1986, n.º 67, pág. 1190 y ss., y se perfila con mayor claridad en las S.T.C. 49/1986, de 23 de marzo y 48/1986, de 22 de marzo. En estas sentencias se delimita la noción de bases en torno a los aspectos de la materia regulados. Así, el contenido de las bases será más amplio cuando se regulen aspectos de la actividad de los sujetos en cuestión y más estricto cuando la regulación verse sobre cuestiones de estructura y organización. Este es el criterio que el tribunal había utilizado para deslindar la competencia legislativa sobre cooperativas de la competencia sobre legislación mercantil. Otro giro importante se aprecia en la S.T.C. 69/1986, 29 de abril, donde se considera que, transcurrido un periodo transitorio, la formulación de las bases debe instrumentarse en principio mediante ley, retomando el concepto formal que había sido el apuntado por la primera doctrina, justo después de la aprobación del texto constitucional.

Aparte de los trabajos ya citados de carácter general, Vid. SALAS, J.: "Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes de armonización", en vol. col: Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas) vol. I, pág. 63 y ss.; BLASCO, A.: "Normas básicas estatales y leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas",

crédito, banca y seguros (relevantes por el carácter horizontal de dicho sector en relación al conjunto de la actividad económica), planificación general de la actividad económica, régimen minero y energético y bases de las obligaciones contractuales. Posteriormente volveremos sobre la cuestión del contenido de las bases.

Al margen del esquema diseñado en el art. 149.1 C.E. se encuentra el reparto competencial de la materia tributaria y fiscal. Dicha cuestión incide en un tema de carácter estructural: el sistema de financiación de las C.C.A.A.. La Constitución reconoce el poder tributario a las C.C.A.A., al prever en el art. 133.2 que éstas podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes. Al disfrutar de capacidad legislativa esta potestad tiene una naturaleza estatal¹⁶⁰. La Constitución establece una limitación

R.E.D.A. 1982, 33, págs. 302 y ss.; ALBERTI, E.: "Leyes medida y distribución de competencias: Un paso más en la interpretación extensiva de las bases normativas en la jurisprudencia constitucional", R.E.D.C., 1986, 18, págs. 141 y ss.; BAYONA, A.: "La evolución del concepto de competencia básica en la doctrina y la jurisprudencia constitucional", R.E.D.A., 1985, 45; ETXEBARRIA, L.E.: "La competencia estatal sobre las bases y su proyección jurisprudencial sobre actos de ejecución" R.V.A.P., 1985, 13, págs. 295 y ss.; ESTEVE, J.: "Bases estatales y competencia de ejecución (com. S.T.C. 7 de abril 1983)" R.E.D.A. 1983, 39, págs. 15 y ss. Vid. una exposición del concepto de bases según la jurisprudencia constitucional en el informe presentado por TOMAS y VALIENTE, a la IV Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos, en Tribunales Constitucionales europeos y Autonomías territoriales, Madrid, 1985, págs. 190 y ss., publicado posteriormente de forma separada en El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Madrid, 1988.

¹⁶⁰ La distribución del poder estatal en dos niveles territoriales es un elemento estructural del modelo de estado compuesto. Sobre la naturaleza estatal de las Comunidades Autónomas, ALBERTI, E., en la obra colectiva, Sistema jurídico..., pág. 80; PAREJO, L. utiliza una terminología diferentes, "articulación del gobierno sobre dos centros políticos, dotados cada uno de sus esferas de acción propia"..., "sistema de gobierno en dos niveles territoriales", en "Situación y perspectivas del Estado autonómico: el papel central de la política económica", Revista de Economía española, 1988, 35, pág. 378. La

especifica al ejercicio del poder tributario por las C.C.A.A. al indicar el art. 157.2 que no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios. Precepto innecesario ya que su contenido es una mera reiteración de dos principios generales de limitación del ejercicio de las competencias autonómicas: el territorio y la no adopción de medidas que obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y bienes (art. 139.2 C.E.).

La mecánica del sistema de reparto competencial en materia financiera no se agota en la Constitución y los estatutos de Autonomía, tiene su complemento necesario e imprescindible en una ley orgánica (art. 157.3 C.E.). De acuerdo con esta habilitación la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas reduce el ámbito material de la autonomía tributaria al reservar al Estado la totalidad de las fuentes significativas tanto desde el punto de vista de la capacidad económica como de la recaudatoria (impuestos sobre la renta y sociedades). Esta limitación se expresa en los siguientes términos:

"los tributos que establezcan las C.C.A.A. no podrán recaer sobre hechos imposables gravados por el Estado" (art. 8.1.).

En cambio la misma posibilidad en sentido contrario tiene un tratamiento distinto

"cuando el Estado, en el ejercicio de su

referencia constitucional a la necesidad de respetar las leyes y el tratamiento de forma conjunta con las Corporaciones locales en el art. 133.1 y 2 C.E., ha suscitado un cierto debate doctrinal sobre el carácter derivado o no del poder tributario. Vid, por ejemplo LASARTE, J.: "Potestad legislativa y poder tributario de las Comunidades Autónomas", MARTIN QUERALT, J.: "Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia tributaria"; FERREIRO, J.J.: "Las fuentes del Derecho en la Constitución", todos estos trabajos se encuentran en la obra colectiva La Constitución y las fuentes del Derecho, Madrid, 1978.

potestad tributaria establezca tributos sobre hechos imponibles gravados por las C.C.A.A., que supongan a estas una disminución de ingresos, instrumentará las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de las mismas" (art. 6.4.).

11.2.1.2. COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Descritas las competencias reservadas al Estado por mandato constitucional expondremos el tratamiento estatutario de las materias de relevancia económica. El examen de los Estatutos de Autonomía no será realizado de forma individualizada, uno por uno, sino en bloque y agrupando las competencias según su régimen específico. Nos parece que el distinto tratamiento y calificación que de las competencias hacen los Estatutos de Autonomía debe tener consecuencias y no es posible no diferenciar donde el legislador estatutario ha establecido criterios distintos. El uso poco correcto del término "exclusivo", aplicado a las competencias no puede significar sin más el abandono de todo intento de establecer pautas explicativas de los diferentes criterios de clasificación.

En primer lugar cabe considerar el bloque de competencias exclusivas de los Estatutos, formado por un conjunto de materias referidas a la infraestructura: ordenación del territorio (materia horizontal), obras públicas, carreteras, transportes puertos, aeropuertos, aguas. Junto a estas podríamos colocar investigación y estadísticas, en tanto que soporte para las actividades económicas. En estos ámbitos, según la regla del interés o del límite territorial, los poderes atribuidos a las C.C.A.A., por regla general, incluyen todo tipo de funciones; comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección (como precisa el art. 25.2 E.A.C.). La fuerza innovadora de las decisiones autonómicas es en principio total. Se trata de competencias exclusivas, en sentido propio, es decir que excluyen toda intervención de otra instancia territorial.

Otro grupo de competencias atribuidas con carácter exclusivo hace referencia a sectores económicos concretos, pero de poca entidad: artesanía, montes,

pastos y aprovechamientos forestales, pesca fluvial, avicultura, marisqueo, con la única excepción del turismo ¹⁷⁰. En cambio el régimen competencial de los sectores económicos más relevantes (en cuanto a su peso en el conjunto de las actividades económicas) es más complejo. En relación a la industria, pesca, agricultura, crédito, minas energía y comercio interior, las funciones atribuidas a las Comunidades Autónomas son de desarrollo legislativo y ejecución, con las limitaciones que se derivan de las competencias estatales para la ordenación de la actividad económicas ¹⁷¹.

¹⁷⁰ La relevancia económica del turismo en la economía española y su localización en determinadas C.C.A.A. explica seguramente el carácter conflictivo de dicha competencia. cf. S.T.C. 125/1984, de 20 de diciembre. Esta sentencia resuelve un conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el Gobierno de Canarias y el Gobierno Valenciano. Los considerandos del T.C. son un fiel reflejo de la modulación del régimen competencial que se produce en las materias dotadas "de una cierta dimensión económica". Una determinada medida se considera que no tiene carácter básico dada su "escasa entidad económica y alcance reducido". Y la concurrencia imperfecta de títulos, en este caso podía jugar el comercio exterior, "obliga al intérprete a una tarea de ponderación difícilmente conceptualizable y por fuerza casuística". En el caso que nos ocupa el objeto directo de la norma impugnada es el turismo y los efectos que su ejecución pudieran producir en el comercio exterior serían indirectos y de escasa entidad".

¹⁷¹ No entraremos a analizar ahora las diferencias entre la extensión y contenido de las competencias previstas en el art. 10.1 y los del art. 12 E.A.C.. El primero tiene el encabezamiento siguiente, "en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma se establezcan corresponde a la Generalitat el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias". El enunciado de algunas materias incluye el concepto de "ordenación", como crédito y pesca. Posteriormente volveremos sobre dicho concepto, solamente debemos indicar que la inteligencia del mencionado precepto hace referencia a una determinada forma de intervención pública. Se atribuye unas funciones sobre un determinado sector, precisando la finalidad, la intensidad con la que podrán ejercerse. Aunque también cabe entender que el concepto ordenación referido a un sector debe interpretarse dentro del sistema de distribución de competencias como una materia. Ordenación de la pesca constituiría una delimitación, un ámbito

Un segundo bloque competencial se refiere a la organización de intereses: cooperativas, positos, Camaras de Comercio, Industria y Navegacion, Camaras de la Propiedad. El problema radica en este caso en la delimitación de estas materias con otras muy proximas en las que el Estado ostenta titulo competencial (legislación mercantil, bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas).

Los Estatutos de Autonomia recogen tambien unas competencias de dificil clasificación desde el punto de vista material. Se trata de la prevision de una determinada forma de ejercer las competencias asumidas y que tiene especial relevancia en el campo que nos interesa: la planificación de la actividad económica. El carácter horizontal de esta competencia modula el ejercicio del conjunto de atribuciones ¹⁷².

La referencia expresa a la planificación de la actividad económica como competencia autonómica obliga a detenernos brevemente en dicho titulo para determinar el alcance y significado de su inclusión en los Estatutos. ¿Se trata meramente de una prevision relativa a una determinada forma de intervención pública o se trata de una competencia de carácter sustantivo? ¿La introducción en los listados competenciales relativos a la economía aporta algún elemento nuevo al ambito de atribuciones propio de las Comunidades Autónomas?

objetivo más preciso que la pesca en general. Este sería el significado de la distinción estatutaria entre competencia exclusiva en materia de pesca en aguas interiores y competencia de desarrollo y ejecución en materia de ordenación del sector pesquero. Esta última interpretación es la línea seguida por el Tribunal Constitucional. Cf. S.T.C. 33/1984, de 9 de marzo (Fg. Jq. 2g).

¹⁷² PALADIN, L destaca el carácter de la planificación como método aplicable a una parte importante de las materias regionales, y no como una materia específica en Diritto regionale, Padova, 1979, pág. 81.

En mi opinion, al margen de habilitar actuaciones de conjunto, de fundamentar una actividad de direccion de las actividades económicas, la prevision expresa del instituto de la planificacion economica como materia de competencia autonómica significa que el eje de la coordinacion recae en la Comunidad Autónoma. La funcion de coordinacion debe contemplarse dentro del parametro constitucional, especialmente en el marco de la reserva al Estado de la ordenacion general de la actividad económica (en el sentido que posteriormente indicaremos). Pero en todo caso significa que las intervenciones puntuales, las decisiones concretas del Estado deberán integrarse en el plan de la Comunidad Autónoma. ¿Qué sucede en caso de conflicto? Parece que la resolución debera realizarse de forma casuística, segun las características del mismo y la materia en la que incida

173

En todo caso el conjunto de competencias económicas asignadas a las Comunidades Autónomas y la adopcion de una perspectiva estructural que permita tomar en consideracion no solamente las atribuciones puntuales de una y otra instancia sino las funciones económicas que estas instancias desempeñan ¹⁷⁴, comporta una vision que privilegia los cauces de articulacion competencial, en tanto que estos permiten la integracion unitaria de las distintas instancias. En este sentido la planificacion en su vertiente procedimental tiene gran virtualidad.

Los Estatutos de Autonomia también preven la posibilidad de crear un sector público propio, pero sobre

173 No es lo mismo una cuestion de infraestructuras, en la que por sus propios rasgos el componente localización comporta una presencia del nivel regional decisiva, que la adopcion de otro tipo de decisiones de politica económica cuya variable territorial no es tan directa e inmediata.

174 MARTIN RETORTILLO, S.: Derecho administrativo económico, op. cit. pág. 104.

todo, garantizan la participación autonómica en los diferentes organismos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado que por su propia naturaleza no pueden ser objeto de traspaso. La forma y contenido de dicha participación se determinará por ley estatal 175.

La inclusión de dicha fórmula de participación refuerza la concepción de la autonomía no como ámbito de actuación reservado sino como participación (en el sentido apuntado en la S.T.C. de 28 de julio de 1981). Dicha visión de la autonomía despliega toda su virtualidad en el ámbito económico 176. Precisamente en

175 Dicha previsión no ha sido desarrollada todavía. El único supuesto actual de participación de una CC.AA. en empresas públicas es el previsto directamente por la disposición adicional séptima del Estatuto de Autonomía de Asturias que establece directamente la forma de participación. Hasta tanto no se promulgue la legislación del Estado, el Principado de Asturias propondrá, de entre personas de reconocida capacidad para el cargo, tres de los miembros de cada uno de los Consejos de Administración de las empresas públicas Hunosa y Ensidesa. Dicho precepto estatutario ha sido desarrollado en su vertiente autonómica por la Ley 7/1983, de 6 de octubre, de coordinación de la representación designada a propuesta del Principado de Asturias de los órganos de la Administración de las empresas públicas de titularidad estatal. La exposición de motivos de esta disposición es muy ilustrativa para comprender este rasgo peculiar del Estatuto de Autonomía de Asturias.

176 La singularidad de esta competencia en relación al conjunto de atribuciones asumidas por las C.C.A.A. reside en su carácter de exponente de la concepción de la autonomía como participación. Esta concepción de la autonomía ha sido expuesta por PAREJO, L.: Garantía institucional y autonomías locales, Madrid, 1981. La importancia de la participación en la adopción de las decisiones estatales, es un fenómeno paralelo a la pérdida de influencia de la legislación regional. Cf. ALBERTI, op. cit. pág. 383 y ss.

Como ha puesto de relieve GARCIA TORRES, "la participación estatal -a través del INI- en el capital de, por ejemplo, Astilleros Españoles S.A. (propietas), no puede ser título de competencia (imperium) estatal y menos aún razón para sustraer o enervar competencias autonómicas". Esta situación fáctica es la que explica la inclusión en los Estatutos de Autonomía de la mencionada garantía institucional. La cita de GARCIA TORRES es de su trabajo mencionado anteriormente, pág. 259.

los supuestos en los que se ha previsto la necesidad de articular canales participativos constituyen ejemplos emblemáticos de la dificultad de operar cortes territoriales en determinadas materias. El Estado no tiene expresamente reservada la competencia en materia de industria pero en cambio interviene de forma relevante en dicho sector como agente económico a través del I.N.I.

El último grupo competencial al que nos referiremos es el que está formado por las competencias de mera ejecución ¹⁷⁷. La Administración autonómica tiene atribuida la función de aplicar la legislación estatal laboral - aunque los Estatutos de Autonomía reservan al Estado la gestión de los fondos de empleo -, de propiedad intelectual e industrial, ferias internacionales, puertos y aeropuertos calificados de interés general, y ordenación del transporte cuando discorra sobre infraestructuras de titularidad estatal.

El alcance de la competencia ejecutiva es precisado en los diferentes Estatutos de Autonomía al señalar que

¹⁷⁷ Sobre el problema planteado por la disociación entre instancia legislativa e instancia aplicativa. Vid. AJA y otros: op. cit. pág. 155 y ss. De la construcción de estos autores podemos señalar la caracterización del modelo como de "federalización de la ejecución" y no "federalismo de ejecución" (nota 2. pág. 156), y MUNOZ MACHADO, op. cit., págs. 440 y ss.. Para un tratamiento de la cuestión, siguiendo pautas de otro ordenamiento y, en concreto, el sistema de la Ley Fundamental de Bonn, vid. GARCIA DE ENTERRIA, E.: La ejecución autonómica de la legislación del Estado, Madrid, 1983. Un análisis de los diferentes sistemas de ejecución de la legislación federal por los Lander en ALBERTI, E.: Federalismo y Cooperación en la R.F.A., Madrid, 1986, pág. 95 y ss. La relevancia del principio autonomía para discernir las facultades correspondientes a una u otra instancia ha sido puesto de relieve en las S.T.C. 4/1981, de 2 de febrero y 8/1982, de 22 de febrero. El significado del concepto "alta inspección" que los Estatutos de Autonomía han introducido ha sido precisado por el Tribunal Constitucional; S.T.C. 32/1983, de 28 de abril, 95/1984, de 18 de octubre. Vid. un resumen de los diferentes planteamientos doctrinales en VILA MIRANDA: "Concreciones sobre la función estatal de Alta inspección como supervisión". R.D.P., 1984, 21.

la Administración autonómica estará sometida a las disposiciones reglamentarias dictadas por el Estado (art. 25.2 E.A.C.)¹⁷⁹. Cuando la competencia es de mera ejecución, el título competencial autonómico es equivalente de actividad administrativa, de gestión de los servicios necesarios para la puesta en funcionamiento de una legislación e incluye por lo tanto los reglamentos organizativos.¹⁷⁹

11.2.2. ALGUNAS CUESTIONES PROBLEMATICAS

11.2.2.1. EN TORNO A LA INTERPRETACION JURISPRUDENCIAL DEL TERMINO "BASES"

Descrito de forma sumaria el contenido de los preceptos constitucionales y estatutarios examinaremos ahora la forma como el Tribunal Constitucional ha interpretado dichos textos normativos¹⁸⁰. Esta interpretación se ha realizado al hilo de los conflictos

¹⁷⁹ Como hemos señalado, la interpretación del término legislación ha sido realizado por el T.C., Sent. 5 de noviembre de 1981, en el sentido de incluir toda normación ley reglamento ejecutivo. Legislación como título de atribución de funciones a una instancia ha sido interpretado por el T.C. como sinónimo de regulación jurídica mediante normas. Lo que comporta atribuir todo el bloque de la normatividad en una determinada materia al Estado y correlativamente excluir la potestad normativa de las Comunidades Autónomas.

¹⁷⁹ Es curioso el renacimiento de la vieja distinción entre reglamentos jurídicos y reglamentos administrativos para fundamentar una potestad reglamentaria independiente de la ley, en este caso de la ley estatal. Sobre el origen de dicha distinción JESCH, D.: Ley y Administración, Madrid, 1978, pág. 180 y ss.

¹⁸⁰ La función pacificadora y de racionalización de las controversias políticas es una constante en todos los estudios sobre la Justicia Constitucional. Vid., por todos, GARCIA DE ENTERRIA, E.: "La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas", recopilado en La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional, Madrid, 1987.

que han ido surgiendo; por ello dicha doctrina debe ser analizada a la luz de los problemas concretos suscitados ¹⁰¹.

La primera cuestión suscitada ante el Tribunal Constitucional fue la relativa al alcance del término "bases", al ser dicha expresión la piedra de toque de la articulación de las competencias legislativas entre Estado y Comunidades Autónomas. Nos referimos a la función legislativa porque ésta fue desde el primer momento la interpretación unánime de la doctrina y del legislador estatuyente. Precisamente, la reserva estatal de las bases tiene como finalidad permitir la atribución a las C.C.A.A. del desarrollo legislativo ¹⁰². El

¹⁰¹ El papel del Tribunal Constitucional en la delimitación de competencias ha sido destacado generalmente por la doctrina. Seguramente dicho rol irá disminuyendo según avance y se asiente el modelo de estado diseñado en la Constitución. Vid. MUNOZ MACHADO, S.: "La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas", R.E.D.A., 1981, 30, págs. 551 y ss.; SALAS, J.: "El desarrollo estatutario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional" R.V.A.P., 1983, 5, págs. 73 y ss.; BLASCO, A.: "Normas básicas estatales y leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia constitucional", R.E.D.A., 1982, 34, págs. 306 y ss.

¹⁰² Inicialmente además se asoció la figura prevista en el art. 149.1 - asimiando las expresiones "bases", "legislación básica" y "normas básicas" - con la técnica regulada en el art. 150.1, la ley marco o ley de principios. Esta asimilación tenía la virtualidad de delimitar de forma precisa el contenido de la función. Vid. significativamente GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ-RODRIGUEZ, T.R.: Curso de Derecho Administrativo, Madrid, 1980, (3ª ed.); MUNOZ MACHADO, S.: Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas, Madrid, 1979, (1ª ed.); esta obra constituyó la primera monografía sobre la cuestión. Con matices, la misma postura se puede encontrar en ARGULLOL, E.: "Los límites de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas", en la obra colectiva Las fuentes, op. cit., vol. I. Las discrepancias residían en la articulación de la relación entre bases y desarrollo, pero siempre en términos de conflicto normativo. Vid. GARRIDO FALLA, F.: "El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas" R.A.P.,

contenido funcional de la competencia estatal no plantea problemas en relación a esta cuestión, y si en cambio en torno a la instrumentación normativa y extensión de dicha regulación.

Sin entrar a analizar la evolución jurisprudencial sobre el concepto de bases destacaremos los elementos relevantes de la misma, ya que inciden directamente en la distribución de competencias en materias económicas ¹⁰³. Por ello utilizaremos fundamentalmente el trabajo de ALBERTI que constituye quizás una de las síntesis más brillantes de la evolución de la jurisprudencia constitucional sobre dicha problemática ¹⁰⁴.

Cabe destacar en primer lugar la equiparación, en

1981, 84, págs. 15 y ss.

¹⁰³ Algunos puntos de inflexión en la jurisprudencia constitucional se originan precisamente al plantearse conflictos de naturaleza económica, aunque las materias aparentemente en discusión no sean de índole económica como por ejemplo S.T.C. 32/1983, de 28 de abril y 42/1983, de 20 de mayo (registro sanitario de alimentos); 24/1985, de 21 de febrero (ampliación instalaciones Petronor). ETXEBARRIA ARIZNABARRETA, L.E.: "La competencia estatal sobre las bases y su proyección jurisprudencial sobre actos de ejecución", R.V.A.P., 1985, 13, pág. 295 y ss. Según este autor "la jurisprudencia constitucional se ha mostrado mucho más sensible a una garantía de uniformidad normativa en los sectores materiales supuestamente más comprometidos con el principio de unidad, en las competencias económicas".

¹⁰⁴ ALBERTI, E.: "Leyes medida y distribución de competencias: un paso más en la interpretación extensiva de las "bases normativas" en la jurisprudencia constitucional (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 179/1985, de 19 de diciembre)", R.E.D.C., 1986, 18, pág. 141 y ss. Dicha evolución ha sido estudiada en múltiples trabajos, BAYONA, A.: "La evolución del concepto de competencia básica en la doctrina y jurisprudencia constitucional", R.E.D.A., 1985, 45, págs. 51 y ss; BLASCO, A. "Normas básicas estatales y leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia constitucional", R.E.D.A., 1982, 34, págs. 306 y ss; ETXEBARRIA ARIZNABARRETA, L.E. citado en la nota anterior; ESTEVE PARDO, J.: "Sobre el ejercicio de la potestad legislativa compartida", R.E.D.A., 1983, 37, págs. 195 y ss.; LOPEZ BENITEZ : "Leyes básicas", R.E.A.L.A., 1987, págs. 235-236.

cuanto al contenido funcional, de las expresiones "legislación básica", "normas básicas", "bases" y "bases de la ordenación", de forma que en la doctrina del Tribunal Constitucional equivalen al mismo título competencial. Dicha línea jurisprudencial parece difícil de mantener ya que no podemos olvidar que la propia Constitución distingue ¹⁰⁵.

¹⁰⁵ El uso de términos diferentes es considerado relevante en cuanto al régimen competencial aplicable por un sector de la doctrina. MUNOZ MACHADO, S.: op. cit. pág. 376, y SALAS, J.: Estatutos de Autonomía... pág. 64 y ss. El hecho de que la articulación de funciones entre las diferentes instancias territoriales plantee especiales problemas en la economía, por la dificultad de utilizar las pautas habituales en otros sectores, está especialmente presente en la argumentación de este último autor. Vid. nota 17. La realidad, lo factico agujeronea y obliga a dar respuestas en términos jurídicos, pero no por ello se deben forzar las instituciones. Esta es precisamente la función de utilizar en sus justos términos las diferentes figuras, evitando que consideraciones extrajurídicas abonen respuestas jurídicas que luego serán de aplicación para otros campos de la realidad. Vid. un ejemplo de sentencia dictada en base a un razonamiento empírico, en S.T.C. 125/1984, de 20 de diciembre: "la competencia contenida puede en modo alguno tener carácter básico, ya que se trata de una medida de escasa entidad económica y de alcance sumamente reducido".

SANTAMARIA y TORNOS han tomado en consideración para determinar el alcance de la competencia normativa estatal las precisiones introducidas en determinados casos por los Estatutos de Autonomía al utilizar la expresión en los términos que "la misma ley establezca" (Arts. 10 y 16 E.A.C. y 11.2 E.A.Pais Vasco). Vid. TORNOS, J.: "La función pública de las Comunidades Autónomas (condicionantes previos y marco normativo de la potestad legislativa autonómica)" R.V.A.F., 1982, 7, pág. 137.; SANTAMARIA, J.A.: "Notas sobre la Sentencia de las Diputaciones Provinciales", R.E.D.A., 1982, 34, pág. 482 y ss. El Tribunal Constitucional se ha referido a este último supuesto al indicar que posiblemente en este caso se quiera "sujetar más estrechamente" la competencia autonómica (S.T.C. 8 de febrero de 1982). La relevancia de introducir dicho elemento para configurar el alcance de la potestad legislativa autonómica reside en el papel definidor de las competencias que se atribuye a los Estatutos de Autonomía. Este papel se olvida a veces, cuando se insiste en el valor de la Constitución como parámetro al cual debe ajustarse el reparto competencial diseñado por los Estatutos. Este razonamiento ha conducido en determinados casos a una interpretación forzada de determinados conceptos, señaladamente el de

Parece que cuando el constituyente ha distinguido y ha utilizado locuciones distintas para configurar un ámbito determinado de poder, las reglas hermenéuticas tradicionales indican que debe realizarse dicha diferenciación de trato.

SALAS ha indicado que de acuerdo con una interpretación literal y sistemática del art. 149 C.E. debe entenderse que cuando se utiliza la expresión legislación básica se otorga al Estado una potestad más restringida que cuando se emplea "normas básicas", en la medida en que con la primera se remite a la potestad legislativa en sentido estricto y en cambio con la segunda se hace referencia a un plus de normación, se incluye la potestad reglamentaria, y que con el término "bases" se incluyen ambos tipos de potestades más la de dictar medidas de ejecución generales o incluso singulares, siempre que se limiten a los aspectos básicos, es decir principales o esenciales de una materia, actualizados a través de actos administrativos de esa misma o correlativa naturaleza" ¹⁰⁰.

Como este autor señala si se repasa con atención el elenco de materias a las que corresponden tales o cuales potestades del Estado en el art. 149.1 C.E. -y correlativamente las de desarrollo de las C.C.A.A. en sus respectivos Estatutos, que podrán ser en contrapartida, lógicamente más amplias en el primer supuesto, más limitados en el segundo y menor aún en el tercero- se comprenderá perfectamente el sentido que tiene para el constituyente la aludida terminología tripartita dispuesta en función de la mayor o menor flexibilidad que pretende otorgarse al Estado en la ordenación racional de cada materia según las exigencias propias de la misma ¹⁰⁷

"bases".

¹⁰⁰ "Estatutos de Autonomía..." op. cit. pág. 64.

¹⁰⁷ SALAS, J.: "Estatutos de Autonomía...", op. cit.

Posteriormente volveremos sobre la cuestión de la necesidad de atender a los regímenes competenciales específicos para cada materia o sector de la realidad que se derivan de la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

La virtualidad de la interpretación apuntada por SALAS reside en delimitar con precisión los poderes del Estado en relación a los distintos títulos competenciales. Aunque inicialmente parezca paradójico, en el plano terminológico que el término "bases", que en principio hace referencia a la idea de fundamento o principio, dote a una instancia territorial de poderes concretos y posibilite actos de ejecución, dicha interpretación, en el contexto del art. 149.1 C.E., evita un resultado aun más paradójico, en el plano sistemático, pues con las "bases" se reconocen unos poderes más amplios al Estado que aquellos otros de los que dispone en virtud del título "legislación" no adjetivado.

Junto a esta línea interpretativa el Tribunal Constitucional ha introducido otra dirección argumental que induce quizás a confusión en el manejo del término "bases". Con esta rúbrica no se define una determinada función, la regulación o normación de los principios o criterios esenciales, sino una determinada parcela de la materia. Se transforma así una delimitación competencial fundada en un criterio funcional en una delimitación operada a partir de un criterio material. En este caso, el razonamiento es inverso al anterior. Donde la Constitución no distingue se pasa a distinguir, pues dentro de un determinado sector o materia existen "aspectos básicos" y aspectos secundarios (S.T.C. 1/1982, Fns Jns 3ª, 5ª y 6ª). La consecuencia de esta alteración es muy relevante. La calificación de la materia como básica atrae a la competencia estatal no sólo los poderes normativos básicos, sino todos los poderes necesarios

para intervenir sobre lo que es considerado básico. La consideración de una porción de materia como básica tiene la virtualidad de apoderar automáticamente al Estado no solamente de las funciones necesarias para fijar el común denominador normativo, sino para agotar su regulación mediante reglamentos ejecutivos e incluso, si se considera necesario, mediante actuaciones administrativas que en principio se encuadran dentro de las potestades ejecutivas ¹⁰⁰.

El resultado de este razonamiento del Tribunal Constitucional, en el que se entrecruzan diferentes líneas argumentales, es que las potestades de las Comunidades Autónomas no derivan directamente de sus respectivos Estatutos de Autonomía sino de la calificación que haga el Estado de una determinada materia al ejercer las funciones normativas que tiene atribuidas en virtud del título competencial correspondiente. En la competencia que se deriva del

¹⁰⁰ Todo aquello que sea preciso para la preservación de la normativa de una institución considerada como básica debe ser, entendido asimismo como básico por vía de consecuencia o de conexión" (Sent. T.C. 25/1983, de 7 de abril, Fq.Jq. 4q).

El voto particular formulado a dicha sentencia considera que solamente en tres supuestos excepcionales, y por tanto limitados cabe admitir "que la competencia sobre las bases o sobre legislación básica incluye también la competencia de simple ejecución". Así uno de los supuestos que habilitan dicha competencia se da cuando la ejecución comporta por necesidad intrínseca de la materia básica en cuestión, márgenes tan amplios de discrecionalidad..., el régimen competencial se articula en base al carácter de la materia y no de acuerdo con las funciones atribuidas. En la argumentación del voto particular, que hemos mencionado, se introduce un nuevo elemento, el carácter con el que el ordenamiento atribuye la potestad a la Administración.

Un cierto confucionismo entre materia básica y funciones estatales derivadas del título competencial "bases" en S.T.C. 91/1985, de 23 de Julio, Fq.Jq.3q.). Vid. también S.T.C. 77/1985, de 27 de junio, "aspectos básicos de una materia" (Fq.Jq.16q) y "cuestiones de carácter básico que han de ser regulados de una manera unitaria" (Fq.Jq.18q); S.T.C. 33/1984, de 9 de marzo, "materia básica" (Fq.Jq.2q).

titulo "bases" no existe ya una zona intermedia, un "halo" que puede ser ocupado por la regulaci3n de una u otra instancia territorial, sino que dicha competencia se transforma en lo que se ha denominado en otros sistemas de estado compuesto un poder declarativo ¹⁰⁰. El Estado no tiene delimitada constitucionalmente la competencia, sino que el texto constitucional remite a una decisi3n ulterior del Estado que concretara el alcance de sus propias atribuciones al concretar el interes general ¹⁰⁰.

El tercer orden de consideraciones gira en torno a la naturaleza del contenido de la funci3n, se trata de determinar el car3cter de la relaci3n que media entre las bases normativas y el desarrollo de las mismas. Estas pueden ser un mero limite negativo y permitir por lo tanto un desarrollo libre en el que se plasmen las diferentes opciones politicas (S.T.C. 28 de julio de 1981). Las bases constituyen as3 un limite externo, un marco. O por el contrario, las bases normativas conforman los criterios unitarios, son el instrumento de formulaci3n de las politicas y en consecuencia incluyen no solamente los principios sino tambi3n las directrices

¹⁰⁰ La existencia de una "zona gris en la precisi3n de la compartici3n competencial", siguiendo con la expresiva figura utilizada por TORNOS, ha sido puesta de relieve por alg3n sector doctrinal. Cf. MUNOZ MACHADO, op. cit., vol. I, p3g. 348; SALAS utiliza la distinci3n (acu3nada en torno a los conceptos jur3dicos indeterminados) entre n3cleo esencial, halo y zona exterior de las bases, para explicar la relaci3n entre bases y desarrollo. Vid, "Estatutos de Autonom3a...", p3g. 71. La expresi3n mencionada de TORNOS, J. en Sistema, p3g. 146. MUNOZ MACHADO utiliza esta categor3a del poder declarativo para exponer la articulaci3n de competencias en materia de obras p3blicas, op. cit. vol I, p3g. 541. Precisamente en este sector la Constituci3n apela directamente al interes general como criterio delimitador.

¹⁰⁰ ALBERTI en el trabajo mencionado ("Leyes medida..."), indica que los resultados de la jurisprudencia constitucional es similar al producido por la jurisprudencia italiana sobre el interes general, op. cit. p3g.149; igualmente BAYONA, op. cit., p3g. 82.

191 . El Tribunal Constitucional ha optado por esta última configuración del contenido de las bases y así, éstas incluyen medidas, decisiones y actuaciones coyunturales 192. Esta línea interpretativa es coherente con la posibilidad de instrumentar las bases a través de actos ejecutivos.

En definitiva, y resumiendo, ya que no constituye el objeto de nuestro trabajo el análisis de la articulación competencial basada en la técnica de la legislación

191 Si atendemos a las materias objeto de conflicto y que han motivado el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en esta dirección, vemos que todas tienen contenido económico. Cf. S.T.C. 1/1982 (Cajas de Ahorro); S.T.C. 71/1982 (Estatuto del Consumidor); S.T.C. 32/1983, 87/1985 y 91/1985 (circulación de productos alimentarios); 96/1984 (obligaciones Petronor: "una política crediticia común que habrá de formular el Estado mediante dichas bases"); 24/1985 (ampliación instalaciones Petronor). Esta concepción está claramente formulada por GARCIA DE ENTERRIA para quien "la normación básica ha de integrar tres elementos distintos articulados entre sí a modo de tres sucesivos círculos concéntricos, de menor a mayor: 1. el círculo interior sería el núcleo material de interés general, respecto del cual la competencia de regulación será íntegra del Estado; 2. el siguiente círculo podría llamarse de enclavamiento y su función sería articular con el círculo primero la competencia normativa propia de las Comunidades Autónomas... Lo propio del círculo de enclavamiento es delimitar el espacio propio de la normación autonómica pero también articular esa normación en la estrategia global que la legislación básica implica... no solo se delimitará el límite negativo de la competencia estatal, desentendiéndose del resto seguidamente, sino que se formularán principios materiales... principios a los que la competencia autonómica deberá servir para que la articulación de sus normas con el sistema de intereses generales propios del Estado y con los que el Tribunal Constitucional vimos que calificaba de "sistema general" propio de la legislación básica (la política económica, la política sanitaria...) pueda ser efectivo; las políticas propias de cada Comunidad Autónoma no solo no pueden destruir sino que deben servir la "política global" de la respectiva materia que al Estado, por título constitucional, corresponde en exclusiva formular." La cita es larga pero muy significativa. Curso de Derecho Administrativo, Madrid, 1983, Vol. I, págs. 296 a 301.

192 Sent. T.C. 1/1982, FqJq5a y Sent. T.C. 24/1985, FqJq7a.

compartida e instrumentada con el binomio legislación básica del Estado - ley de desarrollo de las Comunidades Autónomas, nos limitaremos a fijar nuestra posición, al hilo de la más reciente jurisprudencia, sobre el tema de la instrumentación normativa y el contenido material de las Bases.

Desde sus primeros pronunciamientos el Tribunal Constitucional sentó los pilares en torno a los cuales debe construirse la categoría de las Bases: concepción material de las Bases y consideración de la Ley como el instrumento normativo adecuado ¹⁰³. Pero a lo largo de

¹⁰³ Sent. T.C. de 28 de julio de 1981 (Diputaciones catalanas).: "Corresponde al Estado la fijación de principios o criterios básicos en materia (de organización y competencia) de general aplicación en todo el Estado. La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme (para todas las entidades locales) en todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario... Ciertamente no será siempre fácil la determinación de que es lo que haya de entenderse por regulación de las condiciones básicas y parece imposible una definición precisa y apriorística de este concepto. Las Cortes deberán establecer que es lo que haya de entenderse por básico... La noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y en consecuencia estos principios o criterios básicos, esten o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente" (Fos Jqs 5ª y 6ª). Dicho criterio se reiteraría posteriormente en la S.T.C. de 28 de enero de 1982: "Dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley. Sin embargo, puede haber algunos supuestos en los que el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto, y de modo complementario alguno de los aspectos básicos de una materia determinada. Uno de tales supuestos -el único que atañe al caso que nos ocupa- se da cuando en la legislación preconstitucional (sea en leyes o en normas de rango inferior) se regulan las bases de una materia que por razón de su contenido no son incompatibles con la Constitución, y que, sin embargo, conviene complementar o adecuar a situaciones nuevas derivadas del ordenamiento constitucional, como, por ejemplo, la estructura territorial del Estado. En tal supuesto, y entre tanto las Cortes Generales no procedan a establecer una

los distintos pronunciamientos se irá privilegiando, progresivamente, y seguramente por el significado de las materias objeto de conflicto, la relevancia del factor contenido, en detrimento del aspecto formal. Primará la noción material.

En esta construcción jurisprudencial el contenido material de lo básico no opera como un límite del contenido de la función estatal. Las bases no se entienden como principios, criterios o reglas nucleares de la normación de una determinada materia, como el mínimo común denominador normativo que posibilita el libre desarrollo de las diferentes opciones autonómicas, sino que en determinados supuestos el detalle de las bases incluye incluso, aunque de forma excepcional, potestades de ejecución. Por tanto parece difícilmente imaginable un espacio libre para el ejercicio de las competencias autonómicas.

La tendencia descrita parece cambiar en las dos

regulación completa e innovadora de las bases de la materia en cuestión, el Gobierno podrá hacer uso de un Real Decreto para cumplir la finalidad antedicha, partiendo de la legislación preconstitucional. Lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia. Dado su carácter general y fundamental respecto al resto de la ordenación de la materia, las bases de la misma deben tener estabilidad pues con ellas se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales... Es necesario tener en cuenta que el establecimiento por el Estado de las bases de la ordenación no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad". Aunque este criterio no será posteriormente utilizado en la resolución del conflicto (ratio decidendi), precisamente por tratarse de cuestiones económicas y no organizativas.

sentencias que resuelven los recursos 'cruzados' contra la Ley de órganos rectores de las Cajas de Ahorro y las leyes de Galicia y Catalunya sobre Cajas de Ahorro. En estas sentencias el Tribunal parece interesado en fijar con claridad su posición en relación al concepto de bases y por ello recuerda cual es la función del concepto material de bases. Este supone que no basta con que el legislador califique de básica una ordenación de una materia sino que es necesario que la realidad de las normas tenga este carácter ¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Seguramente en este tratamiento diferenciado de las bases según se refieran a cuestiones organizativas o sustantivas late la concepción de la autonomía como poder de auto-organización, poder de auto-organización que al ir referido a una institución de naturaleza estatal no alcanza solamente a la disposición sobre los órganos e instituciones propias sino también a la organización de los intereses de la Comunidad. Sobre la relación entre autonomía y poder de auto-organización vid. MUÑOZ MACHADO, S.: 'La interpretación de la Constitución, la armonización, legislativa y otras cuestiones (la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983: asunto LOAPA)', R.E.D.C., 1983, 9, ahora recogido en Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar, Madrid, 1980, pag. 149-152, especialmente notas 15 a 19. Seguramente el hecho de que el conflicto residiese en cuestiones organizativas de las mencionadas entidades de crédito y no incidiese en las cuestiones relativas a su función y actividad en el seno del sistema financiero explican el contenido del fallo y los razonamientos que lo sostienen. Sent. T.C. de 22 de marzo de 1988: "la distinción entre el aspecto organizativo y el crediticio de las Cajas de Ahorro puede resultar relevante a la hora de determinar el alcance de las bases estatales en materia de (Cajas de Ahorro)... Es cierto que las bases están fundamentalmente referidas a la actividad crediticia pero afecta también a la estructura y organización de las Cajas de Ahorro en cuanto fijan los elementos configuradores de las mismas (frente a los demás intermediarios financieros). El marco estatal no puede concretarse de tal modo que de hecho conduzca a la uniformidad organizativa... No pueden considerarse incluidas en el marco estatal básico aquellas normas que no resulten justificadas por el objetivo de garantizar los principios básicos que informan el modelo organizativo diseñado por el legislador estatal". Hemos transcrito (y subrayado) los considerandos de la sentencia que muestran el contenido y los límites materiales de las bases. Cf. S.T.C. 49/1988 de 22 de marzo. El Tribunal en las dos sentencias mencionadas recordará los criterios sentados en la S.T.C. sobre

"La calificación como básica de una norma por el legislador no supone por sí misma que esta norma tenga tal carácter. Caso de ser impugnada, corresponde a este Tribunal, como interprete supremo de la Constitución revisar la calificación hecha por el legislador y decidir en última instancia si una norma es o no básica" ¹⁰⁸.

Posteriormente insiste en fijar el contenido y los límites de las bases estatales, indicando que

"en algunos casos las bases pueden comprender regulaciones detalladas de aspectos concretos de una materia e incluso pueden incluir la potestad de realizar actos de ejecución. Pero conviene insistir en que estos casos son excepcionales y sólo pueden admitirse cuando son realmente imprescindibles para el ejercicio efectivo de las competencias estatales. La inclusión en leyes cuyo objeto es establecer normas básicas de otras que por su detalle o por referirse a actos de ejecución no tienen ese carácter, aunque el legislador las califique de tales, no es solo una deficiencia de técnica legislativa sino que perturba claramente la claridad del ordenamiento jurídico".

Pero para la correcta inteligencia de las bases quizás era necesario insistir en el elemento formal, de acuerdo con los criterios usuales de tipificación de las fuentes normativas: elemento material más elemento formal. Este es el paso que realiza el Tribunal Constitucional en las Sentencias 69/1988 y 80/1988 ¹⁰⁹.

ikastolas.

¹⁰⁸ Sent. T.C. 48 y 49/1988 de 22 de marzo, FgJq3q.

¹⁰⁹ Una referencia a la revisión de la jurisprudencia constitucional relativa a la noción material de bases, en CASAS BAAMONDE, M. E.: "Dos sentencias constitucionales sobre competencias de Comunidades Autónomas". R.E.D.T., 1989, 37, pág. 113 y ss. Algunos sectores doctrinales habían insistido en la necesidad de cambiar la concepción de la competencia estatal sobre las bases y orientarse hacia una concepción función y formal, Vid. TORNOS, J.; AJA, E.; FONT, T.; PERULLES, J.M.; ALBERTI, E.; Informe sobre las Autonomías, Barcelona, 1987, págs. 45 y ss. En otra edición posterior de este trabajo se recoge el

El Tribunal Constitucional después de recordar que al concepto material de norma básica tiene como finalidad

"procurar que la definición de lo básico no quede a libre disposición del Estado"

indica que es necesario

"velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado cualquier facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades como norma básica cualquier clase de precepto legal o reglamentario, al margen de su rango y estructura ... y a esta finalidad atiende el principio de ley formal, en razón de que solo a través de este instrumento normativo se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias... como excepción a dicho principio de ley formal se admite que el Gobierno pueda hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Decreto alguno de los aspectos básicos de la materia cuando resulten por la naturaleza de ésta complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases" (FqJq5q)¹⁸⁷.

En mi opinión, la virtualidad de esta jurisprudencia

cambio de actitud del T.C., Cf. el epílogo del Informe sobre las autonomías. Madrid, 1988. En esta última edición se reproducen las intervenciones del debate celebrado en Girona en diciembre de 1987.

¹⁸⁷ Esta excepción establecida principalmente para adecuar la legislación preconstitucional a situaciones nuevas derivadas del orden constitucional debe entenderse limitada al sentido que corresponde a su naturaleza de dispensa excepcional de suficiencia de rango normativa. Desde diferentes sectores doctrinales se había insistido en la necesidad de dotar de contenidos formales la figura de las bases, destacándose como la reserva de ley parece congruente con el contenido que se predica de dicha categoría normativa; regulación de principios, relativa abstracción, generalidad y permanencia son notas inherentes al concepto actual de ley. Cf. AJA, E.: "Normalidad y excepcionalidad en las leyes de relación Estado-Comunidades Autónomas", R.V.A.P., 1983, 6, págs 187 y ss.

está en la conexión que establece entre la función de las bases estatales y su contenido y forma¹⁰⁰. Las bases sirven para "garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas¹⁰⁰.

El Estado realiza la operación normativa de concreción de lo básico, configurando por remisión el espacio autonómico. Pero esta definición no puede dejar sin contenido la competencia autonómica sobre la función legislativa. La naturaleza de la operación requiere la

¹⁰⁰ La idea de función constitucional como criterio explicativo de las relaciones entre los diversos tipos de ley esta tomada de GOMEZ FERRER, R.: "Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional", R.A.P., 1987, 113, págs. 7 y ss. En relación a este tema constituye una referencia obligada el trabajo de CRISAFULLI, V.: "Gerarchia e competenza nel sistema costituzionali delle fonti", R.Tri. D.P., 1960, págs. 775 y ss.

¹⁰⁰ Esta función de precisar cuales son las reglas comunes en una determinada materia expresa al mismo tiempo cual es el contenido material de las bases, los límites de la potestad estatal. Y esta función de regulación de los principios, de determinación del sistema o modelo general para todo el territorio, solamente puede ser desarrollado en el Estado social y democrático de Derecho por la ley. Esta es la función de la ley, realizar el "indirizzo politico", trazar las grandes líneas o pautas cuya ejecución adoptará y realizará el Ejecutivo. Pero el legislador estatal no es libre como en relación el Ejecutivo, sino que tiene que respetar el límite que se deriva de la previsión constitucional y estatutaria de otra instancia de carácter legislativo, los Parlamentos autonómicos. Como ha indicado de forma reiterada el T.C. la potestad normativa de desarrollo atribuida a las Comunidades Autónomas no es de la misma naturaleza que la potestad reglamentaria de desarrollo de una ley. El carácter específico de dicha relación internormativa es puesto de relieve por LOPEZ BENITEZ, M.: "Doctrina del Tribunal Constitucional sobre las leyes básicas", R.E.A.L.A., 1987, 233.

intervención del Parlamento ²⁰⁰. Reserva de ley acorde con los principios de seguridad jurídica y certeza que informan el ordenamiento ²⁰¹.

11.2.2.2. LA INSUFICIENCIA DEL ESQUEMA BASES-DESARROLLO PARA ARTICULAR LAS COMPETENCIAS ECONOMICAS

Como BASSOLS había apuntado en su comentario a la primera sentencia del Tribunal Constitucional en materia económica, metodológicamente es necesario atender muy meticulosamente a los supuestos de hecho que informan las premisas contenidas en las declaraciones jurisprudenciales, a fin de evitar precipitadas conclusiones en el orden interpretativo que pudieran extrapolarse con fines más ideológicos que propiamente jurídicos ²⁰².

Desde esta perspectiva quizás cabría destacar que la aparentemente contradictoria evolución de la jurisprudencia constitucional en torno al concepto de "bases" tiene su aplicación en la dificultad de acotar

²⁰⁰ La Sent. T.C. 13/1989 reitera la concepción formal de las bases. Así mismo recuerda que "una aplicación extensiva y más aún excesiva de lo básico conlleva una ruptura del equilibrio competencial que la Constitución ha querido establecer" (FqJq3q).

²⁰¹ FqJq8q de la Sent. T.C. 89/1988, de 19 abril y la S.T.C. 80/1988, de 28 de abril.

²⁰² BASSOLS, M.: "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)", R.E.D.C., 1982, 5, pág. 150. Desde una perspectiva más general hay que destacar la polémica suscitada en torno a la naturaleza y efectos de las sentencias constitucionales y en concreto sobre el valor de la motivación o razones de la misma. Vid., especialmente, BOCANEGRA, R.: El valor de las sentencias del Tribunal Constitucional, Madrid, 1982, pág. 61 a 65, y una posición doctrinal diferente en ALONSO GARCIA, E.: La interpretación de la Constitución, Madrid, 1984, vid. nota 17, pág. 6 y pág. 12 y ss.

toda la articulación de las competencias en materia económica en torno al binomio bases-desarrollo. Dicho esquema de reparto funcional de los poderes entre instancias territoriales despliega su eficacia en ámbitos materiales en los que el ejercicio separado de las competencias no dificulta la acción de las instancias territoriales ya que las áreas asignadas a cada nivel son precisa y claramente delimitadas. Seguramente el mencionado modelo de reparto competencial funciona en sectores cuyo sustrato material no es mutable, donde la realidad no se transforma a la velocidad con que se producen los cambios en la economía y que obligan por lo tanto a los poderes públicos a intervenir de forma rápida. Rapidez que es presupuesto de eficacia de la intervención.

Seguramente a las insuficiencias de dicho modelo de reparto de atribuciones corresponde el intento de construir un título autónomo, al margen de las previsiones del art. 149.1 C.E., como ha argumentado el T.C. en Sent. 1/1982.

En la constitución española de 1978, a diferencia de lo que solía ocurrir con las Constituciones liberales del siglo XIX, y de forma semejante a lo que sucede en más recientes Constituciones europeas, existen varias normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica; el conjunto de todas ellas compone lo que suele denominarse la constitución económica o constitución económica formal. Ese marco 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 139,2 y el 138,2, 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). 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 (Título VIII CE). La unicidad del orden económico nacional es un 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" (FqJqJq).

Como puso de relieve BASSOLS la mayor dificultad que presentaba dicha sentencia era partir de la unicidad del orden económico como un presupuesto apriorístico en un sistema político en el que se reconoce la autonomía territorial y en consecuencia el pluralismo político-territorial que debe tener su adecuado reflejo en el orden económico²⁰³.

La organización territorial del poder del Estado se fundamenta en los principios de unidad y autonomía. Principios inescindibles y que constituyen la doble faceta del principio estructural que preside la división vertical del poder estatal diseñada por la Constitución²⁰⁴. El principio autonómico como fundamento del orden constitucional obliga a interpretar los

²⁰³ "Comunidades Autónomas y ordenación del crédito: la cuestión sobre la regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorro. (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1982)" R.E.D.C., 1983, 8, pág. 115.

²⁰⁴ Sobre la naturaleza del estado autonómico, vid. la interesante exposición de ALBERTI, E. en el Sistema... op. cit. pág. 80 y ss. Por principio autonómico se entendería la pareja de principios consagrados mediante usos lingüísticos muy retóricos en el art. 2. C.E. "Unidad y autonomía son dos elementos indisociables, formando las dos caras de la misma moneda". MUÑOZ MACHADO, S. op. cit., pág. 167, indica que "el art. 2 podrá ser por ello el fundamento primero y básico de los poderes autonómicos y de sus límites y de los poderes generales del Estado y sus restricciones".

preceptos constitucionales sobre distribución de competencias desde esta doble vertiente, no es posible primar un elemento en detrimento del otro. El art. 2 C.E. constituye el parámetro para la actuación de los poderes públicos ya que junto a las reglas mencionadas formula el principio que preside las relaciones entre las diversas instancias estatales del sistema autonómico, el principio de solidaridad²⁰⁶. Dicho principio tiene una doble función: como límite negativo al ejercicio de las competencias en general y como obligación positiva de los poderes públicos que han de orientar sus actuaciones, especialmente en materia económica, a la consecución de ciertos objetivos constitucionales (art. 131 y 138 C.E.).

La Constitución establece un marco jurídico general a través de la formulación de un conjunto de valores y principios que garantizan un único espacio constitucional y económico: régimen jurídico constitucional de los derechos y libertades, principio de igualdad en las condiciones básicas para su ejercicio en todo el territorio nacional (art. 139.1 C.E.), el conjunto de reglas que constituyen la denominada Constitución económica y prohibición de adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación (art. 139.2 C.E.). Estos principios de integración constitucional y las técnicas de integración competencial destinadas a crear y a asegurar un orden competencial completo forman el cuadro de referencia en el cual debe insertarse el modelo de funcionamiento de las competencias económicas de las diferentes instancias territoriales. No puede deducirse de la existencia de un marco jurídico único y general, y de un ámbito espacial de vigencia de los principios constitucionales, la

²⁰⁶ La solidaridad como tercer gran principio de articulación de la organización territorial del Estado en ALONSO DE ANTONIO, J.A.: El estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa, Madrid, 1986, pág. 376.

unicidad de la política económica, en el sentido de una política uniforme y exclusiva para todo el Estado²⁰⁶. La posibilidad de instrumentar una política económica unitaria y general debe formularse partiendo de la distribución territorial del poder estatal diseñada en la Constitución, distribución que precisamente reserva al Estado determinadas competencias en orden a la formulación y dirección de la política económica nacional²⁰⁷.

Parece por lo tanto difícilmente encajable en el sistema autonómico la utilización del concepto de "unicidad del orden económico" para preconstituir un título competencial de carácter general u horizontal a favor del Estado²⁰⁸. La operatividad real de dicha fórmula radica en su carácter de principio general, cuyo fundamento se encuentra en la propia existencia de un Estado compuesto y tiene como finalidad evitar "resultados disfuncionales y desintegradores" pues como el propio Tribunal Constitucional ha señalado la unidad no significa conformidad. La compatibilidad entre la unidad económica de la nación y la diversidad jurídica

²⁰⁶ Para una crítica a una concepción unilateral de los intereses generales, vid. BARBERA, A.: Regioni e interessi nazionale, Milan, 1973, pág. 107 y ss. Este autor destaca la necesidad de formular el interés general a través de la composición de los intereses plurales expresamente recogidos en la Constitución al distribuir territorialmente el poder político.

²⁰⁷ Cf. TORNOS, J.: "El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica", R.E.D.A., 1981, 29.; TRULLEN, J.: "Algunes reflexions sobre l'àmbit de la política económica i el nou marc institucional. Cap a una visió unitària i cooperativa de la política económica", Anals, Barcelona, 1983, pág. 149 y ss.

²⁰⁸ Vid. Una referencia a la construcción del principio de unicidad del orden económico nacional como principio abstracto creado a partir de varios preceptos constitucionales en ALONSO GARCIA, E. op. cit., pág. 198 y a la función constitucional de los mencionados "principios de integración" en ALBERTI, E.: El sistema..., op. cit. pág. 83 a 91.

que deriva de la autonomía ha de buscarse en un equilibrio que al menos admite la pluralidad y diversidad de intervenciones de los Poderes Públicos en el ámbito económico. Este es el criterio que preside la articulación de responsabilidades públicas en la economía.