



UNIVERSITAT DE BARCELONA



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.2.2.3. LA IDENTIFICACION DE LA MATERIA COMO ELEMENTO ESENCIAL PARA LA DETERMINACION DEL TITULO COMPETENCIAL. EL PROBLEMA DE LA POLITICA MONETARIA.

La lectura del texto constitucional y más concretamente de los arts. 148 y 149 pone de relieve la utilización de conceptos acuñados por la ciencia económica. El manejo de estos conceptos por parte de los operadores jurídicos plantea dificultades en orden a su interpretación jurídica. Sin entrar ahora a analizar los problemas relativos a los métodos de interpretación, cuestión que desborda ampliamente la finalidad de nuestro trabajo, tenemos que recordar que una de las principales reglas de la interpretación jurídica consiste en primar el sentido ordinario-jurídico de los términos sobre el literalismo gramatical ²⁰⁹.

En mi opinión, la dificultad de determinar de forma precisa el significado jurídico de algunas locuciones explicaría la no utilización de determinados títulos competenciales como regla resolutoria de conflictos entre instancias territoriales y el recurso de forma preferente a otros títulos habilitantes cuyo significado parece fácil de desentrañar partiendo de la cultura jurídica convencional ²¹⁰. Determinadas actuaciones públicas en el

²⁰⁹ "El uso jurídico del lenguaje ordinario produce en este último mutaciones que si no son esenciales, si afectan en alguna medida su significado. Lo específico del lenguaje jurídico consiste en que el significado de los términos que utiliza, procedentes en su mayor parte del lenguaje ordinario, sufre por su incorporación a un vocabulario jurídico una cierta mutación en su significado originario", SAINZ MORENO, F.: Conceptos jurídicos. interpretación y discrecionalidad administrativa, Madrid, 1976, pag. 101-102. Vid. sobre las reglas de interpretación jurídica en general, TARELLO, G.: Diritto, enunciati, usi, Bologna, 1974 y L'interpretazione della legge, Milano, 1980.

²¹⁰ Sobre el valor de la dogmática como vehículo del consenso mínimo necesario acerca de la naturaleza y contenido de las instituciones jurídicas vid. ALONSO GARCIA, E.: op. cit., pag. 192 y ss. "la decisión constitucional que rompe con este consenso distorsiona la

ámbito económico pueden ser consideradas desde diferentes perspectivas y sobre todo pueden encajar en diferentes títulos competenciales según el elemento que se considere más relevante. La imbricación de instrumentos manejados en la aplicación de una política dificulta la subsunción de dicha actuación en una determinada materia. Este proceso de subsunción es tanto más problemático cuanto menos claro es el contenido de dicha materia, cuanto menos identificable sea su perfil.

El análisis de la jurisprudencia constitucional en el ámbito de las competencias económicas, realizado teniendo muy presente los supuestos de hecho que han motivado la decisión, demuestra que generalmente el T.C. ha recurrido a una regla de distribución de competencias: la que se fundamenta en la atribución de la formulación de las bases en una determinada materia al Estado, en lugar de manejar otros títulos competenciales, señaladamente los apartados 11 (primera parte) y 14. Seguramente esto ha sido así porque la inteligencia de estos últimos aparece más difícil para el operador jurídico al tener que recurrir a ciencias extrajurídicas. Argumentar cual es el contenido funcional de las bases no plantea, en principio, problemas ya que la discusión, el razonamiento discurre a través de las pautas habituales, al manejarse conceptos cuyo contenido argumentado en términos jurídicos permite un diálogo entre las diferentes partes ²¹¹. Sin embargo determinar qué tipo de actuaciones encajan en el ámbito material formulado constitucionalmente en los términos de "Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad, o Hacienda

totalidad del ordenamiento, constituyendo el primer índice de la falta de corrección de la sentencia". (p. 182). Cf. S.T.C. 1/1983, de 13 de enero (F.Jq. 12).

²¹¹ Vid. una referencia al "diálogo" entre jurisprudencia constitucional y doctrina y al rol funcional de esta última como control de la primera en ALONSO GARCIA, E. op. cit., pág. 186 (especialmente notas 52 y 53). La misma imagen de "diálogo" y de diálogo expresado en términos jurídicos, en el prólogo de RUBIO LLORENTE.

General y deuda del Estado" obliga a recurrir a datos extrínsecos a la interpretación constitucional; el significado de dicha alocución no puede extraerse directamente del texto constitucional, será necesario acudir a literatura extrajurídica 212.

Como supuesto emblemático de la dificultad de aprehender intervenciones públicas de contenido económico destaca la política monetaria. Nos referiremos brevemente al tratamiento constitucional y estatutario de la misma. La política monetaria tiene como uno de sus objetivos el control de la cantidad de dinero en circulación entendiéndose por "dinero" un concepto amplio. Como tal, no aparece directamente en el texto constitucional pero sí se utilizan otros términos que hacen referencia a actuaciones públicas o a técnicas que inciden en este cometido. En cambio los Estatutos de Autonomía aluden expresamente a la política monetaria del Estado como uno de los condicionantes de las competencias autonómicas 213.

El Tribunal Constitucional ha aludido de forma recurrente a la "política monetaria" como competencia estatal, pero sin precisar en ningún momento qué debe

212 La naturaleza discursiva del razonamiento jurídico adquiere especial relevancia en la argumentación constitucional. El lenguaje legal es una especie del lenguaje común y su peculiaridad reside en aspectos semánticos; esta característica explica la relevancia de la contextualidad en el significado. Esta diferencia plantea problemas específicos en la interpretación constitucional por las características de los términos utilizados. En los textos constitucionales hay muchos términos valorativos o cuasi descriptivos y es precisamente esta circunstancia la que explica el papel relevante del contexto social y político, de los factores condicionantes del derecho. El derecho como racionalización de la política exige que la decisión sea el resultado de un razonamiento que pueda ser racionalmente presentado y también racionalmente controlado. Vid. WROBLESKI, J.: Constitución y teoría general de la interpretación jurídica. Madrid, 1985.

213 Art. 12.1 E.A.C.

entenderse por el referido conjunto de actuaciones y sobre todo sin delimitar claramente en qué título habilitante se ampara dicha competencia. En algunos casos parece incluirse en las bases de la ordenación del crédito, y seguramente aquí reside una de las explicaciones del amplio contenido de que han sido dotadas "las bases" ²¹⁴. Pero en otros se vincula a las funciones constitucionales del Gobierno, establecidas en el art. 97 C.. La asignación de dichas funciones debe entenderse en relación al sistema constitucional de relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo y no incide en la articulación de las competencias atribuidas a las diferentes instancias territoriales ²¹⁵.

Parece que el conjunto de actuaciones (selección y aplicación de unos instrumentos en relación a unos fines) que cabe encuadrar dentro de la política monetaria pueden entenderse aparados en la rúbrica "sistema monetario" (art. 149.1.11, primera parte). No olvidamos que dicho encaje plantea problemas semánticos de dos tipos ²¹⁶. En

²¹⁴ Sent. T.C. 1/1982, de 28 de enero.

²¹⁵ Quizás, sino nos hemos equivocado, el único caso en que se toma de forma específica en consideración dicha materia como título habilitante, distinto del referido a las "bases de ordenación del crédito" es en la resolución del conflicto relativo a la autorización de un folleto de emisión de obligaciones de Petronor, S.T.C. 96/1984, 19 de octubre (Fg. Jq. 7a).

²¹⁶ En el orden federal alemán se ha producido la misma problemática. La Ley Fundamental de Bonn al referirse a las competencias legislativas exclusivas de la Federación en este ámbito utiliza tres conceptos: valuta, dinero y moneda (art. 73.4) en la traducción empleado por PAREJO. En la traducción oficial se utilizan los calificativos "cambiario", "monetario" y "de acuñación" referidos al "régimen". En todo caso si queda claro que con esta trilogía se hace referencia a distintos aspectos. En primer lugar a la moneda como medio de pago reconocido internacionalmente, como divisa, o sea la vertiente exterior. En segundo lugar al "dinero" en su acepción más amplia que incluye los distintos medios de pago legalmente reconocidos. El tercero tiene un significado más restrictivo ya que se refiere única y exclusivamente a la moneda, al dinero en sentido estricto. La referencia

primer lugar el texto constitucional utiliza unos términos cuyo significado solo está claramente establecido en relación al ámbito internacional. Así, es frecuente y pacífica la utilización del concepto de sistema monetario internacional. Pero, en segundo lugar, una interpretación gramatical estricta parece excluir la política monetaria de dicho ámbito material, ya que habría entender que la propia Constitución ha fijado el significado de sistema monetario. Únicamente se integrarían en dicho concepto los temas relativos a divisas, cambio y convertibilidad. Dicha precisión parece reforzar la inteligencia del precepto en el sentido de considerar solamente los aspectos externos de la moneda. Esta interpretación tiene la coherencia de atribuir el mismo régimen competencial a todas las funciones estatales tradicionalmente vinculadas con la soberanía. Así se asigna competencia plena del Estado, es decir todas las funciones, sobre las materias de relaciones internacionales, régimen aduanero y arancelario, comercio exterior y sistema monetario en su faceta externa. En cambio en el orden interno el Estado solamente se reservaría las bases de la ordenación del crédito (segunda parte, art. 149.1.11 C.E.).

Pero esta línea argumental plantea problemas en orden al funcionamiento del sistema económico al crear una disfunción en la asignación de las responsabilidades de los poderes públicos. La política monetaria constituye actualmente un instrumento central de regulación de la actividad económica. La monopolización y centralización de la emisión de dinero es una de las características del Estado contemporáneo y el control de la cantidad de dinero en circulación es una potestad derivada de la primera. El control de la circulación de la moneda y la emisión de títulos de deuda pública son competencia

a PAREJO, es por su estudio, "Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal", en la obra colectiva dirigida por GARCIA DE ENTERRIA, E.: La distribución de las competencias..., op. cit. págs. 182 y 183.

propia del Estado central y rasgos característicos de la afirmación histórica del Estado unitario ²¹⁷. Su propia naturaleza, y la forma en que actúa y como se implementa, explican que de forma unánime se asigne dicha competencia a las instancias centrales o en todo caso se ejerza de forma centralizada, es decir única, aunque los procedimientos de formación y adopción de la misma sean diversos según los sistemas de división territorial del poder político.

Estas consideraciones metajurídicas explican seguramente que los primeros Estatutos de Autonomía no hayan procedido a asignar dicha competencia a las CC.AA. en virtud del art. 149.3 (primera frase), y que, además, de forma expresa, condicionen el ejercicio de las competencias económicas a la política monetaria general ²¹⁸. Quizás no era necesario dicho reconocimiento explícito ya que las normas atributivas de competencia al Estado no solamente se encuentran en los apartados concretos del art. 149.1 sino que también puede jugar la cláusula residual del art. 149.3 (segunda frase). Como ha recordado SALAS la lectura minuciosa de los Estatutos muestra que las competencias estatales son más amplias de lo previsto en el art. 149.1 por disposición del mecanismo establecido en el art. 149.3 C. ²¹⁹.

²¹⁷ La relación entre moneda y mercado único es tan estrecha que en el ámbito europeo el proceso de creación de un mercado único ha llevado consigo la creación de una unidad de cuenta europea, un sistema monetario europeo y está discutiéndose en la actualidad la creación de un Banco central Europeo. Este proceso conlleva una progresiva centralización y unificación de la política monetaria de los estados miembros.

²¹⁸ De forma un tanto confusa y desordenada los Estatutos vasco, catalán y gallego han recogido la mención a la política monetaria como competencia estatal, referencia que también se contiene en relación a la política de precios. Vid. Arts. 10.28 E.A. País Vasco, 12.1 E.A. Catalunya y 30 E.A. de Galicia.

²¹⁹ SALAS, J.: "Estatutos de Autonomía..." op. cit. pág. 66. seguramente el juego de dicha cláusula evita el tener que acudir a las denominadas competencias no escritas

El solapamiento y entrecruzamiento de materias que caracteriza la distribución competencial de lo económico aparece en la política monetaria de forma ejemplar. El ejercicio de las potestades cuya cobertura constitucional se encuentra en los títulos competenciales sistema monetario y deuda pública requieren, en determinados aspectos, para su actuación la regulación de determinadas materias conexas y la adopción de medidas estrechamente interrelacionadas ²²⁰.

Con independencia de la línea argumental seguida, si que parece necesario subsumir en los títulos habilitantes correspondientes las diferentes actuaciones públicas. Así, de acuerdo con los criterios usuales en los estudios de política económica, constituyen instrumentos de política monetaria el siguiente conjunto de actuaciones a los que se refiere expresamente la sentencia 1/1982:

la regulación de los aspectos básicos de la actividad de los distintos tipos de intermediarios financieros... (y) las normas concernientes al control de la cantidad de dinero bancario por su incidencia en la cantidad total de dinero existente en un momento dado en el mercado; así como también aquellos otros que imponen determinadas obligaciones a las Entidades privadas. Entre estas últimas se sitúan las disposiciones consistentes en fijar ciertos porcentajes o coeficientes obligatorios sobre los recursos ajenos depositados" (Fq Jq 3q).

derivadas de la "naturaleza de las cosas", de la conexión objetiva que permiten la ampliación del ámbito material de competencias de la instancia central. Vid. el alcance y funcionalidad de dichas competencias en el orden federal alemán en ALBERTI, E.: Federalismo... op. cit. págs. 80 a 84.

²²⁰ La interrelación entre la cantidad de dinero, el tipo de cambio y el tipo de interés es puesta de relieve por las diferentes tradiciones del pensamiento económico; aunque el nexo de causalidad y el orden e importancia de los factores varíen.

En definitiva la política monetaria en tanto que atribución de facultades en orden a la determinación de los medios legales de pago, el volumen total del dinero en circulación, incluyendo todo lo relativo a la emisión de billetes y monedas, debe entenderse como actuaciones inherentes al sistema monetario. En consecuencia en este campo el Estado ostenta todas las funciones en relación a una materia determinada. La competencia es exclusiva en el sentido más literal del término.

No obstante la amplitud con la que ha de concebirse el sistema monetario, y por tanto, la competencia del Estado, ha de tener sus límites. Estos residen en su incidencia en relación al dinero. Debe existir una vinculación entre la medida adoptada y la cantidad de dinero o el tipo de cambio ²²¹.

La necesidad de proceder a subsumir en cada caso concreto el supuesto de hecho en un determinado título competencial es tanto más necesario cuanto los propios Estatutos de Autonomía han procedido a delimitar de forma cuidadosa los regímenes competenciales según la finalidad en atención a la cual se atribuyen las potestades. Así "sobre un mismo ámbito y sobre las personas que en él actúan y las actividades jurídicamente relevantes que en él se desarrollen es posible concebir distintas competencias atribuibles también a distintos órganos" (S.T.C. 113/1983, 8 de diciembre).

Los Estatutos al asignar las competencias que el art. 149.1.11 C.E. permite, distinguen en el ámbito crediticio entre la actividad y la organización. En el primer caso el espacio de la competencia autonómica vendrá marcado por las bases estatales, la delimitación de la competencia se remite a una decisión posterior pues se utiliza la fórmula, "en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma

²²¹ Vid. nota anterior.

establezca". En este primer ámbito el margen de libre decisión del legislador estatal es más amplio. En cambio en relación al otro aspecto la competencia autonómica está claramente fijada en el Estatuto y solamente deberá tomarse en consideración, en el ejercicio de la misma, los condicionantes derivados de las bases y ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado (arts. 10.1.4 y 12.1.6 E.A.C.).

El T.C. no acepta en principio tomar en consideración el distinto régimen competencial establecido en los Estatutos pero, en cambio, posteriormente utiliza la diferencia al modular y matizar el contenido y función de las bases según el aspecto del crédito en cuestión. En relación a la actividad de las instituciones crediticias la extensión de las bases es bastante amplia y, además, las mismas cumplen una función de vinculación positiva, de dirección. En cambio en relación a la organización, el Estado mediante las bases debe limitarse a establecer los objetivos, el modelo; la función de las bases es de límite negativo, de marco ²²².

Hemos hecho este largo excursus porque ilustra algunos aspectos problemáticos de la jurisprudencia constitucional sobre materias económicas. La correcta subsunción de la materia es precisamente la premisa de la que parten las argumentaciones del T.C. para determinar

²²² Esta interpretación no está directamente expuesta en la motivación de los fallos de las S.T.C. 49/1988, de 23 de marzo y 48/1988, de 22 de marzo, pero está latente en la argumentación y permite comprender la decisión, que está muy matizada. La distinción se entiende relevante por el T.C. ya que precisamente en la Sentencia sobre las dos leyes autonómicas de Cajas de Ahorro recoge como título competencial el art. 12.1.6 y no el art. 10.1.4 E.A.C. Señaladamente el art. 12.1.6 no precisa las funciones atribuidas a la Generalitat pero al tratarse de una competencia exclusiva, de acuerdo con el art. 25.2 E.A.C. debe entenderse que son todas, solamente que la intensidad y extensión de las mismas está modulada por los límites específicos previstos en el encabezamiento de dicho precepto.

la instancia a la que cabe atribuir la titularidad de la competencia controvertida²²³. El diálogo con la doctrina jurisprudencial parece especialmente necesario para construir un modelo de ordenación de las competencias económicas acorde con las particularidades de las materias en cuestión y la especificidad de las intervenciones públicas en este ámbito de la realidad.

II.2.2.4. LA INSTRUMENTACION DE LA ORDENACION ECONOMICA MEDIANTE MEDIDAS DE FOMENTO

La ordenación pública de la economía tiene en las distintas medidas de incentivación su instrumento privilegiado. A pesar de su heterogeneidad juegan un papel relevante en el ámbito económico al constituirse en el cauce a través del cual los poderes públicos orientan y dirigen la actividad económica. El fomento no aparece como título sustantivo en el sistema constitucional de distribución de competencias. No se trata de un "olvido" sino que esta ausencia es coherente con la concepción tradicional del fomento como forma de la actividad administrativa. Los poderes públicos pueden optar entre distintas fórmulas para obtener unos determinados resultados. Los fines a satisfacer pueden alcanzarse a través de muy distintos procedimientos jurídicos²²⁴. En consecuencia parece que la adopción de medidas de fomento solamente es posible cuando se ostentan responsabilidades

²²³ El Tribunal Constitucional utiliza distintos criterios para precisar la materia relevante a efectos de determinación del título competencial aplicable. Así en la Sent. T.C. de 22 de diciembre de 1981 (bibliotecas) recurre al criterio objetivo, o de definición de las actividades inherentes a la materia. En otros casos y de forma reiterada utiliza el criterio teleológico. Vid. por ejemplo, Sent. T.C. 13/1989, de 28 de enero. Aunque la argumentación del T.C. no siempre sienta en primer lugar la premisa relativa a la caracterización de la materia para a partir de aquí determinar el título competencial y en consecuencia precisar las potestades sino que en muchas ocasiones mezcla la competencia con la materia.

²²⁴ MARTIN RETORTILLO, S.: Derecho Administrativo económico, op. cit. pág. 62.

en el campo material de operatividad de las mismas.

La experiencia de estos años no ha seguido precisamente este camino. El Estado ha formulado y aplicado políticas instrumentadas mediante diversas técnicas de incentivación en sectores ajenos, en principio, a su ámbito competencial. Esta práctica político-administrativa explica el amplio número de pronunciamientos del Tribunal Constitucional en torno al fomento.

Las cuestiones que se plantean son las siguientes:
 ¿El Estado ostenta un título competencial genérico derivado de su capacidad de gasto? ¿La adopción de medidas de fomento absorbe todas las funciones públicas en el ámbito material en cuestión, o debe continuar tomándose en consideración la distinción entre regulación y gestión a efectos de asignación de responsabilidades?
 ¿El hecho de financiar una determinada actividad atrae hacia sí todas las funciones que se derivan de esta financiación?

El Tribunal Constitucional, desde el inicio ha expresado de forma reiterada que el poder de gasto estatal no altera el orden de las competencias ²²⁵. La facultad de gastar no constituye un título competencial autónomo que permita desconocer o desplazar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas ²²⁶. Porque

²²⁵ A diferencia de la posición sostenida por el Tribunal Supremo norteamericano en relación a la denominada Clausula de Bienestar General. Vid una evolución de la jurisprudencia en PENUÉLAS, L.: "El poder de gasto del Gobierno federal norteamericano, su impacto en la distribución territorial del poder político", R.E.D.F. 1988, 81, pág. 27 y ss.

²²⁶ A partir de la Sent. 39/1982, de 30 de junio en la que el T.C. afirma que "la subvención no es concepto que delimite competencias", se repetirá en todas las sentencias esta concepción. Cf. Sents. T.C. 144/1985, de 25 de octubre; 179/1985, de 19 de diciembre; 95/1986, de

"si se admitiera una competencia general e indeterminada de fomento de las actividades productivas por parte del Estado se produciría, junto a la alteración del sistema competencial, una distorsión permanente del sistema ordinario de financiación de la economía" 227.

El Estado no tiene un título competencia basado en su facultad de gasto, no puede financiar con cargo a sus fondos presupuestario cualquier actividad. Pero el Estado puede aportar recursos para la realización de actuaciones en sectores reservados a las Comunidades Autónomas en la medida en que éstos se justifiquen por razón de sus atribuciones sobre las bases de la planificación y la coordinación de la actividad económica 228. En consecuencia, la cuestión se plantea en términos del alcance de esta competencia estatal. El Estado no está legitimado para fomentar cualquier actividad, regulandola directamente, sino en tanto y en cuando las medidas de fomento se justifiquen por razón de sus competencias previstas en el art. 149.1.11 y 13 C.. El problema se traslada una vez más al tema del concepto y significado de la función estatal de formulación de las bases al que nos hemos referido anteriormente. La regulación estatal debe limitarse a delimitar la actividad a promover, el contenido de las medidas, el nivel de protección o la cuantía, así como su finalidad. El Estado no puede condicionar las subvenciones o determinar su finalidad más allá de donde alcance sus competencias de planificación y coordinación, la cual resultará excedida, con la consiguiente invasión competencial si la especificación se realiza con un gran grado de concesión y detalle.

10 de julio; 146/1988, de 25 de noviembre; 152/1988, de 20 de julio; 201/1988, de 27 de octubre.

227 Sent. T.C. 152/1988, de 20 de julio (FqJq3a) (financiación de actuaciones en materia de vivienda).

228 Sent. T.C. 152/1988, de 20 de julio (FqJq3a).

Como consecuencia de este orden de consideraciones se entiende que

el ejercicio de competencias estatales anejo al gasto o a la subvención sólo se justifica en los casos que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución y, en su caso, los Estatutos de Autonomía hayan reservado al Estado la titularidad de tales competencias" 220.

Si se aceptara que la potestad de gasto público habilita sin más al Estado para ejercer todas las competencias, incluso las de simple ejecución, en relación con las materias hacia las que decide destinar sus propios fondos es evidente que ello conduciría en la práctica a una sensible alteración del sistema de distribución de competencias 230.

Ello significa que en principio corresponde al poder público competente en un determinado ámbito material la facultad de reglamentar las medidas y por tanto los requisitos o presupuestos, es decir, el contenido. Y el régimen de cumplimiento, incluidos los mecanismos de control. Ya que como hemos visto la medida de fomento no atrae toda la regulación que tenga conexión con la misma²³¹. Si el plano de la regulación sigue el régimen ordinario de asignación de facultades, parece que en el escalón de la ejecución el criterio debiera ser el mismo. Así en relación a la gestión, el Tribunal Constitucional ha indicado que

"la regla general debe consistir en la transferencia a las Comunidades Autónomas de los recursos estatales destinados a la financiación de las actividades que se

220 Sent. T.C. 95/1986, de 10 de julio (ayudas jóvenes agricultores)

230 Sent. T.C. 95/1986, de 10 de julio (ayudas jóvenes agricultores).

231 Sent. T.C. 95/1986, de 10 de julio (ayudas jóvenes agricultores).

fomentan, bien sea mediante la fijación de criterios de reparto objetivos o mediante convenios ajustados a los principios constitucionales de manera que las Comunidades Autónomas dispongan de aquellos recursos y puedan gestionarlos en cumplimiento de la normativa estatal básica" 232.

Este principio general admite ciertas excepciones que tienen su fundamento en los supuestos en los que la gestión centralizada de los incentivos resulta imprescindible²³³.

Los casos que admiten una gestión centralizada son los siguientes: necesidad de asegurar la plena efectividad de las medidas, garantizar la posibilidad de obtención y disfrute de las mismas por sus destinatarios potenciales y evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos ²³⁴. La mecánica del conflicto de competencias impide que el T.C. opte por una solución más acorde a la distribución territorial del poder. No puede "forzar" un mecanismo de actuación conjunta ya que no es esta su función constitucional. Pero no parece demasiado correcta una solución que centraliza una función por razones técnicas o de complejidad de la actuación pública y no por criterios de constitucionalidad. El Estado solamente cambiará el modus operandi cuando este sea declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional.

²³² Sent. T.C. 152/1988, de 20 de julio.

²³³ Sent. T.C. 148/1988, de 25 de noviembre (Asistencia social): "sería legítima la intervención estatal directa en la gestión de la concesión de las ayudas sólo en la medida que los programas correspondientes por su carácter estatal no pudieran regionalizarse en su gestión" (FqJq7a). El voto particular del magistrado LEGUINA pone de relieve como en el supuesto concreto objeto del conflicto el Estado carece de título competencial específico" que no puede subsanarse por la apelación al interés general".

²³⁴ Sent. T.C. 201/1988, de 27 de octubre (FqJq4a).

Cuando no concurre ningún supuesto excepcional debe reconocerse la competencia autonómica para gestionar las subvenciones sin que el Estado pueda introducir un control previo, sin perjuicio de las competencias que corresponden al Tribunal de Cuentas. "La autonomía financiera de las C.C.A.A. reconocida en los arts. 156.1 de Constitución y 1.1 de la L.O.F.C.A. exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión las competencias propias" ²³⁸.

En cambio la obligación de informar, al final de cada ejercicio, es conforme a los principios de colaboración y lealtad constitucional.

El problema fundamental que plantea la ordenación económica a través del fomento gira en torno al alcance de la competencia normativa del Estado para regular las medidas. Sobre todo porque esta regulación predetermina la gestión. Las Comunidades Autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a sus peculiares circunstancias²³⁹. Debe quedar un espacio para la realización de una política propia, un ámbito de discrecionalidad. Si la especificación del destino de las subvenciones se realiza en tal grado de concreción y detalle que se priva a la Comunidad de todo margen para desarrollar una política propia se estará alterando el orden constitucional de las competencias.

El art. 149.1.13 C. es el título donde puede encontrar habilitación constitucional el otorgamiento de subvenciones. En este supuesto las competencias estatales serán necesariamente concurrentes con las que ostenta la Comunidad Autónoma en el sector económico en cuestión

²³⁸ Sent. T.C. 201/1988, de 27 de octubre (FqJq4g).

²³⁹ Sent. T.C. 152/1988, de 20 de julio (FqJq4g).

227. Así, una vez establecida la subvención, no puede admitirse que por medio de ella se opere una modificación sustancial de las competencias respectivas que asisten a ambas partes.

Lo que acontece al establecerse la relación jurídica subvencional es que las respectivas competencias estatal y autonómica entran en un marco necesario de cooperación y colaboración en cuanto se orientan a una actuación conjunta en la que no deben mermarse ni la competencia de la Comunidad sobre la materia subvencionada ni las que el Estado tiene para garantizar la coordinación. 228.

227 Sent. T.C. 201/1988, de 27 de octubre (FqJq2q) (asignación territorial de fondos presupuestarios).

228 Sent. T.C. 201/1988, de 27 de octubre (FqJq2q) (asignación territorial de fondos presupuestarios).

II.2.3. CONSTRUCCION DE UN MODELO DE ARTICULACION DE COMPETENCIAS ECONOMICAS

II.2.3.1. CONSIDERACIONES PREVIAS

En los apartados anteriores hemos expuesto el esquema de distribución de competencias en las materias de contenido económico de acuerdo con las reglas generales previstas en la Constitución.

El funcionamiento de la economía y la intervención de los poderes públicos en dicho ámbito ha suscitado una serie de problemas que derivan fundamentalmente de la falta de previsión expresa por parte de la Constitución de mecanismos de cooperación institucionalizados. En efecto, la realidad económica es cambiante, dinámica, fluctuante y abordar la intervención pública desde la perspectiva de una distribución de cometidos a los diferentes niveles territoriales de acuerdo con un esquema rígido de separación de competencias origina disfuncionalidades.

La especificidad de lo económico impide trasladar de forma mimética el esquema de relación competencial bases-desarrollo. Este modelo despliega su eficacia cuando los ámbitos materiales están nitidamente delimitados. Dicha distinción permite una demarcación de responsabilidades claras, cada nivel ejerce sus respectivas funciones de forma independiente, separada. Pero la intervención pública en la economía requiere, en múltiples circunstancias, una concurrencia de las diferentes instancias en el desempeño de las funciones públicas, concurrencia derivada de la imbricación e interrelación de los respectivos ámbitos competenciales. La formulación e implementación de determinadas políticas debe realizarse de forma unitaria para obtener un todo coherente, por encima del carácter fragmentario de las

competencias estatales y autonómicas. Por ello es necesario articular un nuevo método de elaboración de la política unitario ²³⁰. Retomando la exposición de las competencias vemos como el conjunto de materias que constituyen el núcleo del sistema económico en el que puede intervenir el Estado social para asegurar los equilibrios básicos, promover el crecimiento armónico de la economía y mantener la unidad y homogeneidad del mercado están constitucionalmente otorgadas a la competencia legislativa del Estado. E incluso en algunas materias las C.C.A.A. no disponen de poder alguno concentrándose todas las funciones en el Estado. Pero al mismo tiempo la reserva competencial constitucional permite la asunción de responsabilidades por parte de las Comunidades Autónomas en áreas relevantes de la economía, sobre todo en relación a los distintos sectores de la actividad económica.

La interrelación competencial que se produce en el ámbito económico se percibe claramente si diseñamos un esquema operativo de la política económica, entendiendo por política económica la selección de unos determinados fines u objetivos, la instrumentación de los medios más aptos para alcanzarlos y las decisiones que se encuadran en un determinado marco institucional.

Por políticas instrumentales se entienden aquellas políticas específicas destinadas a hacer efectivas políticas finalistas generales que afectan a la totalidad de la economía. Son las que operan a través de determinados "instrumentos", los efectos de cuyo manejo se irradian a lo largo y ancho de todo el campo económico. Son fundamentalmente las siguientes: política presupuestaria, política monetaria, política cambiaria, política de comercio exterior, política laboral y política de controles directos (como la política de

²³⁰ TORNOS, J: Régimen jurídico de la intervención de los poderes públicos en relación con los precios y las tarifas, Bolonia, 1982, pág. 192.

precios). Las políticas sectoriales afectan a áreas o sectores concretos y utilizan para conseguir sus fines políticas instrumentales, así como medios propios y especificos de cada sector. Si construimos un cuadro de doble entrada, situaremos verticalmente cada una de las políticas sectoriales y horizontalmente pondremos las políticas instrumentales. Es evidente que las políticas sectoriales se mueven forzosamente en el marco de las instrumentales, además a veces utilizan exclusivamente políticas instrumentales ²⁴⁰. En este contexto, la referencia a la política industrial es paradigmática; las principales medidas que pueden adoptarse afectan a instancias horizontales, los problemas de estos sectores se diluyen en problemas fiscales, comerciales, laborales... La necesidad de extremar la colaboración entre las áreas de gestión vertical y horizontal es pues evidente ²⁴¹.

Esta colaboración es aun mas necesaria si consideramos que las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas son fundamentalmente verticales o sectoriales y necesitan, por lo general, de unos

²⁴⁰ Vid. JANE SOLA, J.: "Por una estructura operativa de la política económica", en Política Económica, lecturas seleccionadas por IRASTORZA, J., Madrid, 1979, pag. 411. Algunos autores distinguen entre políticas macroeconómicas, que tratan a la economía en su conjunto, sin establecer diferencias entre sectores, y políticas sectoriales. Vid. CORDEN, W.H.: "Relacion entre las políticas macroeconómicas e industrial". Papeles de Economía, 1980, 5, pag.64. Quizás esta última terminología sea la más corriente al ser la que expresa mejor las diferencias de contenido y efectos.

²⁴¹ El mismo problema se plantea cuando solamente existe un unico centro de decisión en la que se formulan las estrategias de política industrial. En cualquier país las políticas que son responsabilidad del Ministerio de Hacienda o del Banco Central se relacionan con las políticas que entran en la esfera de los Ministerios de Industria y de Desarrollo Regional. Siendo necesario atemperar o moderar los efectos de la política macroeconómica para evitar distorsiones no deseadas por el efecto diferenciado de dicha política sobre la industria. Vid. CORDEN, op. cit.

instrumentos que no controlan directamente. Al mismo tiempo las políticas instrumentales más relevantes se residen totalmente en el nivel central pero inciden directamente en las áreas atribuidas a la responsabilidad autonómica ²⁴². Además la implementación de dichas políticas evidencia en la actualidad un impacto territorialmente diferenciado, recabando en su formulación la presencia de los niveles representativos de los territorios ²⁴³.

²⁴² Existen muchos sectores donde el Estado no ostenta, en principio, competencia alguna. Sectores que, además, son tan trascendentes como los de la vivienda o la agricultura y ganadería o en las Comunidades de primer grado, la industria, vid. ALONSO GARCIA, E.: "Las relaciones entre el Estado y la Comunidad de Madrid", en la obra dirigida por GARCIA de ENTERRIA, E.: Madrid, Comunidad Autónoma metropolitana, Madrid, 1984, pag. 203-204.

²⁴³ BIANCHI, P., GIORDANI, M.G. y PASQUINI, F.: "Políticas industriales y territorio", Boletín de Estudios Económicos (Univ. de Deusto), 1987, 132, pag. 576. Precisamente en este trabajo se expone como a diferencia, de la política monetaria que asume condiciones de unidad y centralidad respecto al gobierno nacional, la política industrial encuentra difícilmente una configuración unívoca y determinada a nivel nacional, puesto que los fenómenos productivos a los cuales se refiere pueden tener una extensión que no siempre coincide con el área de soberanía del gobierno central. Asimismo PEREZ GARCIA, destaca que la presencia de las Comunidades Autónomas ha significado un notable refuerzo de la dimensión territorial de las políticas económicas generales. La crisis económica ha puesto de manifiesto el carácter obsoleto del esquema de intervención político-económico tradicional y la necesidad de intervenir en unos niveles más próximos a los sujetos económicos, Vid. "Modernización económica, política regional y desarrollo endógeno", R. Valenciana de E. Autónomas: 1986, 5-6, pag. 324 y ss. Vid. también, STUART HOLLAND (Ed): La superación de la planificación capitalista. Vilassar de Mar, 1982; TRULLEN, J., op. cit., BIRLANGA, A.: "Política regional y política económica de las Comunidades Autónomas", Estudios Territoriales, 1984, 15-16, pag. 155 y ss. Y en general, la literatura económica que estudia el impacto regional de las políticas sectoriales, el desarrollo endógeno, los diferentes ritmos territoriales de crecimiento... La experiencia comparada enseña que las posibilidades de superación de la crisis se centran en el estímulo del potencial endógeno de las regiones y en una atención al entorno, al "ambiente" en el cual la empresa opera y se desarrolla. Vid. FUA, G.: Problemi dello

Parece necesario definir con claridad los campos de actuación de los distintos niveles de gobierno y las exigencias de coordinación derivadas de la aspiración de que el conjunto de la política económica sea eficiente. Para ello es necesario determinar las sedes de coordinación de los objetivos de política económica. Señaladamente porque no están preestablecidas unas reglas válidas universalmente y la literatura económica tampoco es concluyente sobre la cuestión de la distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno ²⁴⁴. No obstante, tomando como punto de referencia la agrupación de las actuaciones de política económica en torno a las funciones de asignación de recursos, estabilización y distribución, existe un relativo consenso sobre el importante papel a desempeñar por las autoridades subcentrales en la función de asignación de recursos, mientras que su intervención en las políticas de distribución se considera que debe ser como máximo modesta. Complementariamente se considera que los gobiernos centrales deben asumir, además de la parte sustancial de la política redistributiva, globalmente la política de estabilización.

sviluppo tardivo in Europa. Rapporto su sei paesi appartenenti all'O.C.S.E., Bologna, 1980; FUA, G. y BALLONI, V. (Ed.). Ristrutturazione produttiva one politiche d'intervento, Bologna, 1986; BECATTINI, G.: "Del sector industrial al districte industrial. Algunas consideracions sobre la unitat de recerca de l'economia industrial". Revista Económica de Catalunya, 1986, 1, pág. 4 y ss.

²⁴⁴ PEREZ GARCIA, F.: op. cit. pág. 326. Esta misma idea es reiterada por BRU, S. y PASTOR, V.J.: Consideraciones entorno al concepto de política industrial y su dimensión espacial: el caso español; mimeografiado. Estos autores recuerdan la falta de soluciones concluyentes en la literatura económica sobre la distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno. En esta dirección destacan como "independientemente de los trabajos en torno al federalismo fiscal, la teoría no provee una guía que determine la distribución de actuaciones de política económica que se corresponda mejor con una administración estratificada en diversos niveles".

La complejidad de la intervención pública en la esfera económica, la superposición de títulos materiales y el requerimiento de eficiencia que se deriva del postulado constitucional de un Estado social y democrático en el marco de una distribución territorial del poder político, reclaman el diseño de un modelo de articulación de competencias económicas acorde con el doble requerimiento de unidad y autonomía.

El diseño de este esquema operativo no debe buscarse fuera del texto constitucional. La propia Constitución contiene los mecanismos de integración necesarios. Solamente es necesario actuar las previsiones constitucionales, desplegar los principios e instituciones que permiten articular la interrelación competencial. Como ha expresado certeramente GARCIA DE ENTERRIA, "el sistema está ya diseñado y definido en la norma constitucional, con el lenguaje abstracto propio de toda norma jurídica; se trata ahora de ver como funciona, de forma que no sólo no se destruya el delicado equilibrio general del sistema conjunto, sino que ande con observancia de todos los principios y pautas constitucionales que los respectivos poderes públicos están obligados a sostener y afirmar... Se trata de hacer pasar el sistema entero por esta perspectiva dinámica" 245.

Se trata, en definitiva, de asegurar condiciones reales operativas que posibiliten el correcto funcionamiento de las instituciones sin alterar el esquema constitucional de distribución vertical del poder político. Por este motivo expondremos a continuación el esquema de relación en el funcionamiento de los poderes públicos territoriales que, en mi opinión, permite que la

245 Vid. el prólogo a la obra de JIMENEZ-BLANCO, A.: Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Madrid, 1985, pág. 12. Los subrayados son nuestros.

estructura funcione como un todo coherente sin mena de la autonomía de las partes.

11.2.3.2. LA ORDENACION GENERAL DE LA ECONOMIA COMO SINTESIS DE LAS COMPETENCIAS ESTATALES

Retomando la exposición anterior del sistema de distribución de competencias económicas, vemos como la Constitución reserva a favor del Estado un conjunto de competencias que siguiendo la terminología utilizada en el propio texto constitucional podemos agrupar bajo la denominación "ordenación general de la economía" (art. 149.1.7). En efecto, esta rúbrica nos permite sistematizar, ordenar coherentemente un conjunto de facultades atribuidas de forma separada al Estado. Además dicha noción permite captar la finalidad del conjunto de poderes asignados a la instancia estatal.

Así cobran sentido las cláusulas introductorias de los artículos 12.1 E.A.C., 30.1 E.A.J., 18.1 E.A.A., 34.1 E. Comunidad Valenciana y diferentes apartados del artículo 9 E.A. País Vasco.

Por "ordenación general de la economía" puede entenderse, según GARCIA TORRES "un concepto de perspectiva", que resuelve en una mera designación abreviada el conjunto de vínculos y límites de las competencias que resultan directamente de la Constitución o tienen su base en ella o en los propios Estatutos de Autonomía. Todas las competencias económicas del Estado, ya se las reserve el art. 149.1, ya le resulten atribuidas en el art. 149.3 C.E. (por no haberlas asumido los Estatutos) que permitan incidir en la economía nacional como un todo, son competencia de ordenación general de la economía ²⁴⁰.

²⁴⁰ GARCIA TORRES, J.: "La ordenación general de la economía, título sustantivo de competencia estatal". R.E.D.C. 1986, 17, pág. 252. Aunque este autor no adoptará esta concepción en la conclusión final del

Esta concepción dota de un significado preciso la mencionada y reiterada expresión. El uso del término ordenación tiene además la ventaja de expresar con nitidez que la actuación del Estado en la economía no se limita a la formulación de las bases. No consiste meramente en la función de regulación sino que además interviene mediante actos puntuales. La idea de ordenación sugiere un haz de facultades de intervención mucho más amplio que la noción de bases, tal y como determinados títulos competenciales habilitan - sistema monetario, deuda pública -. Quizás así podríamos entender algunas potestades que han sido incluidos en la interpretación del término bases por parte del Tribunal Constitucional y que se refieren a la necesidad de que en determinadas materias y en supuestos muy específicos, ciertas decisiones de carácter concreto, coyuntural sean adoptadas por el Estado como si formasen parte del contenido de las bases ²⁴⁷.

El concepto de ordenación nos permite además aprehender el carácter finalista de la intervención estatal. Por ordenación se entiende una facultad genérica de los poderes públicos para encauzar, dirigir, orientar las actividades económicas. Con esta finalidad se instrumentan un conjunto de técnicas, se articulan un conjunto de medidas cuyo soporte competencial puede no

estudio citado si que se refiere a ella en la presentación de su análisis de la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

²⁴⁷ MALARET, E.: "La inserción de las zonas de urgente reindustrialización en el marco competencial estatutario", Autonomías, 1985, 2, pág. 49. Quizás si consideramos que las intervenciones estatales en la actividad económica tienen dicho fundamento competencial, dicha habilitación material, podríamos operar con una noción de bases más estricta y no tan moldeable o estirable. Esta es seguramente la explicación de la opción interpretativa realizada en la S.T.C. 29/1986, de 20 de febrero, al señalar que el fundamento de las competencias estatales reside en la ordenación general de la economía y no en las bases.

encontrarse siempre en el mismo título habilitante. Pero toda intervención estatal en la economía debe fundamentarse en competencias asignados al Estado, no puede colocarse al margen del reparto constitucional del poder político. Lo que sucede es que generalmente se utilizan de forma combinada y articulada diferentes instrumentos, cuyo fundamento competencial se encuentra disperso en el listado de materias del art. 149.1. Al enfocarse globalmente la intervención estatal en la economía es cuando cobra su virtualidad el concepto de "ordenación general de la economía".

En definitiva 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 ²⁴⁰. 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.

La Constitución atribuye al Estado aquellas competencias que dotan al poder central de un haz de instrumentos necesarios para la formulación de una política económica general, de acuerdo con los objetivos constitucionales de estabilidad económica interna y externa (arts. 131.1 y 40.1 C.E.). Así lo recoge la

²⁴⁰ En cambio el T.C., aunque de forma dubitativa, (quizás más decididamente en la Sent. 29/1986, de 20 de febrero) parece considerar la "ordenación general de la economía" como un título material sustantivo, al margen del sistema de distribución competencial diseñado por los arts. 148 y 149 C.E. y los respectivos preceptos estatutarios. Este título competencial se deriva del principio de "unicidad del orden económico nacional", también de creación jurisprudencial. El Tribunal parece confundir los principios y técnicas de integración del sistema regulados por la Constitución con los títulos competenciales.

L.O.F.C.A., "la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los arts. 40.1., 131 y 138 C.E. corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español".

La vinculación entre fines y medios (tradicional en la literatura de política económica) ha sido recogida por el Tribunal Constitucional al indicar que "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" ²⁴⁹. Este conjunto de atribuciones constituyen una manifestación del principio estructural de unidad, que se refleja en el orden económico en la prohibición de establecer medidas que obstaculicen la libre circulación de los productos (arts. 157.2 y 139.2 C.E.). La reserva constitucional de las competencias económicas anteriormente mencionadas y los límites al ejercicio de competencias expresamente reconocidos en el texto constitucional configuran la garantía de la unidad de mercado, la otra cara de la moneda, en los estados contemporáneos, de la unidad política ²⁵⁰.

La unidad de mercado explica la reserva al Estado de aquellas competencias que afectan a determinados aspectos del sistema económico en su conjunto (apr. 10,11 -primera parte, 14...), precisamente en estas materias el Estado

²⁴⁹ Sent. T.C. 1/1982, de 28 de enero (FqJq1q).

²⁵⁰ Límites precisados en el texto de la L.O.F.C.A. en relación a la materia fiscal. "El sistema de ingresos de las C.C.A.A. deberá establecerse de forma que no pueda implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales ni superar la existencia de barreras fiscales en el territorio español" (art. 2. a).

se reserva todas las funciones. Así mismo y también con carácter exclusivo, el Estado tiene el poder de formular las bases, el mínimo común denominador normativo ²⁵¹.

En todo caso debemos tener siempre presente que política económica general significa política económica de conjunto, referida a la globalidad del territorio. En consecuencia como el Estado a pesar de tener las competencias de carácter fundamental y estructural, no dispone de atribuciones ilimitadas en la esfera económica, puesto que determinados aspectos materiales (o sectoriales) y determinadas funciones están asignadas a

²⁵¹ Creemos más adecuado el uso del concepto de "unidad de mercado", al que remite el art. 139.2.C que se refiere exclusivamente a la libre circulación de bienes y capitales y es, por otra parte, inherente a un sistema de economía de mercado (art. 38 C.E.), que el empleo de la "unicidad del orden económico nacional", de perfiles difusos, aunque dicha expresión haya sido utilizada por el Tribunal Constitucional (S.T.C. 1/1986). Por otra parte en el ámbito europeo se utiliza el término "mercado común" para referirse a un espacio de libre circulación de mercancías, capitales, servicios sin trabas administrativas de ningún tipo. Por esto no nos parece correcta la argumentación del T.C. cuando indica que de la Constitución se deriva la unicidad del orden económico nacional que trae como consecuencia la existencia de un "mercado único". En todo caso parece que el mercado único, constituye el fundamento esencial de la unicidad del orden económico nacional. En cambio nos parece totalmente acertado el concepto de unidad de mercado manejado por la misma sentencia. "Esta unidad de mercado supone, por lo menos, la libertad de circulación sin traba por todo el territorio nacional de bienes, capitales, servicios y mano de obra, la igualdad en las condiciones básicas del ejercicio de la actividad económica... La compatibilidad entre la unidad económica de la Nación y la diversidad jurídica que deriva de la autonomía ha de buscarse pues en un equilibrio entre ambos principios, equilibrio que al menos admite una pluralidad de intervenciones de los poderes públicos en el ámbito económico, siempre que reúnan las varias características de que la regulación autonómica se lleve a cabo dentro del ámbito de competencia de la Comunidad, que esta regulación en cuanto introductora de un régimen diverso del o de los existentes, resulte proporcionado al objeto legítimo que se persigue de manera que las diferencias y peculiaridades en ella previstas resulten adecuadas y justificadas por su fin". (Sent. T.C. 88/1986, de 1 de julio, FzJq82).

las Comunidades Autónomas, en determinados supuestos, para abordar algunos problemas, el diseño e implementación de ciertas políticas económicas o de aspectos concretos de la política económica general, será necesaria la participación, la concurrencia de las Comunidades Autónomas. El Estado no siempre dispone de todas las competencias o no dispone de ellas con toda su amplitud y, por tanto, requiere el complemento, la "aportación" de las competencias al alcance de las Comunidades Autónomas. Analizaremos pues el fundamento constitucional de esta actuación conjunta, mancomunada, la forma mediante la cual se puede hacer efectiva la actuación en común cuando las técnicas de interrelación competencial son insuficientes. La necesidad y existencia de una política general única no significa que su diseño sea un producto único de los órganos centrales del Estado (aparato). En un Estado compuesto significa que su formulación debe ser unitaria.

La Constitución ha reservado al Estado o bien toda la materia o bien las funciones principales de un conjunto de ámbitos o sectores que permiten la implementación de una política general. Precisamente cuando la distribución competencial reserva la función normativa al Estado (en todo o en parte), el ejercicio de dicha potestad permite articular e. ejercicio de las competencias. Posteriormente volveremos sobre ello.

El texto constitucional regula los mecanismos de integración necesarios para evitar resultados difuncionales, especialmente al indicar los límites al ejercicio de las competencias autonómicas que se derivan de los mandatos contenidos en el art. 139 C.E. Integración en un sistema que tiene el hilo conductor del principio autonómico (art. 2 C.E.): unidad que permite interpretar las competencias estatales, incluso permitiendo el reconocimiento de competencias implícitas y modulando el ejercicio de las competencias autonómicas

252; autonomía que juega también en el doble sentido, limita el expansionismo inherente a las competencias del Estado central al garantizar las competencias autonómicas, y fundamenta poderes implícitos, en tanto que inherentes o instrumentales a los expresamente asignados y no contrarios al principio de unidad 253.

Como ha señalado el Tribunal Constitucional, la unidad no significa uniformidad. La compatibilidad entre la unidad económica de la nación y la diversidad jurídica que deriva de la autonomía ha de buscarse en un equilibrio, que al menos admite una pluralidad y diversidad de intervenciones de los Poderes Públicos en el ámbito económico 254.

Cuando el juego de los mecanismos de integración es insuficiente porque la intervención pública en un determinado sector de la realidad requiere la puesta en común de los diferentes poderes, o porque la adopción de una determinada política pública orientada a la realización de objetivos comunes puede requerir en orden a su eficacia el ejercicio conjunto de competencias

252 Pero cabe recordar que se trata de principios estructurales del sistema, no de normas atribuidas de competencias.

253 El conjunto de competencias asumidas por las Comunidades Autónomas mediante sus respectivos Estatutos de Autonomía delimitan al ámbito de capacidad de dicha instancia estatal. En este sentido, y en relación a la esfera local, vid. SALAS, J.: "El tema de las competencias...", op. cit., pág. 321. En este ámbito es posible la adopción de políticas propias, es decir, la fijación de unos objetivos propios y la correspondiente determinación de los instrumentos necesarios. El reparto competencial, como ha señalado RIVERO LAMAS, deja un margen a los Poderes Públicos para formular una política económica en el territorio autonómico en, "La actuación de los poderes públicos ante la crisis con especial atención a las Comunidades Autónomas", en la obra colectiva El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la crisis económica, las Jornadas de la Facultad de Derecho, Madrid, 1984, pág. 264.

254 Sent. T.C. 88/1986.

asignadas a los diferentes niveles territoriales, deben establecerse mecanismos de actuación conjunta. La acción unitaria puede responder tanto a la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de determinados problemas como a la imposibilidad de escindir diferentes facetas de la intervención pública o a la interdependencia o complementariedad de las diferentes actuaciones a realizar 255.

255 Generalmente, hasta el momento, la existencia de estas situaciones fácticas, ha conducido a la asunción de competencias por el Estado. Vid. S.T.C. 179/1985 y 29/1985. Las competencias autonómicas han quedado capidismuinadas y relegadas a cuestiones marginales. El camino de la cooperación y búsqueda de soluciones conjuntas no parece haberse iniciado todavía. Actuación conjunta que en cambio si se ha seguido para afrontar el problema más grave de la economía en la actualidad, el paro. Vid los diferentes Convenios de Colaboración celebrados entre el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social y los diferentes gobiernos autonómicos, por ejemplo, Resolución de 11 de abril de 1988, de la Secretaria General Técnica, por la que se da publicidad al Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Gobierno de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias para la coordinación de la política de empleo. En dicho texto, partiendo del principio de colaboración, se afirma que "a) la coordinación resulta particularmente necesaria en el ámbito de las actuaciones de fomento del empleo, estando ambos poderes publicos obligados a practicar una política orientada al pleno empleo de acuerdo con el art. 40.C .b) Por ello resulta especialmente positivo que el Gobierno y el Principado de Asturias colaboren en la puesta en práctica de las diferentes medidas de fomento del empleo. c) Ambas partes coinciden en la necesidad de aunar esfuerzos para el mantenimiento y la creación de empleos en el ejercicio de sus respectivas áreas de actuación. d) Tal necesidad aconseja que las actuaciones de fomento del Principado de Asturias resulten coherentes con la política del conjunto del Estado en orden a lograr la mayor eficacia de ambas en la consecución de objetivos comunes". Los subrayados son nuestros e indican los aspectos que caracterizan las relaciones de colaboración al expresar con claridad la función de los mismos.