

«Autonomía y Economía»

En este estudio sobre las relaciones entre Autonomía y Economía se intenta definir el marco global en el que se desenvuelve el ejercicio de las competencias económicas. La tensión entre la unidad de la ordenación general de la economía y la autonomía económica ha sido objeto de atención preferente por parte del Tribunal Constitucional. Tareas fundamentales de la Alta Corte han sido la definición de la titularidad de competencias, unidad de mercado y de la política económica, subvenciones, etc., en un intento de acotar el ámbito de la competencia autonómica. Parece, en todo caso, que en la actualidad habría que superar la etapa de enfrentamiento y acentuar la participación de las Comunidades autónomas en la definición de la política económica.

Autonomiaren eta Ekonomiaren arteko harremanei buruzko estudio honetan, eskuduntza ekonomikoen egikaritza zein marko globaletan mugitzen en definitu nahi litzateke. Alde batetik ekonomiaren antolamendu orokor bateratuaren eta bestetik autonomía ekonomikoaren arteko tirandurak izan dira Auzitegi Konstituzionalaren aldetik ardurarik gehien eskatu dutenak. Goi-Gorte horren funtsezko eginkizunetako bat izan da, esate baterako, eskuduntzen titulartasuna, merkatuaren eta politika ekonomikoaren batasuna, subentzioak, etab. definitzea, eskuduntza autonomikoaren eremuak mugatzeko lehia batean. Badirudi, nolanahi ere, gaur egun gaintitu egin beharko litzatekeela borrokarako postura hori, eta Komunitate autonomoen partaidetza areagotu politika ekonomikoa definitzeko orduan.

This article analyzes the relationship between Autonomy and Economy and defines a general framework that explains the exercise of the economic competences. The tenseness between the unity of the general arrangement of the Economy and the economic Autonomy has centred the attention of the Constitutional Court (Tribunal Constitucional). Many tasks of this High Court have dealt with the definitions about the titularity of the competences, unity of the market, and subsidies, with the purpose of setting bounds to the autonomic competence scope. It seems, in any case, that at present, this stage of confrontation should be overcome and, in the future, the participation of Autonomous Communities in the definition of the economic policy should be emphasized.

- 1. Introducción**
 - 2. Regulación jurídica e interpretación jurisprudencial**
 - 3. Constitución económica y unidad de mercado**
 - 4. Unidad de la política económica e intervención del Estado**
 - 5. Conclusiones**
- Bibliografía Seleccionada**

Palabras clave: Competencias económicas autonómicas, política económica.

Nº de clasificación JEL: E61, H7, H70, H72, R58.

1. INTRODUCCIÓN

Un estudio general sobre las relaciones entre Autonomía y Economía está obligado a circunscribirse básicamente al análisis del marco global en el que se desarrollan las potestades económicas de los poderes públicos autonómicos. El contenido ulterior de este número monográfico que desmenuza las distintas concreciones sectoriales de la política económica refuerzan, más si cabe, la acotación temática y permite concentrarse en las coordenadas en las que debe desenvolverse la actividad económica de la Comunidad Autónoma.

En este ejercicio de balance conviene subrayar las premisas que fundamentan la capacidad de invención de los poderes públicos. Este recordatorio no constituye una retórica inútil. El carácter dinámico de la actividad económica, la aparición de nuevas exigencias sociales, la revisión de los instrumentos de gestión, la remodelación del reparto de poder, el

reto inmediato de la creciente inserción en el entorno europeo, etc., generan continuas tensiones que sólo pueden resolverse adecuadamente cuando se enfocan desde unos principios básicos que ordenen la disputa por el poder e inspiren las formas de conciliación de los intereses.

La constitucionalización del Estado de las Autonomías ha pretendido sentar las bases de una organización del poder y de la sociedad que respondiera simultáneamente a las expectativas políticas individuales y colectivas y a las necesidades derivadas de la evolución económica. Es, pues, un esfuerzo combinado de reforma y adaptación que recurre a la ingeniería institucional para conformar un modelo que satisfaga de forma combinada a reclamaciones políticas y a exigencias técnicas.

La constitución descentralizada del Estado se ha emprendido con notable retraso en nuestro país, en el que, con la excepción del breve paréntesis republicano, han primado los criterios

de centralización, orquestados en torno a la concentración de decisiones y la vertebración de una organización burocrática que abarcaba el tejido social. Pero conseguida la consolidación del Estado liberal, el mantenimiento de un planteamiento reductivo desconocedor de los matices y peculiaridades sólo podía acarrear una pérdida imparable de funcionalidad de la mano de una exasperante lentitud y acompasamiento al ritmo de las maquinarias administrativas. El declive del ideario centralizador encontró respuesta fuera de nuestras fronteras en la adopción de medidas de revisión del modelo de Estado y de las formas de organización. La tradición del Estado unitario intenta convivir con el reconocimiento de la pluralidad en aras de la eficacia. Se produce el encuentro entre territorio y economía con la admisión de la parcelación del espacio y la puesta en práctica de políticas moduladas que contemplan las peculiaridades espaciales. El reconocimiento de la región como entorno económico impulsa la admisión de dinámicas específicas que no deben ser tratadas desde una óptica homogeneizadora. Los ingredientes específicos avalan una toma en consideración de los elementos sociales y políticos que se desenvuelven en ámbitos acotados dentro de la unidad del Estado, y reclaman una decisión adaptada a los procesos políticos y económicos en curso.

Ahora bien, la superación de las disfuncionalidades propias del Estado Unitario no agotan el contenido del nuevo diseño, pues no hubiera sido suficiente la sustitución de los órganos centrales por la implantación de mecanismos tecnocráticos basados en la competencia técnica. La reordenación económica queda desbordada por un planteamiento democrático que persigue simultáneamente facilitar la participación ciudadana, aproximar la Administración a los individuos y favorecer las expectativas políticas de los colectivos históricos. El primado de los valores democráticos proporciona elementos de indiscutible relevancia pues deben contemplarse en una perspectiva descendente y ascendente. En la refundación del Estado se trata de legitimar el poder, lo que requiere no sólo una autoridad que se base en la voluntad popular sino además una pluralidad institucional que dé satisfacción a las reivindicaciones de las nacionalidades

históricas que han reclamado dotarse de los instrumentos de poder necesarios para alcanzar sus objetivos como pueblo. Pero el movimiento de descentralización política se debe complementar con la inserción de la pluralidad en el Estado, que ya no adopta decisiones desde su óptica excluyente sino que propicia y favorece la formación de la voluntad general, como resultado de la participación democrática que refleja y armoniza la pluralidad de intereses en una síntesis articulada. Esta vertebración participativa deviene un momento capital del desarrollo del Estado, pues la fluidez de las relaciones institucionales y, con ello, la colaboración coordinada sólo sería factible en un diseño que facilite el protagonismo de los sujetos exponentes de los intereses territoriales. La exigencia de lealtad y colaboración tiene como correspondencia obligada el protagonismo de los interesados, vía inexcusable para la complementación de la voluntad política.

El tercer factor viene dado por el contexto histórico de la forma Estado. A las alturas de nuestro tiempo, en la democracia de los países desarrollados no cabría sino adoptar las características propias del Estado Social, forma sintética que expresa el compromiso social democrático encomendado a salvaguardar la estabilidad social, propiciar el desarrollo económico y alcanzar el bienestar social. Superado el optimismo liberal, la incapacidad de la autorregulación social impone el protagonismo de un poder público que, basado en la correlación de fuerzas políticas y sociales, interviene en la economía para eliminar disfuncionalidades y favorecer la consecución de objetivos sociales. El Estado es configurado como garantía del pacto socio-político que asume la responsabilidad básica de la reproducción de las relaciones económicas y proporciona las prestaciones sociales que reflejan el nivel de desarrollo político y de conflictividad. Esta configuración del poder político conlleva la atribución de competencias capaces de incidir y de conformar el orden social, e incluso favorecer su profunda transformación. No en vano la expresión de futuro del Estado se encuentra expresada en el art. 9.2 de la Constitución, que acoge una perspectiva evolutiva y propugna la creación de una nueva realidad que

subsane las diferencias actuales en orden a conseguir la efectividad de los derechos y la plena participación del individuo y los grupos. Insertos en estas coordenadas, la descentralización política no puede ser ajena a esta conformación histórica del poder. Los poderes políticos en que se organiza el Estado participan de esta concepción y son dotados de las atribuciones que permitan concretar el modelo de Estado en el ámbito territorial de sus competencias.

La Constitución española de 1978 ha intentado traducir las tres componentes citadas (eficacia, democracia y bienestar) en la ordenación del poder del Estado. Desfasada e inviable la concepción unitaria, se ha asumido la fórmula del Estado autonómico. La autonomía es, pues, el concepto institucional que sintetiza el modelo de Estado y resume la pretensión de favorecer la existencia de niveles diferenciados de decisión que permitan realizar los objetivos antes mencionados.

Reconocida la virtualidad de la autonomía, debemos precisar brevemente su significado en el entroncado del Estado y determinar los principios que rigen sus relaciones con el poder central.

El carácter de la autonomía como elemento definidor del Estado que expresado en el art. 2.º al contemplar simultáneamente la unidad de la Nación como fundamento de la Constitución, y reconocer y formalizar el derecho a la autonomía.

A los efectos de esta exposición conviene resaltar dos aspectos. En primer lugar, la autonomía es sinónimo de autogobierno y en consecuencia capacidad de decisión política, lo que significa definición de medios y fines dentro del techo constitucional y del ejercicio de sus competencias. Se atribuye, por tanto, a las Comunidades Autónomas la posibilidad de concretar políticas diferenciadas y no coincidentes con las realizadas en otros ámbitos autonómicos o estatal. La concreción en esta potencialidad está residenciada en la dotación a los entes autonómicos de la potestad legislativa, expresión máxima de voluntad institucional en los regímenes democráticos, que por una parte, permite construir un ordenamiento autonómico y, por otra parte, refuerza la inserción de la

autonomía en el Estado, al admitirse que las leyes autonómicas sean también leyes del Estado. Conviene insistir en este aspecto que reconoce a las autonomías su carácter de Estado pues es un elemento indispensable para configurar la dinámica del modelo.

En segundo lugar, y en conexión con lo anterior, la naturaleza política de la autonomía excluye toda relación de dependencia y jerarquía respecto al Estado. Las Comunidades Autónomas no están a expensas del poder central ni en lo referente al contenido de su voluntad, ni en el alcance de su poder. Tan sólo la Constitución, que limita por igual a todos los niveles institucionales, constituye un techo insuperable tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas.

La anterior exposición ha sentado las premisas para comprender la relación entre Autonomía y Economía. La definición constitucional de la autonomía no puede no tener su traducción en la actividad económica, como ámbito privilegiado en el que incidir para realizar los fines institucionales del poder político y del Estado social. Razonada la obligada conexión entre Autonomía y Economía, debemos proceder a la exégesis de los términos concretos de la regulación de la actividad pública de economía, los límites existentes y la dinámica del modelo. El análisis pormenorizado de las concretas políticas nos exonera del estudio de las competencias singulares y nos posibilita concentrarnos en el marco general de las relaciones entre Economía y Autonomía, a la luz de la Constitución y del Estatuto de Autonomía.

2. REGULACIÓN JURÍDICA E INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL

Apuntadas las líneas generales en las que se inscribe la relación entre economía y los diversos poderes políticos consagrados constitucionalmente, el siguiente paso consiste en la obligada referencia a la regulación jurídica del nivel de poder económico asignado a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El reparto de competencias ha constituido históricamente uno de los problemas más delicados de la vertebración de los Estados descentralizados. La necesidad de

asegurar la conservación de la unidad y de atribuir a los diversos niveles institucionales un quantum de poder suficiente que asegure cuotas de autogobierno (para posibilitar la adecuación a la sociedad de referencia) se ha realizado con la utilización de las diversas fórmulas deudoras de factores históricos, sociales y políticos. No ha sido ajeno a estos factores la reserva al poder central de los elementos que históricamente identificaron al Estado como forma política autónoma y la progresiva concentración de la decisión económica en las sedes unitarias de lo que es expresión emblemática la evolución del federalismo europeo.

El Estado de las Autonomías consagrado en la Constitución de 1978 ha recurrido a las diversas técnicas utilizadas para proceder a distribuir el poder entre las diversas instancias institucionales. Básicamente, la fórmula adoptada ha consistido en el sistema de listas por medio del cual se enuncian las competencias que corresponden al Estado o a las Comunidades Autónomas. Este esquema reviste en nuestro ordenamiento jurídico una especial complejidad por las matizaciones incorporadas en el articulado constitucional.

A primera vista, el sistema es muy simple puesto que el art. 148 enumera las competencias que las Comunidades Autónomas pueden asumir, mientras que el art. 149 especifica las competencias exclusivas del Estado.

Sin embargo, esta aparente sencillez es alterada por otros datos normativos. Por una parte, la distinción entre Comunidades Autónomas de primer y segundo orden, de forma que los contenidos del art. 148 constituyen los límites aplicables a las regiones de menor peso político, y ello durante un período transitorio de cinco años, a expensas de que se proceda a la revisión de los Estatutos de Autonomía (art. 148.2 C.E.); por otra parte, la vigencia del principio dispositivo que permite a las Comunidades Autónomas concretar en sus Estatutos y en el marco de la Constitución las competencias asumidas. Esta posibilidad permite que cada Comunidad Autónoma determine en su norma institucional básica el nivel de competencias dentro del art. 148, para las Comunidades Autónomas de segundo orden, y respetando las competencias exclusivas del Estado del art. 149, para

las Comunidades Autónomas de primer orden.

La modulación realizada del sistema de lista impone, en consecuencia, que el nivel de poder atribuido a cada Comunidad Autónoma no se encuentre, como suele ser frecuentemente, en el texto constitucional, que opera como límite insuperable, sino en los distintos Estatutos que constituyen el instrumento jurídico que precisan las competencias de las nacionalidades y regiones, con el riesgo consiguiente de que se produzca una descentralización heterogénea que dificulte la gobernabilidad de un Estado con continuos dientes de sierra en la asignación de poder.

Esta descripción debe completarse con la referencia a los otros instrumentos jurídicos que permiten modificar el reparto de competencias.

La lectura combinada de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía debe conjugarse, además, con la toma en consideración de otros instrumentos jurídicos que pueden modificar el reparto competencial, bien sea para su ampliación (leyes marco, leyes orgánicas de transferencia, delegación), o para su restricción (leyes de armonización). Por último, hay que aludir a las cláusulas generales de atribución residual de prevalencia y supletoriedad contempladas en el art. 149.3 de la Constitución.

Hechas estas precisiones terminológicas, pasamos a enunciar la distribución de competencias económicas. Como ha sido puesto de relieve, la Constitución es un abigarrado texto que yuxtapone principios, atribuciones competenciales de funciones y materias, técnicas de gestión y determinación de fines que no proporcionan un cuadro preciso y coherente de los marcos de actuación del Estado y de las Comunidades Autónomas. En todo caso, es imprescindible recordar el tenor de los preceptos constitucionales en lo que respecta a la asignación de poder económico.

Para disponer del cuadro general conviene, en primer lugar, subrayar las referencias a la ordenación general de la economía y a la política económica nacional recogidas en el art. 148.1.7 y 13, respectivamente, ya que proporcionan el entorno unitario en el que tiene que desenvolverse la iniciativa pública económica, tema sobre el que insistiremos posteriormente. Además,

hay que recordar los títulos de carácter estructural y los títulos sectoriales. Dentro de los primeros, la Constitución atribuye al Estado como competencia exclusiva el régimen aduanero, arancelario y comercio exterior (149.1.10); el sistema monetario: divisas, cambio y conversibilidad, y las bases de la ordenación de crédito, banca y seguros (149.1.11); legislación sobre pesos y medidas (149.1.12); bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (149.1.13); Hacienda General y Deuda del Estado (149.1.14); la legislación que enmarca la actividad económica (mercantil, laboral, propiedad intelectual e industrial, medio ambiente).

Los títulos sectoriales, por su parte, se refieren a materias específicas como la pesca marítima (149.1.19), obras públicas de interés general o cuya realización afecta a más de una Comunidad Autónoma (149.1.24), bases del régimen minero (149.1.25), navegación marítima y aérea (149.1.20), ferrocarril y transportes públicos, correos y telecomunicaciones (149.1.21), recursos y aprovechamientos hidráulicos (149.1.22).

Respecto a las Comunidades Autónomas y de acuerdo con lo expuesto anteriormente, hay que distinguir entre aquellas que se desenvuelven en los límites del art. 148, que fija el máximo de competencias del Estado del art. 149. De todas formas, es en los Estatutos de Autonomías donde se ha precisado el poder económico de las Autonomías territoriales.

Concretándonos a la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Estatuto recurre al sistema de listas pero diferenciando entre las competencias exclusivas, las de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado, y las de ejecución de la legislación del Estado, procediendo a una continua intersección entre el texto estatutario y constitucional. De acuerdo con la distinción anterior, diferenciamos entre los títulos estructurales que abarcan a la competencia exclusiva de la planificación de la actividad económica en el País Vasco, de acuerdo con la ordenación general de la economía y defensa del consumidor, y la ordenación territorial, y a la competencia del desarrollo legislativo y ejecución del medio ambiente y ecología, ejecución

de la legislación laboral. Como títulos específicos se recoge una prolija enumeración de sectores y materias considerados como competencia exclusiva (montes, ganadería, agricultura, pesca, recursos hidráulicos, cooperativas y mutualidades, sector público vasco, crédito corporativo y Cajas de Ahorro, comercio interior. Bolsas de comercio, industria, transportes, obras públicas), desarrollo legislativo y ejecución (ordenación del sector pesquero, ordenación del crédito, banca y seguros, reserva de recursos o servicios esenciales, régimen minero y energético) y ejecución (propiedad intelectual e industrial, pesos y medidas, ferias internacionales, sector público estatal, puertos y aeropuertos de interés general, ordenación del transporte de mercancías y viajeros, etc.).

La oportunidad de aclarar el modelo constitucional no fue aprovechada en la elaboración de los Estatutos de Autonomía pues, por razones de dificultad política, se prefirió posponer la solución de los problemas al futuro. La atribución por los Estatutos de Autonomía de competencias exclusivas a las Comunidades Autónomas, que versan sobre materias también asignadas al Estado con carácter de exclusividad produjo confusión ante la dificultad de reconocer la titularidad concreta de la competencia.

El uso inadecuado de la exclusividad, la continua referencia a las normas básicas y la proliferación de la cláusula «sin perjuicio» reclamaban una intervención ulterior que clarificara el modelo del Estado autonómico y precisara el modelo económico en lo que concierne al aspecto de descentralización territorial.

La imprecisión constitucional y la acaparación competencial de los Estatutos abrían espacios de incertidumbre que no se podían resolver con el entrecruce de preceptos. Esta indefinición generó reacciones de defensa del momento unitario de la actividad económica. Expresión de esta preocupación fue la ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, que en su art. 2.b, postulaba que «la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1,

131 y 138 de la Constitución 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».

Pero fue sobre todo en los Informes elaborados por las Comisiones de Expertos sobre Autonomías y sobre Financiación de las Comunidades Autónomas, base de los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981, donde se explicitó con toda crudeza la necesidad de abordar el problema creado. Con este fin se defendió la necesidad de una futura ley de ordenación económica que desarrollara las competencias económicas del Estado y Comunidades Autónomas y dispusiera los mecanismos de coordinación y concertación. Especial preocupación se manifestaba en relación con las actuaciones que pudieran afectar a la unidad de mercado, frente a las perturbaciones que pudiera sufrir como consecuencia de las iniciativas de los poderes territoriales.

Como es sabido, los Acuerdos Autonómicos desembocaron en la famosa LOAPA, que fue declarada parcialmente inconstitucional en la STC 76/1983, de 5 de agosto, por considerar que «el legislador estatal no puede incidir con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria», ni tampoco puede el legislador «dictar normas que incidan en el sistema constitucional de distribución de competencias para integrar hipotéticas lagunas existentes en la Constitución», así como le está vedado «incidir indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma» (Fundamentación jurídico 4.º).

Varada la LOAPA, primera fase de la operación redefinidora del Estado de las Autonomías, la segunda previsión que se concretaba en una ley de ordenación de la economía que deslindara las competencias económicas y garantizara la unidad de mercado ni siquiera llegó a plasmarse en un texto escrito. El varapalo del Tribunal Constitucional sirvió para eliminar tentaciones uniformadoras, pero dejó intacto el problema, sin una

regulación general que estableciera con nitidez los contornos de las competencias de índole económica.

Dado que el reparto competencial estaba establecido en la Constitución y los Estatutos de Autonomía y no podía ser modificado por vía de la legislación, salvo precisión constitucional o estatutaria («la reserva que la Constitución hace al Estatuto en esta materia no es total o absoluta; las leyes estatales pueden cumplir en unas ocasiones una función atributiva de competencias—leyes orgánicas de transferencias o delegación— y en otras una función delimitadora de su contenido, como ha reconocido este Tribunal» STC 76 1983, F.J. 4.º), la tarea clarificadora sólo podía corresponder al Tribunal Constitucional. En este sentido, se procedió a lo que ha dado en llamar la construcción jurisprudencial del Estado de las Autonomías, de la que vamos a exponer algunos contenidos significativos a continuación.

En primer lugar, la idea de competencia exclusiva como monopolio del ejercicio de las funciones públicas en relación con una materia debe, en una interpretación conjunta de la Constitución y del Estatuto, relativizarse. Ya tempranamente la STC 37/1981, de 16 de noviembre advirtió sobre el carácter equívoco y confuso del término exclusividad. Con posterioridad, la STC 1/1982, de 28 de enero, afirmó que si bien el art. 10.25 del EAPV otorga la competencia exclusiva de la planificación económica a la Comunidad Autónoma, lo hace dentro de la ordenación general de la economía y como el Estado tiene competencia exclusiva para las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, «es claro que ambas competencias "exclusivas" están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes, de modo tal que la prioridad "vertical" corresponde en materia de coordinación de la planificación de la actividad económica del Estado en todo el ámbito nacional, y después, y con la obligación de someterse a aquella coordinación ha de situarse la correspondiente competencia, en la esfera comunitaria, de los órganos estatutarios del País Vasco» (F.J. 5.º).

Más recientemente esta doctrina ha sido confirmada en la STC 95/1986, de

10 de julio, que intenta conciliar la competencia exclusiva catalana en materia agrícola con las bases y la ordenación de la actividad económica general: «la Generalidad de Cataluña está ciertamente facultada para desarrollar una política agrícola propia..., pero sin olvidar que aquella opción política ha de moverse dentro de las orientaciones e intervenciones básicas y de coordinación que el Estado disponga para el sector agrícola en cuanto componente esencial del sistema económico general» (F.J. 2.º).

Esta penetración del Estado en el área de exclusividad autonómica es admitida también en la STC 146/1986, de 25 de noviembre, en la que, en relación con la competencia exclusiva en la asistencia social: «el Estado, en la medida en que existan problemas sociales peculiares que requieran y exijan un planteamiento global, puede intervenir al respecto, también mediante medidas de fomento, pero respetando las competencias propias de la Comunidad Autónoma» (F.J. 5.º).

Esta relativización aparece también en los supuestos en los que los títulos competenciales versan sobre criterios interpretativos para determinar la titularidad competencial, para lo que se ha priorizado el título especial frente al general (STC 71/1982) o se intenta aclarar «la razón o fin de la norma atributiva de competencia y de contenido del precepto cuestionado» (STC 49/1984).

Incluso se contempla los efectos que pueden producirse sobre una competencia material como consecuencia de la repercusión de otro título. Así, en este supuesto, la STC 48/1985, de 28 de marzo, el reparto competencial en materia de enseñanza entre el Estado y el País Vasco ha de tener en cuenta la proyección de otros títulos competenciales y que permiten relativizar el alcance de la competencia asumida (F.J. 5.º).

Otra matización de las competencias exclusivas se produce cuando sobre una materia convergen varios títulos competenciales. Así, en la defensa del consumidor y usuario, regulada por el art. 10.28, además de la competencia vasca actúan las propias del Estado: «La sustantividad o especificidad de la materia no es, en líneas generales, sino

resultado de un conglomerado de muy diversas normas sectoriales reconducibles en otras tantas materias, en la medida en que el Estado ostenta atribuciones en esos sectores sectoriales, su ejercicio podrá incidir directamente en las competencias que sobre «defensa del consumidor y del usuario» corresponden a determinadas Comunidades Autónomas, entre ellas las ahora impugnantes, las cuales en ese caso, también podrán quedar vinculadas a las previsiones estatales» (STC 15/1989, F.J. 1.º y posteriormente STC 62/1991, F.J. 2.º). Asimismo, obligado es detenerse en otro aspecto que también tiene notable repercusión en las competencias económicas del País Vasco. Como hemos podido apreciar, algunas competencias autonómicas se ejercen dentro del marco prefijado por las bases reguladas por el Estado (p.e. art. 10.26, art. 11). Definir el alcance de las bases ha constituido una de las tareas clasificadoras emprendidas por el Tribunal Constitucional para delimitar el alcance de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas. En el fondo, en las bases vuelve a manifestarse con toda evidencia la tensión propia de los Estados descentralizados: mantener una dirección unitaria, diseñar un marco común y permitir el desarrollo de una política propia a las Comunidades Autónomas. Si bien la noción de bases evoca contenidos fundamentales e indispensables de una materia, el problema consiste en concretar estas referencias generales dentro de la dialéctica antes mencionada y evitar desequilibrios que desemboquen en el vaciamiento de las competencias autonómicas o en la pérdida de unidad.

El Tribunal Constitucional ha desarrollado una compleja jurisprudencia en este tema, no exenta de contenidos no siempre conciliables entre sí.

Ya la STC 1/1982, de 28 de enero, estableció que la finalidad de las bases consistía en la existencia de «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 la convengan» (F.J. 1.º).

Este carácter general de las bases no se mantiene en algunas materias, especialmente las económicas, puesto que el Tribunal Constitucional admite la determinación como básica de una política sectorial que se impone a la Comunidad Autónoma, sin que le quepa a ésta la posibilidad de implementar una ejecución diferenciada, al estar sometida a las directrices fijadas por el Estado. De esta forma, se produce una dilatación de las bases que pueden llegar a abarcar la materia regulada con carácter básico. El Tribunal Constitucional consiente que la definición de bases corresponda al Estado y proceda, en consecuencia, a delimitar la competencia: «es al legislador posconstitucional a quien corresponde establecer lo que entiende por bases de una materia, delimitando así lo que es competencial estatal y definiendo al mismo tiempo el punto de partida y el límite a partir del cual puede ejercer la Comunidad Autónoma su competencia de desarrollo legislativo» (STC 32/1983, de 28 de abril, F.J. 2.º).

Esta interpretación de las bases se complementa con su carácter material: lo que importa es su contenido y no la forma como están reguladas. Este planteamiento permitía, en defecto de ley constitucional, que las bases se infieran del ordenamiento jurídico y que, a su vez, dentro del concepto de bases se incluyeran «ciertas decisiones y actuaciones de tipo aparentemente coyuntural, que tienen como objeto la regulación inmediata de situaciones concretas» (STC 24/1985, F.J. 8.º).

Este modelo permitía a las Comunidades Autónomas deducir las bases y proceder a su desarrollo normativo, pero a costa de una gran inseguridad jurídica. Consciente de esta dificultad, el Tribunal Constitucional en sentencias posteriores ha agravado las exigencias formales. La tolerancia inicial, comprensible en la primera fase de desarrollo constitucional y de gestación del Estado autonómico, ya no tiene sentido en la actualidad. Por ello, procede a exigir con mayor vigor la condición formal de que la "norma básica" venga incluida en Ley votada en Cortes que designe expresamente su carácter con naturalidad, debiendo también cumplirse esta condición en el supuesto excepcional de que la norma básica se introduzca por el gobierno de la nación en ejercicio de su potestad de reglamento»

(STC 69/1988, de 19 de abril, F.J. 6.º).

Hemos esbozado, en consecuencia, el dato previo de partida, el nivel competencial y comprobado la necesidad de no atenerse sólo al dictado literal del Estatuto sino a la comprensión del mismo en el seno del ordenamiento jurídico general, según la interpretación del Tribunal Constitucional.

3. CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y UNIDAD DE MERCADO

La Constitución española contiene diversos enunciados programáticos cuya materialización requiere la adopción de medidas económicas. Ya el Preámbulo alude a la voluntad de garantizar la convivencia democrática, en un «orden económico y social justo» y el art. 9.2 atribuye a los poderes públicos la promoción de condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas. Asimismo el art. 40 encomienda a los poderes públicos la consecución del progreso económico y social, la distribución equitativa de la renta regional y personal, la estabilidad económica y la realización de una política orientada al pleno empleo. Con un carácter menos genérico se recogen otras aspiraciones sociales como la salud, medio ambiente, vivienda, Seguridad Social, defensa de consumidores y usuarios.

Pero esta vertiente globalizadora que contempla a los ciudadanos como nacionales de un Estado se complementa con las matizaciones precisas respecto a la articulación interna de la unidad y autonomía. En este sentido, se sanciona la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles (art. 1) y el principio de solidaridad entre las nacionalidades y regiones (arts. 2 y 138) y para hacerla efectiva se prevé la constitución de un Fondo de Compensación «con el fin de corregir los desequilibrios económicos internos» (art. 158), objetivo, asimismo, reiterado en el art. 131.1 que atribuye a la planificación la finalidad de «equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su justa distribución».

La constitucionalización de estos objetivos legitima un notable protagonismo de los poderes

públicos. Esta presencia pública es consustancial al Estado Social que, fundamentado en el pacto social democrático, tiene como misión contribuir a la creación de un orden socioeconómico, una vez que la constitución autónoma de la sociedad ha demostrado históricamente sus insuficiencias. Pero el conflicto intrínseco a la forma de Estado entre la propiedad y mercado e intervención política en la reproducción económica genera una tensión que se intenta canalizar en un marco jurídico.

Con este fin, como hemos comprobado, la Constitución se puebla de objetivos y de instrumentos económicos que intentan acotar el protagonismo político y perfilar el espacio de la autonomía económica privada. La definición del modelo se intenta conseguir por medio del concepto de Constitución económica, construcción doctrinal que intenta vertebrar teóricamente los enunciados dispersos del texto constitucional...

La consolidación de la Constitución económica significa la culminación de una larga evolución de las relaciones entre poder político y economía. El desconocimiento jurídico de la intervención administrativa, fruto de la ideología abstencionista, cede finalmente ante la innegable realidad de un Estado que interviene en la economía, recauda impuestos, se interfiere en las relaciones laborales e intenta asegurar un orden público económico. Pero la disciplina normativa surgirá cuando a la ya consistente actividad pública se añada la relevancia de fuerzas políticas que, aunque operen dentro de las vías democráticas y parlamentarias, cuestionan el sistema económico. En esta coyuntura histórica, desbordado el supuesto carácter natural del orden productivo, es indispensable definir los límites de la intervención pública y consagrar jurídicamente las relaciones socio-económicas significativas que se integran en un orden que les dota de sentido y que se trata de proteger en los rasgos más generales que le proporcionan ideptidad. El problema consiste en establecer regulaciones abiertas que consientan desarrollos diversos que corresponde a la política determinar.

El concepto de constitución económica ha sido acogido por nuestro Tribunal

Constitucional. Después de la recepción aislada en un voto particular en la STC 37/1981, de 16 de noviembre, su incorporación plena se produjo en la STC 1/1982, de 28 de enero: «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 formal. Este marco implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, unicidad ésta reiteradamente exigida por la Constitución, cuyo Preámbulo garantiza la existencia de «un orden económico y social justo», concepto posteriormente reiterado en otras sentencias (11/ 1984, de 2 de febrero, 96/1984, de 19 de octubre, 144/1985, de 25 de noviembre, 29/ 1986, de 20 de febrero, 64/1990, de 5 de abril). Como no podía ser de otro modo, este concepto tiene que ser entendido de una forma abierta para posibilitar el funcionamiento de todos los sistemas que se ajustan a sus parámetros y sólo excluir los que sean contradictorios (voto particular de la STC 37/1981).

De acuerdo con esta concepción de la Constitución económica, el marco jurídico fundamental viene definido en varios preceptos que se refieren al derecho a la propiedad privada y su función social, el reconocimiento de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, la subordinación de la riqueza al interés general, la situación paritaria de la iniciativa pública y privada, la admisibilidad de la planificación, etc. No es objeto de este trabajo detenerse en la compleja trama de relaciones jurídicas que se derivan de afirmaciones no siempre compatibles. Por ello debemos centrarnos en la otra vertiente existente en nuestra Constitución que determina, asimismo, el marco en el que se desenvuelve la iniciativa pública. La estructura del Estado conlleva ciertas exigencias que son planteadas con todo vigor en la afirmación del principio de unidad recogida en el art. 2, principio que no está exento de consecuencias económicas, sobre todo para los poderes autonómicos.

El principio del art. 2 exige que el orden económico nacional sea único en todo el Estado, como única forma de evitar que el reparto de competencias, desembogue en

resultados disfuncionales (STC 1/1982, F.J. 1.º). Para el Tribunal Constitucional este principio de unidad del orden económico recibe dos concreciones: «el principio de unidad de mercado, y, por lo tanto, del mercado de capitales, y la exigencia de medidas de política económica aplicables con carácter general, a todo el territorio nacional, al servicio de los objetivos económicos fijados en la propia Constitución (STC 96/1984, de 19 de octubre, F.J. 3.º).

En relación con el principio de unidad de mercado, resulta lógico que se haya asumido constitucionalmente, pues no es sino el reflejo de un logro económico alcanzado hace ya mucho tiempo y con su previsión asegura su continuidad y se garantiza su pervivencia en el futuro. El problema consiste pues en determinar su alcance para evitar que se consolide una interpretación que desborde su significado constitucional.

El contenido de la unidad de mercado, según el Tribunal Constitucional, viene reconocido implícitamente en el art. 139.2 de la CE al disponer que «ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español» (STC 96/1984, F.J. 3.º).

Con total claridad la Alta Corte ha completado el esquema argumental en la STC 64/ 1990, de 5 de abril: la unidad del art. 2.º requiere la unicidad del orden económico nacional que reclama la existencia de un mercado único, el cual descansa en la libre circulación de bienes y personas, que ninguna autoridad podrá obstaculizar directa o indirectamente, y la igualdad de las condiciones básicas de la actividad económica (arts. 139.1 y 149.1.1.º), «sin los cuales no es posible alcanzar en el mercado nacional el grado de integración que su carácter unitario impone» (F.J. 3.º).

En consecuencia, la unidad de mercado, como resultado histórico de procesos de unificación emprendidos en el pasado, significa que en un espacio económico único las relaciones económicas se realizan en la totalidad del territorio sometido al poder del Estado y dichas relaciones se entablan de acuerdo con un régimen que establece la

igualdad de condiciones y de reglas de juego para los diversos operadores económicos.

La unidad de mercado es configurada, por tanto, como un límite a las competencias autonómicas y, en consecuencia, no puede entenderse como una atribución de competencia estatal: «al establecer un límite al ejercicio de las competencias por parte de toda clase de actividades obstaculizadoras, incluidas, por tanto, las estatales («ninguna autoridad podrá»), no constituye una norma atributiva de competencia estatal» (STC 95/1984, F.J. 7.º).

Admitida la existencia del límite a las competencias, el problema consiste en verificar el grado de incidencia de la unidad de mercado en el ejercicio de las competencias autonómicas. El riesgo de una interpretación omnicompreensiva ha sido atajado por el Tribunal Constitucional al diferenciar entre unidad y uniformidad, con el fin de conciliar entre unidad y diversidad. Pero ello excluye «una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento», y admite que «puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional», siempre que no se afecte a las condiciones básicas de ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales» (STC 37/ 1981, F.J. 2.º). Este criterio será confirmado posteriormente por la STC 88/1986, de 1 de julio al proclamar la compatibilidad entre unidad económica de la Nación y la diversidad jurídica de las autonomías, aspectos que deben equilibrarse y que, en todo caso, consienten una pluralidad de intervenciones de los poderes públicos en el ámbito económico (F.J. 6.º).

Existe, pues, un margen de incidencia que el Tribunal Constitucional ha intentado precisar al fijar los requisitos que deben reunir las normas autonómicas. La introducción de un régimen diferenciado será admisible si se circunscribe al ámbito de la Comunidad, es proporcionado al objeto legítimo que se persigue, de forma que las diferencias se justifiquen por su fin, y todo ello sin que resulte afectada la igualdad básica de todos los españoles (STC 88/1986). En el mismo sentido se ha pronunciado recientemente la Alta Corte que, en acertada síntesis, admite que «la diversidad derivada de la estructura

autonómica del Estado puede comportar diversidad de regímenes jurídicos que serán legítimos en tanto resulten de una competencia atribuida a la comunidad, en la medida en que las diferencias y peculiaridades introducidas resulten adecuadas a su finalidad, y que respete, en todo caso, la igualdad básica de los españoles» (STC 62/1991, de 22 de marzo, F.J. 4.º).

La unidad de mercado se nos presenta como un marco insuperable para las Comunidades Autónomas, obligadas, por ello, a respetar la circulación de bienes y personas y la igualdad de condiciones de los españoles. Esta concepción excluye, en consecuencia, que sea interpretada por el Estado como título abierto que le permita incidir apelando simplemente a la unidad marcada en el reparto de competencias fijado por la Constitución y los Estatutos.

4. UNIDAD DE LA POLÍTICA ECONÓMICA E INTERVENCIÓN DEL ESTADO

Una vez expuestos los condicionantes derivados de la unidad de mercado, pasamos a referir brevemente otros aspectos que también inciden sobre las competencias autonómicas. Si anteriormente contemplábamos los elementos estructurales, ahora hay que estudiar el impacto de los factores dinámicos que están presentes en la intervención del Estado en la economía. De nuevo tenemos que recoger la interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional para compatibilizar los poderes centrales y autonómicos.

El punto de partida inescusable se encuentra una vez más en la STC 1/1982 y en su recepción del principio de unidad, cuya matriz política se proyecta e incide en el ámbito económico. Según la Alta Corte, el art. 2 «establece un principio de unidad que se proyecta en la esfera económica por medio de diversos proyectos constitucionales, tales como el 138, 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 (arts. 40.1, 130.1, 131.1 y 138.1)». (F.J. 1.º; en el mismo sentido la

STC 96 1984, F.J. 3.º). Si la propia existencia del Estado, si la determinación de los objetivos generales reclaman una política unitaria, el problema jurídico planteado consiste en especificar cómo puede alcanzarse.

La duda suscitada reside en que el art. 149.1 CE. que recoge el listado de competencias del Estado no enumera entre ellas dicha posibilidad. Sin embargo, referencias a la ordenación general de la economía aparece en el art. 148.1.7 y en algunos Estatutos, entre ellos el de la Comunidad Autónoma del País Vasco (art. 10.1.1 y 25). Estas referencias suscitan la duda de si resulta admisible o no el reconocimiento de una competencia general económica al margen y por encima de la distribución de materias y funciones realizada por la Constitución y Estatutos. Una respuesta positiva permitiría al Estado imponer su poder de dirección incluso en el ámbito reservado a las Comunidades Autónomas.

Esta competencia general ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional en la discutida STC 29/1986. Del orden económico unitario, se puede inferir que «cuando para conseguir objetivos de la política económica nacional se precisa una acción unitaria en el conjunto del territorio del Estado, por la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de determinados problemas económicos o por la estrecha interdependencia de las actuaciones a realizar en distintas partes del territorio nacional, el Estado en ejercicio de la competencia de ordenamiento de la actuación económica general podrá efectuar una planificación de detalle siempre, y sólo en tales supuestos, que la necesaria coherencia de la política económica general exija decisiones unitarias y no pueda articularse sin riesgo para la unidad económica del Estado a través de la fijación de bases y medidas de coordinación». (F.J. 4.º) El Tribunal Constitucional avala, pues, la existencia de una competencia que opera cuando las previsiones del art. 149.1.13 resultan insuficientes para adoptar medidas unitarias. De esta forma, la intervención del Estado se rige por el listado del art. 149.1 y por las exigencias de unidad derivadas de la naturaleza de los problemas, en cuyo caso está facultado para proceder a la ordenación general de la economía, incluso con planificaciones de detalle.

La reacción doctrinal frente a este pronunciamiento jurisprudencial ha sido crítico, salvo contadas excepciones. Compartir la tesis del Tribunal Constitucional significa admitir una vía de penetración que invalida el listado de la Constitución pues, en último extremo, queda a expensas de la valoración que el Estado realice en cada caso sobre la eficacia de sus medios normales para imprimir una dirección unitaria a la economía. Si el juicio es negativo, queda expedita la vía para la utilización de la competencia general de ordenación de la economía y su consiguiente superposición sobre las Comunidades Autónomas.

Nos encontramos en una situación paralela a la unidad del mercado. La existencia del Estado reclama una política unitaria no cuarteada por decisiones autonómicas contradictorias. Esta exigencia viene reforzada por los principios del Estado Social que imponen una conformación de la sociedad que posibilite alcanzar un orden más justo. Pero si la unidad de mercado se puede alcanzar con el ejercicio de las competencias asignadas (sistema monetario, ordenación del crédito, comercio exterior, condiciones básicas de los españoles, etc.), cabe mantener este criterio respecto a la política económica cuya unidad puede alcanzarse con las posibilidades de intervención contempladas en el art. 149.1, sin necesidad de deducir un título competencial general, de forma que la unidad fuera, no un a priori, sino el resultado del ejercicio de las competencias constitucionales.

La reacción doctrinal no ha mellado las posiciones jurisprudenciales que ha preservado sustantivamente en el pronunciamiento antes expuesto. Sin embargo, ha introducido cambios de fundamentación para subsanar la falta de base legal de la ordenación general de la economía. El silencio constitucional se ha subsanado con la integración de la dirección global en el art. 149.1.13, que atribuye al Estado la fijación de las bases y coordinación general de la planificación general de la actividad económica.

Esta operación interpretativa permite reconducir hacia un terreno propicio el tema suscitado, al integrar el objeto motivo de disputa en competencia exclusiva del Estado. La dirección unitaria de la economía se alcanza cuando se

impone el criterio del Estado basado en la atracción hacia el art. 149.1 de la materia o función discutidas. Un ejemplo del recurso a este tipo de subsunción en la competencia del Estado es la STC 24/1985, de 21 de febrero, en la que se debatía sobre la modificación de las instalaciones de Petronor. Este supuesto no se incluirá dentro del art. 10.30, que atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia exclusiva en materia de industria, sino en el régimen energético que según el art. 11.2.a) asigna al Estado la fijación de las bases, y a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y ejecución de las mismas.

Apelar a la competencia del art. 149.1.13 permite conseguir un doble objetivo: por una parte, garantizar la unidad del orden económico y, por otra parte, proporcionar una cobertura jurídica suficiente, saliendo al paso de las críticas doctrinales a la endeble referencia a la ordenación general de la economía como competencia sustantiva.

Esta lectura está plasmada en la STC 95/ 1986, de 10 de julio, que enlaza la dirección de la economía con el art. 149.1.13 y trasciende el tenor literal de este precepto al permitir la planificación sectorial. El carácter exclusivo de algunas competencias no es obstáculo infranqueable a la intervención estatal «y ello no sólo porque ciertas materias o actividades, estrechamente ligadas a la agricultura, pueden caer bajo otros enunciados competenciales que el artículo 149 de la Constitución confía al Estado, sino, sobre todo, porque tanto la norma fundamental como el propio Estatuto de Autonomía dejan a salvo las facultades de dirección de la economía y, por tanto, de cada uno de los sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado. Así se reconoce en el artículo 12.14 del Estatuto de Cataluña al especificar que la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma catalana en materia de agricultura y (ganadería) habría de ejercerse... en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución». (F.J. 2.º).

Una línea similar de argumentación aparece en la STC 152/1988, de 20 de junio, en la que una vez más se admite la

intervención singular: «En consecuencia, dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general, tienen cobijo, además, las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector».

En todo caso, no es infrecuente encontrar matizaciones con las que el Tribunal Constitucional aspira a interpretar de forma restrictiva la amplia posibilidad abierta con la referencia al art. 149.1.13 y evitar excesos que deterioren el poder autonómico. Siguiendo la estela de la STC 135/1984, el Tribunal Constitucional ha señalado que la ordenación general de la economía que corresponde al Estado no puede extenderse de forma excesiva para enmarcar en ella cualquier acción de naturaleza económica si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (STC 76/1991, de 11 de abril, F.J. 4.º).

Es evidente la distorsión sufrida por el sistema competencial y la laxa comprensión del art. 149.1.13 que pierde en esta interpretación su carácter globalizador en aras de una intervención sectorial que no se concilia con la referencia a «la planificación general de la actividad económica», que debe, naturalmente, entenderse como actuación excepcional y omnicompresiva.

Se trata, pues, de reiterar el obligado respeto al sistema competencial y de interpretar la intervención en el sentido establecido. Es decir, aplicar correctamente las apreciaciones apuntadas por el Tribunal Constitucional, para quien la persecución del interés general se ha de conseguir «a través de», no «a pesar de» los sistemas de reparto de las competencias articuladas en la Constitución (STC 152/1988), de donde se deriva que el ejercicio de competencias estatales sólo se justifica en los casos en que la Constitución o los Estatutos reservan al Estado la titularidad de las competencias (STC 95/1986). Esta versatilidad del art. 149.1.13 ha tenido una particular aplicación en el ámbito de las subvenciones. La transformación de la planificación formal en una concepción material ha permitido la determinación de

objetivos económicos en sectores económicos y la consignación de medios financieros para alcanzarlos. El Estado dispone de la capacidad de intervención por medio de la previsión de subvenciones, incluso en materias reservadas a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

Admitida la importancia de la subvención como técnica interventora de los poderes públicos, el problema consiste en conciliar la titularidad de la competencia de las Comunidades Autónomas con la dirección de la política económica, evitando que el predominio de una o de otra conduzca a resultados contraproducentes que anularían los poderes autonómicos o impedirían una dinámica unitaria de la economía.

La piedra angular de esta cuestión fue puesta en la STC 39/1982, de 30 de junio. El Tribunal Constitucional sale al paso de una concepción expansiva de las subvenciones que las transforme en una fuente de poder en virtud de la capacidad económica del poder subvencionador. Si bastara con tener dinero, la disponibilidad financiera serviría para arrasar el reparto competencial. Estos excesos son impedidos por el Tribunal Constitucional cuando afirma que «corresponde a los poderes autonómicos la reglamentación de las subvenciones y, por tanto, de sus requisitos o presupuestos, de su contenido y del régimen del cumplimiento, incluidos los mecanismos de control, dentro de lo que es su competencia, pues la subvención no es concepto que delimite competencias, atrayendo toda regulación que, desde uno y otro aspecto, tenga conexión con aquella» (F.J. 5.º).

La cobertura competencial ha sido extraída por el Tribunal Constitucional del art. 149.1.13, referido a las bases y coordinación. La atribución de una competencia exclusiva a las Comunidades Autónomas no obsta para que, en ejercicio de la competencia de dirección de la actividad económica, pueda el Estado fijar las directrices de ordenación de sectores concretos. El problema consiguiente consiste en delimitar el alcance de esta intervención estatal para que no colisione con el reparto de competencias constitucional y estatutaria. Como establece la STC 152/88, el Estado tiene que ceñirse

estrictamente a los extremos comprendidos en las bases y coordinación de la planificación económica. En base a ellas, el Estado puede asignar recursos vinculados al ejercicio de sus competencias para alcanzar objetivos conectados a la ordenación de la economía. En sentido contrario, le está vedado todo aquello que no se derive de sus atribuciones sobre las bases y coordinación: «Si se admitiera una competencia general e indeterminada de fomento de las actividades productivas por parte del Estado se produciría, junto a la indicada alteración del sistema competencial, una distorsión permanente del sistema ordinario de financiación autonómica» (F.J. 3.º). La consecuencia evidente de este planteamiento es la prohibición de que el Estado condicione las subvenciones o fije las finalidades de forma que sobrepase la determinación de las bases y el ejercicio de la coordinación e incorpore unos niveles de concreción y detalle que priven a las Comunidades Autónomas de su margen para una política subvencional propia. (STC 201/1988, de 27 de octubre, F.J. 2.º).

La concreción de esta doctrina ha permitido al Tribunal Constitucional establecer la diferencia entre las características y la gestión de las subvenciones.

Respecto a las características de las subvenciones, la STC 95/1986, de 10 de julio, consideró que los elementos esenciales del régimen jurídico unitario de los préstamos cualificados eran las entidades financieras, tipos de interés, plazos de amortización y garantías exigibles. A la competencia reguladora del Estado de las condiciones generales de otorgamiento, el Tribunal Constitucional añadió la determinación de los preceptos referidos a «los aspectos inherentes a la finalidad de promoción o fomento que persiguen las medidas arbitradas por el gobierno (...) tales como la definición misma de las actividades subvencionadas, la forma y nivel o cuantía de las subvenciones» (STC 188/1984, de 16 de noviembre, F.J. 6.º).

La previsión de las subvenciones por el Estado se complementa con la atribución de su gestión por las Comunidades Autónomas. La gestión centralizada sólo es admisible excepcionalmente cuando es imprescindible para asegurar su

efectividad, garantizar el acceso y disfrute en todo el territorio nacional, evitar que se sobrepasen los límites presupuestarios, o cuando es exigible para mantener la igualdad de las condiciones básicas de los españoles enunciada en el art. 149.1.1: «en otro caso, la técnica de gestión de las subvenciones que debe utilizarse, por ser la ajustada al modelo de Estado de las Autonomías diseñado por la Constitución, es la que prevé la ejecución descentralizada de las mismas, previa distribución territorial de los fondos correspondientes entre las diferentes Comunidades Autónomas competentes en la materia conforme a criterios o módulos objetivos de reparto o mediante convenios ajustados a los principios constitucionales». (STC 188/1989, F.J. 7.º).

Como puede fácilmente percibirse, el Tribunal Constitucional intenta alcanzar un punto de equilibrio que facilite un equilibrio y funcionamiento armónico del sistema, dentro del marco diseñado por la Constitución. La subvención es un campo apropiado en el 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 y la unidad de los objetivos perseguidos en los programas a los que se dirigen las subvenciones...» (STC 201/1988, F.J. 2.º). Anexo a este espíritu de trabajo, que deriva de los principios de colaboración, solidaridad y lealtad constitucional, está el deber de información recíproca, que resulta plenamente coherente con el diseño constitucional del Estado de las Autonomías (STC 152/1988, F.J. 6.º).

5. CONCLUSIONES

Diez años de Estado de las Autonomías han servido no sólo para verificar las virtualidades del diseño constitucional, sino también para proceder al necesario ajuste de las piezas prefiguradas en nuestra Ley Fundamental. La obligada indeterminación del modelo jurídico ha sido suplida por los operadores jurídicos y principalmente por el Tribunal

Constitucional que, en su función de intérprete supremo, ha elaborado una doctrina que ha permitido el engarce entre los distintos niveles institucionales. El transcurso de este tiempo ha posibilitado la consolidación de criterios que guían el despliegue de nuestro Estado compuesto y señalan las tendencias de evolución.

En lo que concierne a la economía, no cabe sorprenderse del deslizamiento hacia el Estado de las competencias económicas. El Tribunal Constitucional no ha hecho sino revalidar la tradición secular de los Estados compuestos. La propia pervivencia del Estado, su funcionalidad, la obligada tendencia homogeneizadora y la vigencia de las reglas de juego reclaman la concentración de decisión y dirección económica en las instancias centrales. La experiencia federal y las advertencias doctrinales han tenido plena confirmación en nuestro país, en el que las exigencias derivadas del funcionamiento económico han encontrado su respuesta en el protagonismo relevante del Estado en la ordenación de la economía.

La inevitable concentración de la decisión económica no debe proporcionar una coartada para eliminar el espacio de poder que el ordenamiento jurídico reconoce a las Comunidades Autónomas. La funcionalidad de la economía no tiene que sobreponerse a los criterios políticos, sociales y culturales que fundamenta el Estado autonómico. Como hemos tenido que reiterar en varias ocasiones, el problema se cifra en la convivencia de exigencias contrapuestas.

No sorprende que la construcción del nuevo poder se haya realizado con tensiones y enfrentamiento, y que cada sede institucional haya intentado realizar una lectura del ordenamiento jurídico acorde con el deseo de unos de conservar sus resortes de poder, y de otros, de profundizar en la descentralización política. Pero estos inevitables conflictos no han obstaculizado la puesta en pie de nuevas relaciones y el funcionamiento de técnicas que facilitan la conciliación de intereses.

La centralización económica ni puede constituirse en un principio absoluto, ni proporciona justificación a toda decisión

que se adopte. Tanto los poderes centrales como los autonómicos deben ceñirse al ámbito de sus competencias e inspirar su comportamiento en los principios constitucionales. Respecto al Estado no cabe sino reiterar dos criterios fundamentales. Por una parte, el terreno económico y su dinámica intrínseca deben regirse por la normativa competencial que ha recibido por parte del Tribunal Constitucional una interpretación escorada a la potenciación del Estado que intenta, en todo caso, mantener el principio de que la intervención estatal se fundamente en una competencia *ratione materiae*. Por otra parte, la definición jurisprudencial de la competencia estatal delimita el marco en el que tiene que desenvolverse el Estado. Una y otra vez, el Tribunal Constitucional ha convalidado decisiones e iniciativas que perseguían mantener el funcionamiento unitario de la economía. Pero, junto al normal ejercicio de las competencias, el desarrollo del Estado de las Autonomías reclama elevadas dosis de consenso y acuerdo que hacen aconsejable que la ordenación de la economía se realice con la participación de los poderes autonómicos. No cabe duda que tras la consolidación de los fundamentos básicos del nuevo Estado, la fase sucesiva deberá orientarse hacia la creación de los mecanismos que, junto a la participación de las Comunidades Autónomas, faciliten su integración en el Estado.

Las Comunidades Autónomas, por su parte, se inscriben en un marco similar, aunque con especificaciones no despreciables que aluden a la lealtad, colaboración, auxilio recíproco, fidelidad constitucional, solidaridad. A resultados de todo ello, se han fijado unos criterios referidos a las Comunidades Autónomas por las que se requiere que «en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vinculan entre sí y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses». (STC 64/ 1990, de 5 de abril, F.J. 7.º).

Queda, pues, definido el marco de actuación. La interpretación de las competencias fijadas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía ha servido para consagrar el primado de las

normas jurídicas, imponer su acatamiento al Estado, propiciar la participación autonómica, y señalar los deberes de las Comunidades Autónomas. No podemos concluir sin afirmar que afrontar los nuevos retos conexos a la integración europea y la transformación tecnológica requerirán una adecuada comprensión de los mecanismos que favorezcan la integración del Estado en el sentido esbozado.

El tiempo transcurrido ha permitido superar las primitivas incertidumbres y empastado las afirmaciones genéricas de la Constitución. La dinámica económica, la actividad de los agentes políticos y sujetos institucionales y la labor interpretativa de las sustancias judiciales han creado un marco definitorio de las competencias económicas de los poderes

políticos territoriales. La década de los ochenta ha sido el escenario de la pugna centro-periferia para definir los ámbitos de poder. Después del decenio y la cascada de pronunciamientos jurisprudenciales, cabe preguntarse si no se ha cubierto una etapa y debe procederse a la apertura de una nueva fase de relaciones en la que se supere la dialéctica tuyo-mío, sustituida por una lógica de cooperación y coordinación. La inminente reordenación del Estado de las Autonomías, concluidos los cinco años de provisionalidad establecidos en la Constitución, es una nueva oportunidad para plasmar jurídicamente los mecanismos de colaboración todavía ausentes en nuestro entramado constitucional, que faciliten un funcionamiento armónico del sistema y posibiliten alcanzar ese equilibrio entre unidad y descentralización.

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

- AJA FERNANDEZ, E. (1989): «La distribución de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España. Balance y perspectiva», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 24, pp. 233-254.
- AJA FERNANDEZ, E. y otros (1988): *Informe sobre las autonomías*, Cívitas, Madrid.
- ALBERTI ROVIRA, E. (1986): *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, C.E.C., Madrid.
- BASSOL COMA, M. (1985): *Constitución y sistema económico*, Tecnos Madrid. «Las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas en materia económica y el derecho a la libertad de empresa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 5, 1982, pp. 149-180.
- CALONGE, A. (1988): *Autonomía política y unidad de mercado en la Constitución española de 1978*, Universidad de Valladolid, Valladolid.
- CRUZVILLALON, P. (1991): «La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Cívitas, Madrid, pp. 3.339-3.371.
- DE JUAN ASENJO, O. (1984): *La Constitución económica*, C.E.C., Madrid.
- DE OTTO Y PARDO, I. (1986): *Estudios sobre derecho estatal y autonómico*, Cívitas, Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1985): *Estudios sobre autonomías territoriales*, Cívitas, Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., (dir.) (1980): «La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española», I.E.E., Madrid.
- GARCÍA PELAYO, M. (1979): «Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución», en Ramírez, M. (dir.). *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Pórtico, Zaragoza, pp. 29-53.
- GARCÍA TORRES, J. (1986): «La ordenación general de la economía, título sustantivo de competencia estatal», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 17, pp. 241-269.
- GARRIDO FALLA, F. (1981): *El modelo económico en la Constitución española*, 2 vols., I.E.E., Madrid.
- GÓMEZ-FERREZ, R. (1990): «Bases y ordenación general de la economía», en Pérez Calvo, A. (coord.) *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, M.A.P., Madrid, pp. 123-132.
- JIMÉNEZ-BLANCO, A. (1989): «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en Martín-Retortillo, S. y otros, *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, I.E.E., Madrid, pp. 391-466.
- JIMÉNEZ CAMPO, J. (1989): «¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 27, pp. 39-92.
- LASAGABASTER HERRARTE, I. (1989): *El sistema competencial en el Estatuto de Autonomía*, I.V.A.P., Oñate.
- LÓPEZ BASAGUREN, A. (1990): *Libertad de Empresa y Unidad económica en la ordenación pública de la economía*, Tesis Doctoral, Bilbao.
- MARTÍN MATEU, R. (1985): *Derecho público de la economía*, CEURA, Madrid.
- MARTÍN-RETORTILLO, S. (1988): *Derecho Administrativo económico*, vol. I, La Ley, Madrid.
- MEDINA GUERRERO, M. (1990): «La incidencia del poder de gasto del Estado en el ejercicio de las

- competencias de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 30, pp. 65-93.
- MENÉNDEZ MENENDEZ, A. (1985): «Constitución, sistema económico y derecho mercantil», en *Hacienda Pública Española*, n.º 94, 1985, pp. 47-77.
- MUÑOZ MACHADO, S. (1982): «Derecho Público de las Comunidades Autónomas», 2 vols., Cívitas, Madrid.
- MUÑOZ MACHADO, S. y BAÑO LEÓN, J. M.^a (1989): «Libertad de empresa y unidad de mercado», en *La empresa en la Constitución española*, Aranzadi, Pamplona, pp. 212-232.
- PULIDO QUECEDO, M. (1987): «La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de competencias económicas», en R.V.A.P., n.º 18, pp. 153-173.
- ROJO-FERNÁNDEZ, A. (1983): «Actividad económica pública y actividad económica privada en la Constitución española», en *Revista de Derecho Mercantil*, n.º 169-170, 1983, pp. 309-341.
- SAINZ MORENO, F. (1989): «El principio de unidad del orden económico y su aplicación por la Jurisprudencia constitucional», en Martín-Retortillo, S. y otros. *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, I.E.E., Madrid, pp. 231-389.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1990): *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid.
- TORNOS MAS, J. (1981): «El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica», en R.E.D.A. n.º 29, 1981, pp. 319-328.
- TORNOS MAS, J. (1988): «Régim especial de las competencias económicas», en AA.VV. *Comentaris sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, vol. II, I.E.A., Barcelona, pp. 445-460.
- VIVER I PI-SUNYER, C. (1989): *Materias competencia/es y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona.