

# SITUACION Y PERSPECTIVAS DEL ESTADO AUTONOMICO: EL PAPEL CENTRAL DE LA POLITICA ECONOMICA

El desarrollo del llamado Estado de las Autonomías ha planteado, por su misma novedad, abundantes problemas jurídico-políticos. Sin embargo, muchos de ellos han encontrado ya una solución y el modelo está desarrollando sus funciones con menos dificultades de las que algunos esperaban.

**Luciano Parejo** analiza, en un artículo muy sólido y documentado, encarado desde el punto de vista jurídico, las responsabilidades, funciones y coordinación entre la administración central y las autonomías en el terreno concreto de la elaboración y ejecución de la política económica. El texto expone con notable claridad las cuestiones problemáticas que están planteadas y su posible incidencia en el desarrollo económico de las comunidades autónomas. La entrada de España en la CEE impone, por otra parte, algunas restricciones adicionales en el encaje de las competencias Estado - comunidades autónomas.

## I. INTRODUCCION

**L**A Constitución de 1978 expresa, sin duda, una decisión y, por tanto, un momento histórico de refundación de nuestra convivencia social y política. Con agudeza y oportunidad, E. García de Enterría (1) llamó la atención, en 1980, sobre nuestro fracaso histórico en la construcción de un Estado eficiente y capaz tras el derrumbamiento del antiguo régimen, y sobre la caída en un sistema político peculiar que nos apartó de la evolución general y contribuyó a nuestra decadencia, a fin de alertar sobre el emplazamiento y la responsabilidad generales implicados en el hecho constitucional. El reto que éste plantea alude, en efecto, a la reconstrucción

misma de la unidad política, en el sentido dado por K. Hesse a esta expresión (2); es decir, del continuo proceso de la cooperación social para la realización de unos valores y la consecución de unos objetivos comunes o compartidos, sobre la base de los materiales que proporciona la carta fundamental. Se trata, en definitiva, de la superación de las causas que nos impidieron acceder, a tiempo y normalmente, a la modernidad y nos impusieron luego unos lastres condicionantes de nuestra azarosa historia contemporánea.

El proyecto histórico diseñado por la Constitución prefigura, sobre el fondo nutrido de un orden democrático articulado por un repertorio amplio y generoso de derechos constitucionales y liber-

tades públicas, una unidad política y, por tanto, un Estado, montados sobre tres ejes básicos en recíproca y estrecha relación: la sumisión del Estado al Derecho o, si se quiere, la coincidencia entre ambos, el compromiso social del Estado y el pluralismo, tanto de la sociedad misma como de la comunidad política. La organización del poder público debe responder necesariamente a los requerimientos que semejante proyecto implica y, por tanto, debe ser capaz de inducir —gracias a su factura democrática y activa— la compleja legitimación que le es inherente: la que deriva tanto de la asunción, vivencia y participación ciudadanas como de la efectiva realización (la históricamente posible) de los valores y los objetivos colectivos. Nada más ajeno a la misma, pues, que la pretensión de una lógica propia y unos principios inherentes, obedientes a una supuesta autonomía de la arquitectura del poder. Pues ésta no es sino una parte, una pieza más, del sistema constitucional, cabalmente aquella cuya finalidad consiste en inducir y crear institucionalmente la unidad política, en llamar a la vida continuamente al orden material o sustantivo sobre la que la misma reposa, siendo y estando, así, para y en función de este último.

Por de pronto, la diversidad en que la sociedad se reconoce a sí misma se traduce en una acentuada complejidad de la organización política, caracterizada por la división funcional y territorial del poder, generadora ésta, a su vez, de una pluralidad de poderes públicos recíprocamente equilibrados. En esta organización destaca —en lo que ahora importa, y prescindiendo de la precisión de las calificaciones dogmáticas en aras de una mayor expresivi-

dad— una clara apuesta por la fórmula más generalizada o, al menos, la propia de los países más avanzados del mundo occidental actual, alumbrada por el federalismo anglosajón: la articulación del gobierno del mismo pueblo simultáneamente sobre dos centros políticos, dotados cada uno de su esfera de acción propia.

Más aún, la sociedad y el Estado así perfilados no agotan en sí mismos su horizonte, contemplándose más bien como partes de un proyecto político más amplio: el de integración europea, representado emblemáticamente por la Comunidad Económica Europea. No otro sentido tiene justamente el artículo 93 de la Constitución, prefiguración, mandato y cobertura de nuestra incorporación a las Comunidades Europeas. Acorde con el espíritu de progresiva integración, no sólo económica sino política, que alimenta la Comunidad Económica Europea (del que el Acta Única recientemente entrada en vigor no constituye sino la manifestación más actual) y del que España participa, sólo la perspectiva final de futuro (hoy ya realizada, siquiera sea parcialmente) proporciona la imagen completa del proyecto político propio; la perspectiva de un gobierno articulado no ya sobre dos, sino sobre tres centros políticos, actuantes todos —de modo simultáneo, aunque cada uno en su respectivo ámbito de actuación— sobre el mismo espacio e idéntica población. La cesión de soberanía constituida, sobre la que descansa nuestra pertenencia a la Comunidad Económica Europea, ha liberado, en efecto, y a costa de los dos niveles básicos de gobierno internos, un ámbito de poder público que, al haber sido transferido a las instituciones

europeas, integra —desde la óptica española— un nuevo y superior escalón territorial, cuya acción no se construye, al igual que sucede con los otros dos exclusivamente nacionales, según el principio jerárquico, sino conforme al juego doble de las reglas de la competencia y la primacía. El resultado para nosotros es —haciendo de nuevo caso omiso de las significaciones acuñadas de los conceptos— el de una estructura de poder compuesta por dos planos fundamentales, supranacional uno, nacional otro; estructura, que no puede concebirse ni manejarse como integrada por dos esferas separadas, conectadas sólo por la bisagra de doble sentido representada por las instituciones generales del plano interno, sino antes bien como un sistema triangular o (tendencialmente) de federalismo a tres niveles.

Se ha dicho ya (3) que esta fuerte y doble apuesta organizativa (en la que coexisten dos movimientos de distinto signo: descentralización en el interior e integración supranacional en el exterior) no encierra, pese a las apariencias, contradicción alguna. Lejos de ello, expresa una lúcida voluntad colectiva de autoorganización, conforme a las necesidades reales del presente y del futuro previsible, en la conciencia de una evolución que, si en determinadas cuestiones (la economía principalmente, pero también la ciencia y la tecnología) conduce a la ampliación de los espacios de decisión y actuación, en otros, por contra y no en último término —como reacción histórica de lógico contrapeso, con el fin de contrarrestar el alejamiento y la abstracción progresivos de los procesos políticos— lleva derechamente a la recuperación de la pequeña es-

cala y del respeto a la autonomía de lo singular o peculiar.

En cualquier caso, la compleja organización política de que se ha dotado el pueblo español obliga especialmente (por las dos razones expresadas de la descentralización interna y la integración europea) a una auténtica redefinición, a un replanteamiento total del contenido de la comunidad política nacional; es decir, del significado de la unidad en el ámbito interno, del alcance y del juego de los intereses generales derivados de la misma y, por tanto, del papel y el funcionamiento del poder central o nacional. Replanteamiento y redefinición, digámoslo desde este momento, que sólo parcial e insatisfactoriamente se han llevado a cabo hasta ahora.

En el planteamiento constitucional, la unidad —dinámicamente expresada en los intereses generales a realizar a través de la política que corresponde formular y ejecutar al gobierno de la nación, según el artículo 97 de la Constitución— se traduce en un haz o conjunto de competencias formales, cuyos pilares estructurantes son la ordenación social básica (desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas, regulación de las condiciones básicas garantes de la igualdad de todos en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, regulación de las relaciones *inter privados*), la justicia, la defensa, los asuntos exteriores y la economía. La importancia de la función que, con toda evidencia, corresponde a esta última en la consecución de la unidad política obedece tanto al orden de valores asumido en el plano interno y a la vinculación al mismo del poder público (comprometido en la realización y el manteni-

miento de las mejores condiciones de vida posibles, *id est*, en el mundo actual, la garantía del funcionamiento y el desarrollo adecuados del sistema económico (*lato sentido*), cuanto a la compleja opción organizativa, asimismo asumida y que presupone como ha quedado dicho, un espacio económico homogéneo no ya sólo nacional, sino europeo. Piénsese que, además, en tal opción organizativa subyace la hipótesis de la mayor eficacia de un Estado descentralizado e integrado en la Comunidad Económica Europea para el mayor, más justo y más equilibrado desarrollo económico, tanto en su dimensión general o global como también, y especialmente, en la territorial.

Resulta, pues, sugerente —en el contexto de una investigación económica, desagregada por comunidades autónomas, sobre la más reciente evolución de la economía— interrogarse, a estas alturas de la construcción del Estado de las Autonomías, por la evolución y la situación actual del esquema regulador de la intervención, en este ámbito, de los dos centros políticos básicos actuantes del gobierno en dicho Estado. No se trata, sin embargo, de realizar un estudio dogmático sobre el desarrollo normativo y jurisprudencial en la materia, sino más bien de efectuar una reflexión más general que intente detectar los problemas y establecer las líneas principales de la evolución hasta el día de hoy.

## **II. EL MARCO GENERAL: LA EVOLUCION Y LA SITUACION ACTUAL DE LA CONSTRUCCION DEL ESTADO**

### **1. La relativa facilidad de la implantación y la dificultad de su puesta en pleno funcionamiento**

La característica más sobresaliente de la que podríamos denominar etapa de puesta en pie del nuevo Estado descentralizado definido por la Constitución es, sin duda alguna, la rapidez y relativa facilidad con que se ha llevado a cabo, salvando todas las dificultades que la ambigüedad del modelo constitucional y las condiciones en que se verificó la transición política parecían oponer a su satisfactorio desarrollo. En el breve periodo de algo más de dos años —entre diciembre de 1979 (aprobación del Estatuto vasco) y febrero de 1982 (aprobación del Estatuto madrileño), partiendo de una situación previa de acentuada y bien arraigada centralización, con la etapa previa que representaron las llamadas preautonomías y el momento clave de la negociación y el pacto políticos de julio de 1981 (que fijaron el mapa, el ritmo y el techo autonómicos)— se ultimó la tarea de aprobación de los distintos estatutos de autonomía. Siguiendo el ritmo y la lógica de esta aprobación, se produjo también, con parecida celeridad, la celebración de los correspondientes procesos electorales y la primera constitución de las instituciones autonómicas. Al día de hoy, todas han experimentado al menos una renovación, de suerte que puede decirse que su funcionamiento ha entrado en el terreno de la

normalidad; de lo que constituyen pruebas fehacientes las dos últimas consultas electorales (las generales y las relativas, simultáneamente, al Parlamento europeo, comunidades autónomas y corporaciones locales), en la medida en que han mostrado la capacidad del electorado para diferenciar sus opciones por escalones territoriales. A ello se suma el dato de la práctica conclusión del proceso conocido como de transferencia de competencias, denominación que encubre el de redistribución de los medios materiales y personales en función de la nueva estructura del Estado, y del reparto de competencias entre los dos niveles territoriales superiores de ésta.

En contraste con la capacidad de cambio y adaptación, así acreditadas en la fase de implantación de las instituciones autonómicas, la subsiguiente etapa de funcionamiento del sistema de gobierno en dos niveles territoriales muestra, hasta ahora, la emergencia de elementos demostrativos de una mayor indecisión y duda sobre el modelo final y, por tanto, de una mayor prudencia en la evolución, con el resultado de una evidente ralentización de ésta. Esta etapa presenta, además, una marcada tendencia al estancamiento en las puras consecuencias del momento estático de la reorganización operada: acción de cada nivel de gobierno en su ámbito de competencias, ejercicio separado de las mismas, formalización de las relaciones y corrección de las disfunciones y los conflictos en la práctica, asimismo, desde y a través de mecanismos formales y competenciales. Este fenómeno no puede considerarse en sí mismo anormal ni patológico. Antes al contrario, dadas las condiciones de la experiencia española, debe

considerarse lógico e inevitable, sobre todo en la relación con las llamadas comunidades autónomas históricas. En todo caso, existen explicaciones convincentes para el mismo más allá, incluso, de la tendencia natural inicial al propio afianzamiento (cuyo reverso es la diferenciación) y, consecuentemente, a la determinación del espacio competencial asignado y su plena utilización. Desde la óptica de la responsabilidad global que incumbe a las instituciones nacionales o generales, la propia celeridad del proceso y los desfases en que necesariamente se ha incurrido en su primera etapa, la ausencia del suficiente desarrollo de un elenco de técnicas elaboradas y probadas con las que avanzar con un cierto margen de seguridad y la falta de un consenso suficientemente generalizado sobre los detalles de la imagen del modelo final, lejos de favorecer han desincentivado —tanto más, cuanto que las dificultades del proceso coinciden con la acumulación de problemas económico-sociales estructurales y coyunturales de gran porte y, por tanto, sólo abordables desde la dimensión nacional— cualquier impulsión evolutiva y, desde luego, toda interpretación propiciatoria de una mayor práctica descentralizadora del esquema de distribución competencial inicialmente establecido o de articulación de nuevas fórmulas de ejercicio de las competencias y de relación entre los dos niveles de gobierno. Ejemplos significativos de los desfases en que se ha incurrido en la primera etapa son: la pérdida de elementos de información precisos para el gobierno nacional, inducida por el desmantelamiento, muchas veces indiscriminado, llevado a cabo en la tarea de descentralización, y agravada por la desarticulación de la organiza-

ción periférica de la Administración del Estado, así como la, a todas luces, insuficiente reforma de esta última para acomodarla a las tareas de apoyo y ejecución de nuevo cuño requeridas por la política nacional en el nuevo Estado. La incorporación a las Comunidades Europeas, especialmente a la CEE, con los diversos y complejos problemas de reajuste por la misma planteados, no ha hecho sino confirmar la tendencia.

Desde el ángulo autonómico, el historicismo y la ideología nacionalista, que predominan en unas comunidades (con consecuencias miméticas o de arrastre sobre las demás), y la necesidad de afirmación y asentamiento institucionales en todas, han llevado por ahora a estos niveles de gobierno a procurar constituirse en ámbitos de estrategia política de la mayor plenitud posible, a enfatizar su propio ámbito competencial y, por tanto, a marcar la separación y la sustantividad de la acción autónoma, colocando toda iniciativa o fórmula de cooperación o colaboración con el poder central bajo la sospecha (descalificadora en el plano político) de «sucursalismo», centralización o, cuando menos, subordinación a este último.

## **2. La razón de ser de la dificultad: la vivencia y actuación del Estado autonómico desde la óptica del deslinde y juego separado de los ámbitos competenciales**

Como quiera que sea, el modelo español vive una fase ya abandonada o, mejor, superada por los federalismos occidentales. La experiencia de éstos —co-

mo los ya abundantes estudios comparativos realizados entre nosotros han puesto de manifiesto— ha revelado la insuficiencia de la simple construcción plural de la organización territorial del Estado, es decir, de los momentos constructivos de articulación de los diferentes niveles de gobierno y de asignación y ejercicio separados de las correspondientes competencias, para un funcionamiento mínimamente eficaz del Estado en su conjunto. Aunque dichos momentos siguen siendo imprescindibles —toda vez que la diferenciación de comunidades territoriales políticamente relevantes y los poderes que expresan responden a necesidades y fenómenos reales, y constituyen la esencia del sistema federal o de pluralismo territorial—, no por ello se ha mostrado menos cierta la incapacidad de la estructura resultante para reflejar fielmente y, por tanto, absorber en su totalidad la entera realidad social y política; de suerte que los procesos de explicitación y resolución de necesidades y conflictos colectivos puedan siempre desarrollarse y cumplirse exclusivamente en el seno de uno de los ordenamientos componentes del estatal en su conjunto. Porque la lógica y la economía de los intereses y las aspiraciones y, consecuentemente, de las necesidades y los conflictos sociales no tiene por qué acomodarse, y de hecho no se acomoda, a la organización territorial del Estado, surgiendo inevitablemente las consiguientes disfunciones cuando tal acomodación efectivamente no se cumple. Desde el ángulo de las competencias públicas, tales distorsiones revelan la gravedad del problema que plantean, toda vez que, en numerosas ocasiones, la complejidad de los problemas y la interpenetración de los intereses públicos hacen muy

difícil, cuando no imposible, un reparto neto de aquéllas. Más aún, en la hipótesis de factibilidad de un reparto de esta índole, su viabilidad cubre de ordinario el plano normativo abstracto, pero no el de la necesaria ulterior concreción de las competencias, no excluyendo, en cualquier caso, la posibilidad de concurrencia, solapamiento o interferencia de competencias teóricamente distintas por su obligada confluencia en un caso al recaer sobre un mismo objeto. La comprobación de estas circunstancias que, de no recibir una satisfactoria solución, pueden erigirse en un riesgo cierto de centralización (por la lógica misma del sistema federal), ha ido forzando la emergencia de un nuevo federalismo o federalismo cooperativo. Este, sin renunciar al momento redistributivo y de diferenciación de ámbitos competenciales, introduce elementos correctores o de flexibilización del esquema de separación resultante del mismo en aras al cumplimiento de tareas necesariamente exigentes de la acción conjunta, y otorga atención, así, al momento dinámico de funcionamiento del sistema, arbitrando fórmulas de cooperación, colaboración y coordinación.

En España, como ya ha quedado dicho, quizá con un cierto exceso de simplificación —inexcusable, sin embargo, en una reflexión de este género—, nos encontramos en aquel estadio, ya superado por los federalismos, de erección del deslinde competencial y la acción separada de los niveles de gobierno en la clave de bóveda del sistema, en el criterio mismo que lo rige. Responde a una concepción según la cual los intereses que afloran y que se sustentan en públicos, determinando responsabilidades

de las instancias políticas, cuentan con una traducción adecuada en competencias diferenciadas; por lo que la satisfacción de tales intereses y el cumplimiento de aquellas responsabilidades pueden producirse siempre mediante el ejercicio diferenciado de las correspondientes competencias, obediente dicho ejercicio a un esquema lógico y secuencial que, en su caso, reviste la forma de ordenación básica/ordenación de desarrollo. (El orden secuencial siempre está garantizado, pues cuando aún no se ha explicitado la primera ordenación conforme a la Constitución, aquélla siempre puede ser «deducida» del ordenamiento existente). El resultado es una separación de los niveles de gobierno tendencialmente rígida, alimentada por la doble conexión interés general-competencias del poder central (las decisiones de éste integran el marco en el que debe moverse el poder autonómico), interés territorial-competencia autonómica (la ordenación general representa un límite para este nivel). Sobre la base del principio de preservación del esquema de distribución de competencias, el sistema funciona mediante el encaje o la reducción permanentes de los intereses a los títulos competenciales formales (gracias a la amplitud e indeterminación de éstos); tarea ésta en la que el Tribunal Constitucional se ha reservado expresamente la última palabra, forzándose, así, al conflicto constitucional y a una lógica que ya ha sido calificada (M. Aragón Reyes) de Estado jurisdiccional (4).

En definitiva, se trata de un estadio cuya característica más sobresaliente es quizá la de sobrevaloración del momento constructivo y, por tanto, de distribución competencial, con pérdida de la

visión o postergación de las exigencias del sistema en su conjunto. En ausencia básica de recursos o de mecanismos alternativos claramente establecidos y operativos, faltando también todo aliento positivo y decidido en la jurisprudencia constitucional, y dadas las condiciones políticas en que se desenvuelve el sistema, cada uno de los gobiernos territoriales se ve literalmente compelido a defender y consolidar las mayores cotas de competencia posibles como condición misma para afrontar sus cometidos y responsabilidades. El Tribunal Constitucional no ha adoptado ninguna restricción a su papel de intérprete en este punto, abriendo así algún margen a la política en función de la propia amplitud e indeterminación del bloque de la constitucionalidad aplicable; aunque aquí cualquier juicio es difícil, pues quizá la actitud del Tribunal era y es la necesaria y oportuna en este primer periodo del rodaje del sistema. El deslinde final no es sino el producto de los distintos desenlaces de los conflictos suscitados ante el Tribunal Constitucional. Subyace aquí la hipótesis, en absoluto aceptable, pero de curso legal en la práctica política, de que el orden constitucional es plenamente realizable desde una doble acción de gobierno (actuando cada una en su esfera), en cuanto resultado en que debe desembocar sin más la suma o adición de las actuaciones, una vez quede garantizada su coherencia por las reglas formales que lo rigen y por la secuencia bases-desarrollo, allí donde el deslinde competencial es sólo funcional. Hay así una primacía clara de los elementos o de las partes (incluida, como una más, el gobierno nacional) sobre el todo: el proyecto constitucional en su exigencia de composición dinámica ulterior de los mismos.

El resultado de las últimas elecciones autonómicas —que revela un crecimiento de las opciones políticas regionalistas— puede interpretarse en el sentido de haber calado tal lógica en el electorado. Se explica, pues, la insistencia y la concentración del esfuerzo, propias de este período, en la depuración de las técnicas de deslinde competencial y la generación de espacios competenciales o, al menos, de actuación, netos, en justa correspondencia con la imagen estática del sistema como compuesta de instancias territoriales y ordenamientos claramente diferenciados.

En este sentido, es indudable que la doctrina del Tribunal Constitucional ha contribuido a que se produjera este resultado. Son notas de esta doctrina, en efecto: 1.º La preocupación por la integridad del esquema de reparto del poder, que alcanza su punto culminante en la sentencia de 3 de agosto de 1983, con la afirmación de la prefiguración absoluta de dicho reparto en la norma constitucional (sólo creíble en este punto, en todo caso, por los estatutos de autonomía y las leyes estatales con específica habilitación al efecto) y el rechazo de principio a cualquier intento de formulación normativa global del sistema o de articulación de técnicas de vertebración o relación intergubernamentales con capacidad de incidencia en el esquema de reparto competencial. 2.º El agotamiento de las posibilidades interpretativas y la conclusión de todos los supuestos de conflicto o de concurrencia de la acción de los niveles de gobierno en el deslinde de los ámbitos propios de cada uno, desde la precisión general del carácter material y no formal de los criterios constitucionales distributivos en una misma materia (ba-

ses, coordinación, normas básicas), con resultado de un cuadro complejo por multiplicidad y complicación de las perspectivas y las técnicas determinantes de la competencia en cada caso. 3.º Y, en contraste con lo anterior, la ambigüedad y la indeterminación a la hora de la concreción del contenido, el alcance y las consecuencias de los instrumentos y los mecanismos aptos para la relación de los momentos de coordinación, colaboración y cooperación.

Sirvan de ilustración dos botones de muestra: a) la sentencia 32/1983, sobre registro, coordinación y planificación en materia sanitaria, admite la coordinación como título competencial distinto del material o sustantivo —lo básico— y más bien de orden formal, que presupone justamente la existencia de competencias diferentes y la habilitación de medios de relación para la información recíproca, la homogeneidad técnica, la acción conjunta y la integración de actos parciales, pero en el momento decisivo no se explicita más que la prohibición de toda afección de las competencias coordinadas; b) la famosa sentencia sobre el proyecto de LOAPA sostiene el respaldo por la Constitución de la coordinación al prever el Consejo Económico y Social, y permite —al tratar de las conferencias sectoriales— las técnicas de articulación recíproca, al igual que en el caso de la obligada conexión entre las administraciones públicas, pero concluye finalmente en idéntica prohibición, y con una desconcertante declaración: la de que el alcance de los acuerdos de los órganos coordinadores será el que derive del ejercicio de la correspondiente competencia.

### **3. Las deficiencias apreciables en el desarrollo del sistema autonómico y sus causas**

Padece, pues, nuestro sistema un cierto exceso de fijación en el aspecto constructivo de la organización y, por ende, de sustantivación del mismo, con olvido o, cuando menos, postergación de su naturaleza y finalidad últimas, de su necesaria justificación como simple instrumento de realización del orden material que rige la convivencia, de resolución de los conflictos sociales y políticos en la forma querida por la Constitución, así como con postergación de la faceta dinámica de dicha organización, la que alude no a la condición de estructura dotada de poderes, sino a la de proceso o conjunto de informaciones, elaboraciones y decisiones; faceta en la que más fácilmente afloran las exigencias de integración, toda vez que dicho proceso requiere de todos los elementos, y comprende y atraviesa toda la estructura del Estado. Ambos momentos no son sino perspectivas de una misma realidad, como ilustra gráficamente la clásica imagen del automóvil utilizada en la teoría de la organización: éste es, desde luego, la suma de una serie de elementos o sistemas (carrocería, tracción, motor, instalación eléctrica), pero no sólo eso, sino también, y simultáneamente, una máquina (para la que los sistemas pasan a ser subsistemas integrantes) en la que, conforme a determinados procesos de trabajo, se consume combustible y electricidad y se produce y se transforma energía; es, así, una unidad formada por una serie de elementos combinados funcionalmente y susceptibles de dirección. Trasladando la imagen a nuestro caso, el fun-

cionamiento actual de la organización del Estado tiende a preterir la articulación funcional de sus partes en favor de la lógica específica de éstas, es decir, carece del aliento de lo que los alemanes conocen como *Einigung Zum Gesamtzustand oder Gesamterfolg* (unión para el éxito conjunto o global) o lo que los griegos llamaban *diázrosis*.

Los términos en que se ha producido hasta ahora el desarrollo constitucional manifiestan expresivamente el fenómeno: preferencia por las regulaciones materiales de los distintos sectores de la acción pública, con postergación justamente del estatuto de esta última en sí misma considerada (contemplado básicamente en el artículo 149.1.18 de la Constitución). De ahí la distorsión en la imagen que se percibe del Estado, por la sensación —dada la primacía del caso a caso y de la concurrencia, la oposición y el conflicto entre los niveles de gobierno— de que aquél es algo incapaz de superar tal lógica y, por tanto, algo inacabado, imperfecto y de funcionamiento incorrecto *por no obedecer a un modelo que trascienda a las partes y las haga complementarias desde y en la diferencia*.

Las consecuencias son varias y complejas, pero reducibles a dos desviaciones: la simplificación de la realidad en beneficio del esquema orgánico-competencial y una cierta deficiencia en la óptima realización del orden sustantivo constitucional. De ellas deriva un sistema en el que la traducción de intereses en decisiones públicas, la satisfacción de las necesidades colectivas, debe producirse básicamente de forma unilateral en cada instancia territorial. Y esta forma de funcionamiento es, en definitiva, la que alimenta el ensimismamiento de

cada nivel de gobierno en su propio ámbito, la tendencia a la afirmación de sus intereses respectivos (pues éstos tienden a convertirse, en último término, en competencias) y, a la postre, la sobrevaloración respectiva de los momentos de unidad y autonomía y su concepción esencialmente conflictiva y no integradora. Pues, fiándose la composición entre ambos casi exclusivamente al conflicto formal, en cada confrontación hay necesariamente un perdedor, y se pone a prueba el sistema.

La situación puede ejemplificarse bien en el juego de las competencias horizontales y, en concreto, la de ordenación del territorio. Atribuida ésta *in totum* a las comunidades autónomas —pero siendo evidente que no por ello el poder central deja de tener competencias que influyen en el territorio y, por tanto, en dicha ordenación— la necesidad de solventar los supuestos de concurrencia de competencias, inevitablemente resultantes, es evidente. Pero no por ello la respuesta es la regulación de los procedimientos aptos a tal fin. La causa es la sospecha de afección del esquema de reparto competencial en que tal regulación podría incurrir; sospecha que la hace, en esta fase, *ab initio* inviable. Se prefiere, así, la solución conflictual, en la que alguna de las partes ha de ver necesariamente sacrificado el interés que pretendía hacer valer. Esta misma realidad ha llevado en Alemania Federal, bajo impulso incluso de la jurisprudencia constitucional, al rechazo de aquella solución por negación de la posibilidad de que la afirmación de una competencia deba representar el vaciamiento o el desplazamiento totales de la otra asimismo en presencia. La alternativa desarrollada con-

siste en afirmar el principio de la «concordancia práctica» de las competencias concurrentes, lograda a través de la correspondiente ponderación de los bienes implicados. Descansa el principio en la idea de que cada competencia encuentra su límite en la competencia del otro, de suerte que la unidad misma de la Constitución exige que ambas se tengan en cuenta recíprocamente justo en el momento de su ejercicio en el caso concreto (regla de la *Rücksichtnahme bei der Feinabstimmung*).

En bien cierto que las deficiencias apreciadas en el normal desarrollo de nuestro sistema, de un lado, pueden imputarse a una causa de orden constitucional y, de otro, carecen de la condición de estructurales. La Constitución, en efecto, y por razones bien conocidas que ahora no son del caso, construye desigualmente el ciclo dinámico de la unidad en el poder público: mientras su fase «descendente» aparece perfectamente diseñada y resulta plenamente operativa (sobre la base de las técnicas de la reserva al poder central de las competencias necesarias y suficientes a los intereses generales, y de la prevalencia y la supletoriedad del ordenamiento estatal), no ocurre igual con la «ascendente», en la que los intereses territoriales de que son gestores los gobiernos autonómicos carecen de cauce adecuado para su participación en la determinación de los generales o nacionales (intervención en teoría necesaria, pues dichos intereses no son entidades radicalmente diferentes), básicamente por causa de la no configuración del Senado como Cámara estrictamente territorial. No obstante, es claro que el déficit de participación autonómica en la formación de la voluntad nacio-

nal, así creado *ab initio*, puede corregirse no sólo a través de la pertinente reforma constitucional, pues es fácil imaginar el arbitrio de fórmulas alternativas capaces, si no de suplir, sí al menos de paliar suficientemente la inexistencia de una Cámara verdaderamente territorial. El argumento de relativización de las disfunciones examinadas, en atención a la novedad del sistema y su escaso rodaje —que animan a considerarlas transitorias— es en sí mismo atendible, salvo que la preocupación no reside tanto en la aparición de las mismas cuanto en la tendencia a su afianzamiento y persistencia; es decir, a la erección del deslinde competencial y a la actuación unilateral como criterio único definitorio del sistema. Y, por tanto, al desarrollo de una suerte de resistencia a la evolución hacia un modelo cooperativo, al cambio en la *forma* de ejecución de las competencias. Circunstancias que provocan la sensación, ya aludida, de Estado inacabado e imperfecto (aquí la forma, valga la paradoja, no es cuestión de formas, pues influye en la sustancia: el *cómo* es indisociable del *qué* de la competencia).

#### **4. Los ensayos dirigidos a superar esta situación: tránsito al momento cooperativo**

Las insuficiencias y la propia rigidez del sistema, tal y como ha venido siendo vivido y aplicado, unidas a la imperatividad de las demandas de las necesidades reales, parecen estar conduciendo en los últimos tiempos, no obstante, a ensayos aún tímidos, pero inequívocos, dirigidos a lograr un funcionamiento menos sinco-

pado y más fluido e integrado, a desarrollos y aplicaciones de fórmulas de negociación y cooperación que recuperen para la política el papel que le es propio. El mismo Tribunal Constitucional, aunque no formalmente en su jurisprudencia, sino por boca de su presidente, y en ocasión solemne, ha apuntado la necesidad de emprender ese camino, lo que ha tenido reflejo en algunas de sus más recientes sentencias, aprobatorias y aún alentadoras de los convenios entre las administraciones territoriales (5). Por su parte, el gobierno de la nación, secundado en diverso grado por las comunidades autónomas, ha emprendido, en efecto, una política de reducción de conflictos, que se ha plasmado fundamentalmente en la articulación de las llamadas comisiones de cooperación, como lugares de encuentro y negociación al más alto nivel departamental. Y los órganos de coordinación y colaboración, así como los convenios, técnicas ya utilizadas —aunque con las más variadas finalidades y el más desigual éxito— a lo largo del proceso de transferencias, comienzan de nuevo a proliferar.

Este nuevo movimiento, que rompe la inercia en que parecía haber quedado anclado el sistema, si bien ha de celebrarse, resulta estar desarrollándose por ahora, sin embargo, de forma pragmática y asistemática, carente de cualquier esquema general técnicamente coherente que le sirva de cobertura y guía. De esta suerte, el crecimiento del recurso a la fórmula de los convenios puede, en efecto, resolver un problema o mejorar el clima institucional a corto plazo, pero, al verificarse sin un marco legal establecido que defina su régimen jurídico y, por tanto, su contenido y alcance posibles, su capacidad

de vinculación a las partes y sus efectos, puede a la larga crear nuevos y graves problemas, aparte de no contribuir a la clarificación de las reglas de funcionamiento del sistema. Lo mismo puede decirse del desarrollo de las fórmulas orgánicas de coordinación, que no obedece a un plan y responde más bien a la lógica de la resolución táctica de dificultades, diferencias y problemas concretos y sectoriales, por lo que su vida y virtualidad —al no obedecer a necesidades reales y estructurales del sistema— queda al albur de las propias vicisitudes posteriores de las cuestiones que motivaron coyunturalmente su creación. El resultado es un panorama abigarrado, de difícil manejo y operatividad, en el que conviven piezas de muy desigual fortuna y eficacia. Un rasgo negativo del mismo, que urge corregir, comienza a perfilarse en cualquier caso: la pérdida de transparencia de los procesos de cooperación, que repercute no sólo sobre su eficacia general, sino, en particular, sobre la de legitimación. El problema radica, sin duda, en la ausencia de un acuerdo político mínimo, quizás no en el plano de los principios sobre la necesidad de la cooperación, sino, desde luego, sobre las características concretas de ésta y de las técnicas de que ha de servirse en nuestro sistema propio. Aun así, el panorama es alentador por lo que supone, cabalmente, de ruptura del punto muerto en el que parecen querer frenar la evolución las tendencias aún dominantes en el sistema y, por tanto, de esperanza de efectiva evolución hacia un nuevo equilibrio de corte más cooperativo. En este último sentido, la clave puede radicar en las comisiones de cooperación, en cuanto únicos órganos de verdadero nivel político y, por tanto,



con verdadera capacidad de impulsión del proceso en que se ha plasmado, por ahora, la voluntad de perfeccionamiento del sistema.

##### **5. Las repercusiones de la integración en la CEE sobre la evolución del sistema**

La integración en la Comunidad Económica Europea, aunque es un hecho histórico cuya trascendencia no parece preciso enfatizar, no ha producido ni directa ni inmediatamente apreciables cambios en los perfiles y las tendencias evolutivas de aquel sistema; si bien no puede existir duda acerca de que ha de inducirlos, e importantes, a medio y largo plazo. Ha de tenerse presente, en efecto, que ha supuesto la acumulación de dos procesos, que en lo sucesivo han de condicionarse e influirse recíprocamente (más obviamente el europeo al español que a la inversa). La organización estatal española, que —como resulta de todo lo que llevamos dicho— no ha alcanzado aún el acomodo y asentamiento definitivos de las pautas básicas de su funcionamiento, ha quedado inserta en otra mucho más vasta y compleja, dotada de características singulares en el panorama internacional y, por tanto, de una dinámica peculiar exigente de profundos ajustes en los estados miembros (especialmente en los no fundadores), además de ser portadora ella misma también de factores de evolución, en tanto que alimentada por un proyecto político de integración aún no realizado.

Por de pronto, el primer impacto ha debido ser absorbido desde la idea de la no modificación de los elementos básicos de

la estructura interior. La primera reacción de las comunidades autónomas (lo que no constituye una singularidad española, como demuestra la experiencia de los estados miembros descentralizados y, en concreto, Italia y Alemania Federal) ha consistido en ver en la integración un riesgo cierto de centralización en el interior, en virtud de la búsqueda de nuevos espacios de acción a que se vería compelido el poder central a partir de los cedidos a Bruselas, así como de la monopolización por éste de las relaciones europeas. De ahí la polémica inicialmente desarrollada en torno a la incidencia de la adhesión sobre la economía del reparto interno de poder y los procedimientos de incorporación y ejecución del derecho comunitario.

La asunción por el gobierno de la nación de la tesis de la no alteración de principio de aquella economía y del mantenimiento del principio de la competencia para dichas incorporación y ejecución de la normativa comunitaria, así como su consagración normativa en la operación general de delegación legislativa aprobada para la acomodación del ordenamiento español al acervo comunitario, parecen haber neutralizado esa reacción primera. De todas formas, la sospecha del aprovechamiento de la integración europea en favor de la centralización en el interior no puede, por ello, considerarse superada. Pasará más bien a constituirse en un factor permanente en la vida del sistema, toda vez que la integración hace surgir nuevos problemas —como el de la garantía y consiguiente responsabilidad frente a las instituciones comunitarias por el efectivo cumplimiento de la normativa emanada de las mismas—, sólo re-

solubles desde la afirmación de la competencia del poder central, y supone la continuada adaptación a la evolución de la propia Comunidad, que —aunque lentamente y con dificultades— progresa en el sentido de una mayor y más amplia integración y, por tanto, de un específico federalismo europeo. De nuevo aquí es ilustrativo el ejemplo alemán. La dialéctica centralización-profundización del federalismo por razón de la pertenencia a la Comunidad no ha dejado de jugar un papel destacado en las relaciones *Bund-Länder* hasta el día de hoy, habiendo dado pie la ratificación del Acta Unica para la renovación de las tensiones en torno a la incidencia de la misma para el grado de federalismo interno (6). Del lado del poder central, la integración ha supuesto la agravación de los problemas planteados por la propia descentralización del Estado: reforma de sus pautas de organización y funcionamiento y, por tanto, de formulación y ejecución de la política interior y exterior; reelaboración de la unidad en que descansa su función y replanteamiento de su papel de inductor de la unidad política y de primer garante de la consecución de los objetivos constitucionales.

En suma, la integración en la Comunidad Económica Europea —al aceptarse que la cesión de soberanía no ha alterado en lo sustancial la economía de la distribución interna del poder y si sólo la extensión de las competencias atribuidas, en la medida de su afección por las reconocidas en favor de las instituciones europeas— no ha perturbado de forma inmediata ni los perfiles de la situación interna ni el signo de las tendencias apreciables en su seno. Pero sí ha introducido importantes y permanentes

factores capaces de influir en su evolución. En el plano competencial, porque el poder central ha adquirido ahora una nueva dimensión, cabalmente la de pieza de articulación de los planos comunitario e interno, gestora de los intereses españoles en su conjunto ante las instituciones europeas y garante del cumplimiento del ordenamiento comunitario, pero también porque el ámbito de acción de esas instituciones no es fijo o estático, sino capaz de evolucionar, al haberse reconocido a las mismas una limitada pero efectiva competencia de la competencia (piénsese en la política regional, montada sin título específico y expreso alguno en el Tratado constitutivo). Y en el plano organizativo y de funcionamiento, porque la propia organización y la lógica de los procesos de toma de decisiones de las instituciones europeas forzarán indefectiblemente una acomodación de los procesos internos; especialmente por lo que hace a la determinación de los intereses generales y al trabajo de los aparatos públicos, en el sentido de una mayor cooperación; siendo indudable, además, que en esa acomodación España habrá necesariamente de tener a la vista el ejemplo y la experiencia de los otros estados miembros descentralizados.

En definitiva, la incorporación a la Comunidad Económica Europea —en la medida en que ésta obedece (con las insuficiencias, retrocesos, obstáculos y resistencias que se quiera) a un proyecto y una idea, aún no definitivamente perfilados y, por tanto, abiertos (lo que permite varias interpretaciones y tendencias, como por ejemplo la de la Europa de los pueblos, que, sin embargo, no hacen sino confirmar su existencia), de progresiva integración inclu-

so política, podría decirse incluso de federalismo europeo-occidental —ha de contribuir a la evolución (fomentándola, nutriéndola y ahormándola) del sistema español, gracias a la acción combinada sobre él del propio proceso comunitario y de los sistemas de los otros estados miembros con estructura interna asimismo plural. El desarrollo de las dos primeras cuestiones que dicha incorporación ha suscitado formalmente en nuestro país —la interiorización del acervo comunitario y la delimitación de las competencias y los espacios interiores para el desarrollo y la ejecución de la normativa europea, y las condiciones de la formación de la voluntad española como miembro de la Comunidad y de la intervención y negociación en las instituciones de la misma, a los efectos de la toma de decisiones finales— ilustra bien sobre el acierto de tal conclusión. Vaya por delante el dato significativo de que, a pesar de estar ambas cuestiones evidentemente ligadas entre sí, mientras la primera de ellas alcanzó pronto un punto de acuerdo sobre la base del principio intraestatal de la competencia, la segunda ofreció mayores resistencias a una solución acordada por la vía del convenio ofrecido al efecto por el gobierno de la nación a las comunidades autónomas. Ello guarda relación, evidentemente, con las características del propio sistema español, que hemos pretendido explicitar.

Pero lo que resulta más interesante aún es que haya acabado alcanzándose también un acuerdo de principio (el convenio está aún en negociación) en la segunda precisamente sobre la base de la regla de la participación de las comunidades autónomas (para las materias de competencia de las mismas) en la determina-

ción de la posición española a mantener en Bruselas; siendo así que en el plano interno tal principio no opera (al menos de modo formal y eficiente) para la definición del interés general en ámbitos que afectan directamente a aquellas comunidades (cual sucede, por definición, en la elaboración y aprobación de leyes básicas). Aquí la incorporación a la Comunidad Económica Europea está forzando una evolución, que si, por ahora, afecta nada más que al funcionamiento interno vinculado a dicha Comunidad, a la larga acabará ampliándola a la totalidad del mismo. Nótese, en efecto, que en nuestro caso, al contrario del alemán, la exigencia de participación no puede hacerse derivar de que ésta sea uno de los componentes del sistema interno. De la lógica real de nuestro sistema resulta más bien una solución negativa, toda vez que, siendo el ordenamiento comunitario un marco/límite —al igual que ya sucede con el ordenamiento general o nacional— al ejercicio de las competencias autonómicas, la situación de las comunidades autónomas no habría variado sustancialmente respecto al momento anterior a la integración. El dato cualitativo que diferencia ambos momentos, y que justifica el planteamiento diferenciado en nuestro caso de la participación, radica en que es el poder central —uno de los niveles de gobierno en la tensión competencial interna— el llamado, sobre la base de uno más entre los títulos competenciales (concebido, además, en principio, para las relaciones internacionales normales), a ejercer los derechos y los deberes derivados de la condición de miembro de la Comunidad supranacional. Aflora, así, la especial intensidad con que se ha asumido desde el principio en España la integración europea.

el poder central no actúa en Bruselas sin más como un estado frente a otros estados en un contexto internacional ordinario, sino como representante de la totalidad del nivel estatal miembro del orden comunitario superior. Al actuar tal condición, sobre la base de un título competencial concreto del sistema de reparto interno, surge inmediatamente la cuestión de si el mismo otorga suficiente cobertura para definir los intereses españoles tanto en el ámbito de competencias que dicho sistema le atribuye como en el que éste confiere a las comunidades autónomas.

### III. LA EVOLUCION DE LOS PODERES PUBLICOS EN MATERIA ECONOMICA

En las materias económicas, la evolución y el funcionamiento de nuestro sistema no sólo responde al cuadro general trazado, sino que en ellas se acentúan sus características hasta adquirir perfiles propios.

#### 1. La unidad superior del orden económico como título competencial estatal

Ya quedó dicho al comienzo de estas páginas que la economía representa en la Constitución una parte sustancial de la proyección material o sustantiva del principio de unidad. No puede sorprender, por tanto, que el texto fundamental (al contrario de lo que hace en otros campos) se preocupe por establecer una regulación de fondo que va más allá de la fija-

ción de vagos principios o de objetivos simplemente enunciados, para integrar una verdadera «constitución económica formal» (como precisó tempranamente la sentencia del Tribunal Constitucional 1/1982, de 28 de enero). La vinculación de ésta al referido principio de unidad se refleja en la insistencia con que dicho Tribunal ha proclamado que «de la Constitución se deriva la unicidad del orden económico», e incluso la exigencia por la norma fundamental de la unidad de dicho orden (Ss. de 16 de noviembre de 1981, 28 de enero y 30 de noviembre de 1982, 19 de octubre de 1984 y 1 de julio de 1986). Por más que abierta, en cuanto integrada, por lo que se refiere a muchos de sus elementos, por conceptos amplios e indeterminados, proporciona una imagen suficientemente clara de la textura y el alcance de los bienes e intereses generales que cubre, habiendo precisado la jurisprudencia constitucional (por todas, la sentencia 88/1986, de 1 de julio) que éstos se concretan en la unidad de mercado, la libertad de circulación de personas, bienes, servicios y capitales, y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

Es claro que este orden económico de rango constitucional, en la medida en que precisa el campo de la ordenación general o nacional, clarifica y pacifica, desde la autoridad que le es propia, la distribución competencial; lo que constituye un rasgo específico de ésta en ese punto. Así lo ha explicitado el Tribunal Constitucional: la unidad del orden económico se manifiesta en la exigencia de la adopción de medidas de política económica aplicables, con carácter general, a todo el territorio nacional; por lo que la conexión adecuada del or-

den sustantivo con el organizativo-competencial es de todo punto imperativa, dado el pluralismo del Estado (Ss. 1/1982, de 28 de enero, y 96/1984, de 19 de octubre). Consecuentemente, la distribución de competencias debe ser enmarcada en los principios del orden económico e interpretarse en función, al servicio de la unidad de este último, de suerte que al Estado se le atribuyen todas las que atañen a esa unidad y a las comunidades autónomas pueden corresponder las pertinentes dentro de ese marco, de tal encuadre (S. 96/1984, de 19 de octubre). Aunque ciertamente tampoco en este ámbito la unidad signifique uniformidad, la compatibilidad entre aquélla y la diversidad inherente al Estado autonómico se halla en el equilibrio que induce a la necesaria pluralidad de las intervenciones públicas en la economía y a la sujeción de las de los poderes autonómicos al triple requisito de mantenerse dentro de los límites de su competencia, resultar proporcionadas al objeto legítimo que persigan y dejar a salvo, en todo caso, la igualdad básica de todos los españoles (S. 88/1986, de 1 de julio). En definitiva, la unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas comunidades autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales o desintegradores, reteniendo por ello la Constitución en poder de aquél, como exclusivas, en su integridad, aquellas competencias que se refieren a determinados aspectos del orden económico y de su unidad; con lo que persigue que éstos tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la nación, que asegure —en aras de intereses generales superiores a

los de cada comunidad autónoma— un común denominador normativo, a partir del cual cada comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de su competencia (sentencia 1/1982, de 28 de enero).

## **2. El efecto de reforzamiento de la competencia estatal derivado de la integración en el orden económico europeo**

La integración en la Comunidad Económica Europea ha venido a corroborar, y aún a reforzar, este planteamiento constitucional. El fin primario de esa Comunidad consiste precisamente en la consecución de un mercado común a todos los países miembros, sobre la base de la pertinente unión aduanera (hacia el exterior del mercado) y de la vigencia en su seno de los principios-libertades de competencia o concurrencia no falseada y libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, con vistas a la meta última de la fusión económica.

Aunque los estados se hayan reservado el grueso de la política económica y el Tratado constitutivo deje amplio margen para el desarrollo concreto de los modelos económicos estatales (no prejuzga el sistema de propiedad, por lo que no impide las nacionalizaciones o socializaciones, ni las intervenciones singulares; no predetermina tampoco el peso específico en la actividad económica del sector público, y limita sólo funcionalmente la acción económica estatal a través, básicamente, del régimen de la libre

competencia y de la regla de paridad de estatuto o igual trato a las empresas públicas y privadas), la incorporación a un espacio económico integrado, que exige que las relaciones económicas de intercambio se produzcan en su seno en condiciones, no ya análogas, sino con arreglo a reglas ordenadoras sustancialmente coincidentes con las definitorias de la unidad del orden económico nacional, no podía sino venir a añadir a la legitimación propia de la solución constitucional la nada desdeñable que le presta el consenso nacional sobre la integración europea, con la correspondiente repercusión favorable sobre las potestades correspondientes al poder central. La política económica a desarrollar por éste encuentra, a partir de la incorporación a la Comunidad, y desde el punto de vista interno, la mayor y más amplia cobertura que supone ser simultáneamente instrumento al servicio de la unidad en el interior y del orden comunitario en el exterior, no debiendo perderse de vista la dinamicidad evolutiva de este último en dirección a una mayor integración de las economías estatales. Obviamente, esta «confluencia» de los sistemas nacional y comunitario no ha podido dejar de repercutir ya, ni podrá dejar de hacerlo en el futuro, en la tensión competencial interna en las materias económicas.

Comenzando, sin embargo, por el desarrollo de esta tensión conforme a la dinámica del propio sistema español, la comprobación primera a que conduce el análisis de los conflictos constitucionales no es otra que la de la reproducción en aquélla de las notas y los rasgos que caracterizan el cuadro general de la distribución competencial: insistencia en el deslinde y separación

de los ámbitos competenciales y del ejercicio de los correspondientes títulos, reconducción de las necesidades y los intereses reales al esquema de distribución de competencias resultante, postergación e indeterminación del momento cooperativo y de sus técnicas instrumentales, solución formalizada y judicial de los conflictos y tendencia a consolidar estas pautas de funcionamiento.

## **3. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre las competencias económicas: su lógica cerrada**

En principio, y tal como resulta de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el juego de las competencias económicas pretende ser interpretado conforme a un esquema dotado de una lógica cerrada:

1.º Sin perjuicio de la afirmación de la atribución al poder central de todas las competencias necesarias y suficientes a la satisfacción adecuada de la unidad del orden económico, el principio se modula, a tenor de las determinaciones concretas del bloque de la constitucionalidad, en función de las exigencias de la referida unidad en cada materia: en unas, la asignación es de la totalidad de las competencias; en otras, en cambio, se entiende bastante la atribución de las bases, la planificación o la coordinación (S. 96/1984, de 19 de octubre).

Debe llamarse la atención sobre el hecho de que esta forma de razonar conduce a dotar al campo competencial estatal de una específica estructura: los títulos están normalmente referidos a materias concretas y son,

por tanto, específicos, debiendo manejarse como tales. Por contra, el relativo a las bases y la coordinación de la planificación de la actividad económica posee una vocación general, sirviendo de cobertura para la gestión de todos aquellos intereses relativos a la unidad no habilitada por otro título específico; estructura ésta que, como salta a la vista, no es nada inocua.

2.º La dificultad que deriva de la realidad insoslayable del solapamiento y la concurrencia en la práctica de títulos competenciales —a pesar de la aparente claridad en el plano normativo de su distribución— no se supera sino por la vía de la insistencia en la depuración del deslinde competencial, mediante el método jurídico y gracias a una más detallada y compleja ponderación de los intereses en presencia y de los criterios de clasificación manejables. Ejemplos significativos los proporcionan las sentencias 80/1985, de 4 de julio (que dilucida un conflicto en el que se esgrimían, respectivamente, los títulos de las bases y la coordinación de la actividad económica y la agricultura), y la 88/1986, de 1 de julio (resolutoria de un recurso de inconstitucionalidad en el que se manejaban los títulos relativos a la defensa del consumidor y la defensa de la competencia). El Tribunal, en la primera, invoca la necesidad de calificar la materia en que se subsumen las acciones reguladas en la medida en conflicto, y sostiene que, aunque esa operación de subsunción conceptual no sea siempre fácil (ya que, inevitablemente, las actuaciones públicas afectan, al mismo tiempo, a dos o más ámbitos categoriales diversos), *es preciso determinar siempre la categoría genérica a la que primordialmente se reconducen*

las competencias controvertidas, pues ello proporciona el criterio principal para la delimitación competencial, sin perjuicio de que, en su caso, la incidencia en otros ámbitos obligue a corregir la conclusión inicial para tomar en consideración títulos competenciales distintos. Y, en la segunda sentencia, tras constatar la distorsión que supone la configuración de la defensa del consumidor —objetivo trascendente a diversos ámbitos de la realidad social y, por tanto, del Derecho— como competencia exclusiva de una concreta instancia territorial, formula como regla determinante del deslinde, entre esta competencia y la de defensa de la competencia, la de la utilización de «criterios teleológicos, precisando el objetivo predominante de la norma». Pero especialmente la sentencia 125/1984, de 20 de diciembre, la cual comprueba la concurrencia, en los conflictos de competencia acumulados que constituyen su objeto, de los títulos atinentes a las bases y la coordinación de la actividad económica general y el comercio exterior, de un lado, y el turismo, de otro, y realiza las siguientes afirmaciones: «Los conceptos de materias allí recogidos (en las normas del bloque de la constitucionalidad distributivas de las competencias) poseen en ocasiones un inevitable grado de indeterminación, y es frecuente que una materia, en concreto el turismo, tenga dimensiones clasificables dentro de otro concepto material y encajables en otro título competencial», por lo que «una vez más, la posible concurrencia imperfecta de títulos obliga al intérprete del bloque de la constitucionalidad y de la norma o normas constitutivas del objeto de un conflicto a una tarea de ponderación, difícilmente conceptualizable y, por fuerza, casuística».

3.º Los títulos competenciales se definen mediante nociones o conceptos materiales, por lo que acotan el campo de las decisiones del poder central y las autonomías, no la forma en que deben producirse o la que han de revestir las mismas. La determinación, pues, del respeto o no a los límites competenciales ha de hacerse exclusivamente por relación al contenido y el fin de dichas decisiones. Las bases aluden, así, a un espacio acotado en favor de la ordenación general o nacional (Ss. 31/1981, de 28 de julio; 1/1982, de 28 de enero; 32/1983, de 28 de abril; 42/1983, de 20 de mayo; 96/1984, de 19 de octubre; y 24/1985, de 21 de febrero). Y la coordinación no se refiere a momento de relación alguno, sino también a un campo material de acción propio (sentencias 32/1983, de 28 de abril; 42/1983, de 20 de mayo; 144/1983, de 25 de octubre).

Ahora bien, tanto las decisiones básicas como las medidas coordinadoras deben tener por objeto aspectos más bien estructurales que coyunturales y aparecer dotadas, en principio, consecuentemente, de estabilidad. Concepción ésta que lleva de la mano, en el plano formal, a entender que, como regla, deben materializarse en normas del máximo rango, en concreto, Leyes (sentencia 1/1982, de 28 de enero) (7). Ello guarda relación con la idea de que la acción del juego competencial produce, de suyo, la coherencia del ordenamiento global, articulada sobre la lógica ordenación general (completa o básica o de coordinación) —ordenación particular; lógica, en la que la primera actúa de marco/límite de la segunda (Ss. 91 y 96/1984, de 9 y 19 de octubre, respectivamente) (8).

4.º Las necesidades y los in-

tereses siempre se reconducen, pues, o bien a la ordenación general, o bien a la particular; es decir, en todo caso, a una competencia con un titular identificado y susceptible, por ello, de ejercicio unilateral o separado.

De esta suerte, en los supuestos en que el simple deslinde se revela insuficiente y es preciso verificar una composición o articulación de los intereses, éstas resultan impracticables, salvo por la vía de su asignación a la instancia superior como competencia propia. Así, la sentencia 1/1982, de 28 de enero, enfrentada con la colisión práctica de la competencia autonómica relativa a la planificación de la actividad económica y la competencia estatal consistente en la fijación de las bases y la coordinación de esa misma actividad económica, responde en estos términos: «...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, al 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...», concluyendo luego que «No cabe duda, por todo lo expuesto en anteriores fundamentos de esta sentencia, de que *la articulación* de los intereses propios de cada comunidad... y los generales de la nación... *corresponde al Estado*, pues sin tal articulación el principio de unidad del ámbito económico nacional sufriría graves quebrantos. *La regulación de tal articulación constituye materia básica... y es, por lo mismo, competencia del Estado*».

En contraste con tal agotamiento de las posibilidades de deslinde competencial, las fórmulas, procedimientos y técnicas de relación quedan en el plano de los principios, huérfanos de toda concreción operativa. Resulta ilustrativa al respecto la sentencia 80/1985, de 4 de julio, que, tras reiterar una vez más que la coordinación de la actividad económica general constituye un título competencial del poder central, ejercitable unilateralmente por el mismo y determinante de un límite a la competencia autonómica, señala: «No significa esto, en modo alguno, que cuando el Estado carece de competencia para la coordinación general la consecución de ese objetivo se hace imposible, pues el Estado y las comunidades autónomas están sometidos recíprocamente a un deber general de colaboración, que no es preciso justificar en preceptos concretos..., porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución... De este deber deriva la obligación para las autoridades estatales y autónomas de suministrar recíprocamente información... y proporcionar recíprocamente auxilio. Pero como este deber no implica extensión alguna de las competencias estatales, el Estado no puede tratar de imponerlo mediante la adopción de medidas coercitivas, sino buscando para las que haya de adoptar la previa conformidad de las comunidades autónomas competentes, que por esta vía participan en la formación de la voluntad estatal...».

En resumen, pues, un cuadro competencial en el que reaparecen, incluso con tintes mucho más acusados, todos los síntomas del diagnóstico general: rigidez, separación, confianza en el juego de las competencias, in-

determinación y residualidad de la cooperación, y conflictividad o concurrencialidad del sistema bajo el arbitraje del Tribunal Constitucional. Nota específica del orden económico es la claridad con que en el mismo aparece la construcción vertical de los intereses, las competencias y, por tanto, las ordenaciones general y autonómica; construcción que juega a favor de la primera de dichas ordenaciones por la superioridad de los intereses nacionales y la *vis atractiva* competencial que éstos ejercen en caso de duda.

#### **4. La disociación entre los modelos teórico y real de la política económica: las líneas de aproximación entre ambos**

Aunque el expuesto sea efectivamente el modelo global del funcionamiento del esquema competencial en el orden económico, lo cierto es que dicho funcionamiento no se ha ajustado enteramente al mismo, de suerte que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha debido adaptarlo para ajustarse a la evolución de la realidad. Las causas principales han de buscarse tanto en la economía misma como en su ordenación jurídica. En cuanto a lo primero, parece claro que, al menos de modo coyuntural (pero no por ello de persistencia en el tiempo despreciable), los graves problemas arrastrados por la economía española desde la transición política vienen forzando, por su propio carácter y dimensión, la potenciación y el protagonismo de la política económica nacional, en detrimento del desarrollo de las posibilidades de las autonómicas. Por lo que hace a lo segundo, la propia dinámica del orden económico ge-

neral unitario favorece el reforzamiento de las potestades del poder central.

La primera grieta en el edificio aparece con la dificultad del cumplimiento en la práctica de la lógica secuencia ordenación básica o coordinadora-ordenación particular autonómica, habiendo debido aceptar el Tribunal Constitucional, primero, que, hasta tanto el legislador no concrete las bases o la coordinación, el gobierno de la nación puede hacer uso de su potestad reglamentaria para adecuar a las circunstancias postconstitucionales el contenido concreto de normas o principios básicos ya establecidos con anterioridad a la Constitución (sentencia 1/1982, de 28 de enero); y, luego, que la ordenación general es, sin más, la que resulte y se deduzca del ordenamiento en vigor en cada momento.

La idea de la estabilidad, al menos como regla, de la ordenación básica o coordinadora también cae bien pronto, pasándose a admitir con normalidad su coyunturalidad (así, por ejemplo, en las sentencias 91/1984, de 9 de octubre, y 24/1985, de 21 de febrero). Con ella se produce una abierta flexibilización en la forma de manifestación de aquella ordenación. En un primer momento, se admite su fijación en normas reglamentarias, cualquiera que sea su rango, porque —como señala la sentencia 33/1984, de 9 de marzo, respecto a la política de ayudas a la transformación, reforma y modernización de la flota pesquera— «... la legislación básica es un concepto material y no formal, y puede incluir, en consecuencia, *normas de rango infralegal*... (y) también porque, en este caso concreto, la idea misma de ordenación conlleva facultades que difícilmente

pueden ejercitarse mediante ley, tales como son la determinación del número de unidades, de su tonelaje, de su tipo, o la orientación de la actividad pesquera nacional hacia uno u otro de los subsectores posibles». Pero inmediatamente se pasa a reconocer su formalización en meros actos o medidas concretos. Tal es el caso de las sentencias 57/1983, de 28 de junio, y 144/1985, de 25 de octubre, en las que se afirma que «cuando la Constitución utiliza el término bases está comprendiendo funciones normativas, pero estas competencias no se agotan con las propias legislativas, pues cuando la preservación de un tratamiento uniforme reclama el complemento reglamentario, y *aún el ejecutivo*, se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable»; pudiendo llegar ese complemento ejecutivo incluso —cual sucede en la sentencia 96/1984, de 19 de octubre— a la autorización de la fecha de la emisión de obligaciones de una empresa (autorización considerada básica y deslindada al efecto de la autorización, no básica, del folleto de dicha misma emisión). Y, por último, se establece que, en determinados casos, toda distinción entre lo básico y lo no básico resulta metodológicamente inadecuada y puede resultar artificiosa e inútil si pretende aplicarse a los preceptos integrantes de una medida que sólo puede ser considerada y aplicada como unidad, en el bien entendido de que sólo pueden ser considerados como elementos de la medida aquellos preceptos directa o indirectamente ordenados a la obtención del fin propuesto (sentencias 179/1985, de 19 de diciembre, y 95/1986, de 10 de julio).

Culmina esta modulación o adaptación del modelo a la reali-

dad de la acción de los poderes públicos con la utilización de criterios materiales deducidos de la unidad del orden económico y sus exigencias, en definitiva, del recurso a la ponderación de los intereses en presencia (ponderación en la que la última palabra se la reserva el Tribunal Constitucional), para concluir sobre la pertenencia a uno u otro ámbito competencial. Van surgiendo así referencias a la *política económica general* como parte de la política del Estado prevista en el artículo 97 de la Constitución (aparece primero el argumento ya en la sentencia 1/1982, de 28 de enero, y se reitera en la 96/1984, de 19 de octubre), así como conceptos tales como la índole de *decisión económica* de la medida examinada (S. 96/1984, de 19 de octubre), la *interdependencia de las medidas en todo el territorio nacional* (S. 24/1985, de 21 de febrero), la condición de *especial interés para el país* de una decisión (S. 91/1984, de 9 de octubre), la necesidad de la *preservación de un tratamiento uniforme a nivel nacional* (sentencia 144/1985, de 25 de octubre) y la procedencia (en el caso de medidas de fomento) de la *igualdad en el disfrute por parte de sus potenciales destinatarios* (sentencia 95/1986, de 10 de julio).

El funcionamiento real del juego de la distribución competencial, determinante del continuo proceso de adaptación de la jurisprudencia constitucional expuesto, acredita su vigor en las materias económicas. Vigor que destaca principalmente en dos aspectos: la elasticidad y la *vis expansiva* de la competencia general o nacional, y la actuación de ésta a través de ordenaciones sectoriales o medidas concretas no obedientes a una política general expresamente formulada

que las enmarque y dote de sentido global.

La flexibilidad y fuerza expansiva del ámbito competencial propio de las instituciones generales se plasma, desde luego, en los títulos específicos o referidos a materias (p. ej., el sistema monetario o las bases del crédito, la banca y los seguros); pero especialmente en el genérico, consistente en las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica. El fenómeno trae causa, sin duda, como ya se ha apuntado, tanto de las condiciones mismas en que se viene desarrollando la economía nacional —que enfrentan este período del Estado autonómico con graves problemas demandantes de planteamientos de ámbito asimismo nacional— como, más estructuralmente, de la dinámica misma del orden económico unitario sancionado por la Constitución y sus sucesivos requerimientos, al servicio de los que está, explícitamente, el cuadro competencial. En este contexto, la amplitud e indeterminación del título «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», unidas a la naturaleza «horizontal» de la competencia a que sirve de soporte, no sólo prestan a ésta una específica capacidad para cubrir las insuficiencias de los títulos económicos concretos, sino que confieren a la política o acción de ordenación general de la economía elasticidad suficiente para acomodar, sin mayores dificultades, su campo y alcance a las diferentes exigencias de los intereses y las necesidades que en cada momento aparezcan vinculados al orden unitario económico o interpelen objetivos constitucionales, sólo abordables desde la perspectiva nacional.

Esta cualidad, y el correspon-

diente comportamiento del núcleo del ámbito competencial económico, se han proyectado en tres direcciones, que no son sino manifestaciones distintas de un mismo fenómeno:

a) En primer lugar, en una indiscutible capacidad de afirmación y de legitimación de la ocupación del espacio decisional requerido por los intereses económicos nacionales; capacidad de la que la jurisprudencia constitucional ya citada da cabal noticia.

b) En segundo término, en la funcionalización de los restantes sectores de la acción pública y, sobre todo, de los de mayor contenido económico al servicio de la política económica. No parece preciso detenerse mucho en este punto, puesto que son datos notorios la impregnación económica de la vida política y social, el enfoque de los problemas desde la perspectiva de la marcha de la economía y sus perspectivas, y la atribución a la política económica, en sentido estricto, de una función directiva o, cuando menos, condicionante, de la política general. En cualquier caso, y atendiendo al funcionamiento en estos últimos años del gobierno y de la Administración del Estado, es clara la ocupación por la economía del centro de gravedad de la política gubernamental, lo que se expresa orgánicamente en la concentración en un departamento de las áreas de la economía, el comercio y la hacienda y funcionalmente en los procesos de elaboración y gestión de los Presupuestos, como también en los de formulación de las restantes políticas sectoriales. No se trata, desde luego, de algo peculiar, pues el fenómeno es general y está constatado en los estados de nuestro entorno; la singularidad española reside sólo, quizá,

en lo acusado de los perfiles que reviste el fenómeno.

c) En tercer y último lugar, las expresadas características del núcleo fundamental de la competencia estatal en la economía le han convertido en la *última ratio* de la acción del poder central en las distintas materias; lo que guarda relación con la funcionalización anterior y con el reconocimiento de su función primordial para la unidad política. La progresión en esta dirección puede seguirse perfectamente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional:

1. La sentencia 125/1984, de 20 de diciembre, relativa a un Real Decreto sobre establecimiento del distintivo promocional hotelero «recomendado por su calidad», afirma que la importancia de los ingresos que la actividad turística proporciona a la economía nacional, procedentes de la demanda exterior, convierten sin duda al turismo en una de las partidas más significativas dentro de la balanza exterior, por lo que su promoción en el extranjero «*adquiere desde esta perspectiva una dimensión que la sitúa dentro de la competencia estatal del apartado 10 del artículo 149.1 de la Constitución*».

2. La sentencia 24/1985, de 21 de febrero, en un asunto de autorización de cambios en la estructura de la producción de Petronor, razona que lo decisivo para negar la competencia exclusiva de la comunidad autónoma por razón de la materia no es tanto que los productos se transformen fuera de la misma o que su aprovechamiento afecte a otros territorios, cuanto que «*la elaboración de los mismos, como la de las demás refinerías, está proyectada y regulada en el plano*



*nacional como unidad, en relación con un mercado único».*

3. La sentencia 80/1985, de 4 de julio, resolviendo un conflicto sobre establecimiento de normas y realización de una campaña contra plagas del campo, sostiene —si bien no como argumento soporte del fallo— que la atribución estatutaria a la comunidad autónoma de la competencia exclusiva en materia de agricultura, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general, impone a dicha competencia límites derivados del reconocimiento en favor del Estado de la facultad para regular, o incluso adoptar, *las medidas necesarias a fin de integrar la agricultura de la Comunidad Autónoma en la política económica general.*

4. La sentencia 144/1985, de 25 de octubre, sobre recurso de inconstitucionalidad formulado contra la Ley estatal 25/1982, de agricultura de montaña, argumenta, sobre la base del objetivo perseguido por la regulación legal que de la misma se deduce, que las zonas de agricultura de montaña se configuran como ámbitos territoriales en los que, mediante el ejercicio de una pluralidad de competencias —bien estatales, bien de las comunidades autónomas o bien incluso de otros entes territoriales—, ha de desarrollarse una actividad de planificación o programación económica; de lo que se infiere que, con independencia de que entre dichas competencias pudieran enumerarse las específicamente correspondientes a cada una de las materias invocadas u otras, *las que más directamente entran en juego son, precisamente, las relativas a la planificación general de la actividad económica (estatal) y a la promoción, desarrollo económico y planificación de la*

*actividad económica (autonómica).*

5. Finalmente, la sentencia 95/1986, de 10 de julio, que aborda un conflicto sobre medidas de fomento en relación con los jóvenes agricultores, razona primero que, dada la singular importancia que el sector económico primario tiene en el conjunto de la economía española, es claro que las medidas de fomento examinadas han de tener incidencia en la configuración general del sistema productivo, cuya responsabilidad básica incumbe al Estado (por ello, el carácter exclusivo con que se predica la competencia autonómica sobre la agricultura no es, en sí mismo, un impedimento infranqueable a toda intervención estatal en la materia dentro del territorio de la comunidad autónoma, ya que 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; y, sobre todo, la norma fundamental y también el propio Estatuto de Autonomía dejan a salvo las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de sus sectores productivos, que ha de quedar en poder de los órganos centrales del Estado). Para concluir que: «Es claro que dentro de esta competencia de dirección de la actividad económica *tienen cobijo también las normas estatales que rigen 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».

El segundo de los aspectos antes destacados en el funciona-

miento de la distribución de las competencias económicas, el relativo a la forma de ejercicio de las potestades, ofrece no menor interés. En claro contraste con la trascendencia funcional de la ordenación básica y coordinadora de la actividad económica general, para el conjunto de las competencias de contenido económico directo asignadas al poder central, y la importancia del régimen de su establecimiento para la efectividad en este crucial terreno de la lógica del sistema, según el modelo ordenamiento general (marco / límite) —ordenamiento autonómico (desarrollo [*sic*] en y con respeto al marco), la definición de un tal régimen está aún por ensayar. No se trata, entiéndase bien, de la regulación de las medidas sustantivas de la política económica, sino de la de los principios y los objetivos a que debe responder, así como de la del campo que le es propio, los procedimientos para su elaboración y los instrumentos técnicos para su definición y ejecución en un Estado territorialmente plural y, por tanto, también de los mecanismos para su coordinación con las políticas autonómicas. No puede imputarse al señalamiento de la pertinencia de una tal norma el carácter de juicio teórico o académico, pues la procedencia de la promulgación de una ley con estas características fue apuntada ya con ocasión de la negociación y el pacto políticos de julio de 1981 en el informe rendido por la Comisión de Expertos, presidida por E. García de Enterría, sobre la financiación de las comunidades autónomas (9). Aflora aquí de nuevo la dificultad que encuentra el proceso de construcción del Estado de las Autonomías para definir los mecanismos que han de asegurar el funcionamiento cooperativo de los

niveles territoriales básicos y superar los recelos que suscita la imagen de la operatividad de tales mecanismos; los que explica el abandono o, cuando menos, la postergación de aquella recomendación, en su día aceptada como la totalidad del informe.

Sí se ha avanzado, por contra, en la concreción del sistema de financiación, habiéndose logrado pasar del sistema provisional (que no proporcionaba soporte bastante —al estar referido básicamente a la cobertura del coste efectivo de los servicios públicos descentralizados, calculado en función del mismo nivel e idéntica calidad que presentaba su prestación en el momento del traspaso— para una acción inversora, y por tanto, una política económica propia de las comunidades autónomas) al sistema definitivo, en el que aquel soporte resulta ya una realidad (con independencia de las valoraciones sobre su suficiencia y necesario perfeccionamiento en el futuro). Nótese, sin embargo, que tal progreso se verifica en un terreno fundamental para la lógica del funcionamiento del Estado ya establecido, y en el que la dinámica del mismo impulsaba por sí sola a tal paso (pues la autonomía financiera es un requisito de la sustantiva). Por sí mismo, pues, este movimiento no trasciende, sino que, inscribe en el estadio de la acción separada de los niveles de gobierno, no añadiendo nada (salvo la superación de un nuevo escalón en la construcción del Estado plural) en la dirección de una mayor imbricación o cooperación de los elementos básicos de éste.

De esta suerte, *el desarrollo —hasta ahora— de la política económica nacional se mueve dentro de las siguientes coordenadas:*

- La ausencia de un marco organizador y regulador, así como de sustancial disciplina jurídica, en particular en lo que atañe a las exigencias propias del Estado autonómico.

- La acumulación de graves problemas, demandantes de solución de forma simultánea y parecida perentoriedad.

- La disponibilidad de un ámbito competencial suficientemente holgado y flexible, en el que cabe una gran capacidad de opción entre una amplia gama de medidas.

Es lógico que el camino seguido sea más el de afrontar las distintas cuestiones que el de definir el código de formulación de la estrategia, y esta misma, con el resultado de una diferenciación entre la propia política y su materialización. La primera, huérfana de todo cuadro ordenador previo, carece, sin perder por ello su eficacia, de verdadera institucionalización o formalización de sus fuentes. No es que no se exprese ella misma en normas, o siquiera en otras formas alternativas imaginables o novedosas (pero establecidas formalmente) de explicitación de su contenido, sino que se ha refugiado preferentemente en las declaraciones políticas, en los diagnósticos y las recetas, expresadas en lenguaje exclusivamente económico y difícilmente interpretables desde fórmulas institucionalizadas de expresión del juicio o de la voluntad estatales. Además de la dificultad de información, comprensión y conocimiento (sobre todo en términos de imagen de conjunto) —y, por tanto, de la complejidad y la falta de transparencia que de esta práctica derivan—, se produce una pérdida de capacidad de ordenación directa, explícita y conocida de los

contenidos de la política económica, en razón de la falta de determinación general del alcance y efectos concretos de dichos contenidos para el propio Estado y los operadores económicos. Con lo cual su operatividad se reduce al mundo económico especializado, y precisa de su traducción en cada caso en ulteriores medidas, formuladas éstas conforme a las formas vigentes de acción estatal.

Situándose en el plano de los principios y de los objetivos, éstos han de ser inducidos del conjunto de la acción pública, siendo difícil concretarlos más allá del grado de su consagración constitucional, de los que inspiran la acción de la Comunidad Económica Europea (que ha orientado nuestra política ya antes de la integración) y de los que resultan de la resolución de los problemas que padece la economía española, como condición misma para su estabilidad y su capacidad de crecimiento sano y equilibrado en el marco europeo; así como de reforma del entero sector público para su acomodación a los requerimientos de una economía moderna. En suma, la eficacia del sistema económico (público y privado) y del papel crucial que en él desempeña el Estado en el marco de una economía mixta de mercado integrada en el espacio comunitario europeo. Porque, en su formulación y realización, la política económica se manifiesta preferentemente en medidas diversas y concretas, respecto de las que resulta difícil establecer si traducen o no una estrategia y un plan definidos previamente: ordenaciones de sectores determinados o intervenciones concretas en los mismos, regulaciones actualizadoras de la configuración del cuadro jurídico-institucional en el

que deben operar los agentes de la vida económica, reforzamiento de la capacidad de ingreso y, por tanto, de gasto de las administraciones públicas, y racionalización y modernización de la presupuestación y la gestión de la acción de éstas.

El éxito y, por consiguiente, la incidencia de estas medidas sobre el funcionamiento del Estado, que es aquí lo que nos interesa, ha sido desigual. Mientras la reforma, reestructuración y ordenación de las estructuras y relaciones económicas —incluso en el plano de la implicación en ellas del sector público— ha podido progresar sin tropezar con apreciables dificultades en la arquitectura plural del poder (gracias al soporte proporcionado por la unidad del orden económico y la interdependencia de las medidas en todo el territorio nacional), no ha sucedido lo mismo con la modernización de la gestión de las administraciones públicas y la reordenación del sistema económico-financiero del poder público. De nuevo se tropieza —pues tal es la razón básica de esta diferencia— con el déficit de evolución constantemente apreciado; pues estas últimas cuestiones guardan ya relación con el funcionamiento combinado de las piezas territoriales del Estado.

Empezando por la cuestión atinente al sistema de financiación —aunque el establecimiento del mecanismo definitivo de la financiación de las comunidades autónomas constituye un avance considerable—, es bien evidente que aún no se ha conseguido el diseño global de la estructura de la hacienda pública, integrada ahora por tres niveles (debiendo atender, además, el general o nacional también a la hacienda europeo-comunitaria). La necesidad de modernización y redi-

seño (por exigencia tanto del pluralismo del Estado como también, y no con menor fuerza, de la justicia en la contribución a las cargas y la distribución de la riqueza) de la hacienda general, y su prioridad lógica por razón de su posición y función en el nuevo Estado, han determinado la colocación del acento hasta ahora en la reorganización administrativa y operativa de esta última, y en la política fiscal general, quedando necesariamente postergada la preocupación por las otras haciendas, su juego y su comportamiento; con las consiguientes tensiones sobre el funcionamiento del Estado por razón de la rigidez y dependencia financieras resultantes para las autonomías, y las inevitables repercusiones en la coherencia y efectividad de la política general sobre el gasto público (quizá no sea aventurado señalar que parte del precio pagado haya sido una relativa laxitud en el control del endeudamiento de las autonomías).

La segunda de las cuestiones apuntadas, la referente a la racionalización e incremento de la eficacia de la organización y la gestión del poder público, presenta desde nuestra perspectiva un mayor interés si cabe, por cuanto, al aludir a la aún pendiente reconversión del aparato central-nacional (condición misma del nuevo diseño de la organización básica del conjunto de las administraciones públicas y de su funcionamiento), ilustra sobre el enfrentamiento de la política económica con uno de los problemas básicos, si no el principal, que tiene planteados el proceso jurídico-político español.

Los términos del problema son los siguientes: la evolución histórica nos ha ido conduciendo a un Estado cada vez más prota-

gonista (no necesariamente intervencionista en el sentido clásico) de la vida económico-social y dotado de mayores recursos. El incremento de las responsabilidades del Estado en relación con una sociedad que también ha evolucionado enormemente no se ha visto acompañado de una paralela y suficiente adaptación del estatuto regulador del poder público y su ejercicio, del llamado «régimen administrativo». Este no ha logrado romper con las raíces nutrientes de su entero edificio, que es el modelo histórico del doble centralismo político y administrativo, por lo que continúa básicamente orientado hacia el supuesto de las relaciones del complejo administrativo (que se supone articulado coherentemente sobre las técnicas de: jerarquía, dirección, control y tutela) con los ciudadanos. Tras la Constitución, se ve en la precisión de afrontar un mundo nuevo: el de las relaciones entre administraciones territoriales, autónomas entre sí, y el de la incidencia de varias, simultáneamente, en las situaciones de, y las relaciones con, los ciudadanos; mundo para el que no se encuentra equipado y para el que le resultan inservibles los principios y las técnicas tradicionales. Demanda la formulación de otros nuevos, basados en las ideas de coordinación, cooperación, concierto y, en su caso, conflicto. Sobre ello, gran parte de sus postulados arrastran la inercia de una filosofía de la sociedad y el Estado ya desfasada, habiendo construido su principal respuesta a los cambios políticos y económico-sociales en una sobrerregulación asfixiante e inextricable, agravada por las exigencias contradictorias que suscita la «instalación» de la crisis económica y desencadenante de las actuales tendencias de «desregulación».

De este doble fenómeno, el que ha interesado primariamente a la política económica —preocupada por la eficacia del sistema— ha sido obviamente el último. A fin de conseguir esa meta, ha introducido una línea de reforma que, sin preocuparse de su compatibilidad y adecuación con el necesario replanteamiento del estatuto jurídico de la Administración pública en un Estado descentralizado, se inspira en el estándar de eficacia del sector privado y pretende innovar las pautas de organización y acción del aparato administrativo, es decir, de la gestión pública a tenor del mismo. Parte de la reforma de esta gestión, justamente la impulsada desde el área económica del gobierno, se caracteriza, pues, por el economicismo y la desregulación, entendidos como huida a, o utilización de, las instituciones y técnicas de organización, gestión y actuación del mundo privado; más concretamente, el empresarial. Se ha insertado así en la gestión pública, sin una reflexión global y un esquema de conjunto, una lógica nueva, distinta de la que continúa inspirando —teóricamente, en exclusiva— el estatuto regulador de la organización y la acción de las administraciones públicas, bajo el solo impulso de la política económica, sin la debida coordinación con la relativa específicamente a dicha Administración y sin integración de ambas en una estrategia única coherente. De hecho, dicha lógica nueva no guarda la debida simetría con la propia de la descentralización, marginando de las opciones la relativa a si la eficacia se cumple mejor dentro del derecho público, y mediante la absorción de la sobrecarga ordenadora, derivada de la extensión de la intervención pública, a través de la situación de las tareas correspondientes en

aquellos escalones más bajos de la estructura, dotados de una mayor flexibilidad en la respuesta a las circunstancias de tiempo y lugar. El efecto, es la tensión con otras políticas, en particular la referida a la reforma de la Administración, con el resultado tanto de un cierto entorpecimiento recíproco cuanto de la pérdida de claridad en la dirección y la eficacia en el avance. Ejemplo de entorpecimiento recíproco es el encaje en la reforma de la función pública de un esquema retributivo concebido desde el área económica. Ejemplo de indefinición del modelo general es el de la política en materia de entes instrumentales.

El panorama en la vertiente autonómica de la política económica no puede sino ser fiel reflejo del cuadro hasta aquí trazado. Este, en efecto, no suministra las condiciones necesarias para que las políticas públicas económicas (general y territoriales) puedan desplegarse en los términos pretendidos por el modelo derivado de la Constitución y concretado en los estatutos de autonomía. Probablemente el Estado Autonómico no haya alcanzado aún la madurez precisa para que así sea, pero lo cierto es, en lo que aquí importa, que: no existe el cuadro normativo general que precise las reglas y el campo de juego para las acciones respectivas de los niveles de gobierno, ni están definidos y articulados los mecanismos de encuentro, diálogo, concertación, coordinación y cooperación. Pero, sobre ello, ni la forma de formulación de la política nacional ni la de utilización de los instrumentos de que se vale favorecen tampoco la articulación dinámica de los niveles de gobierno: se ha abandonado la planificación general formal, no se han creado los ór-

ganos precisos para su realización, al menos como proceso, en la forma participada prevista por la Constitución (significativamente, el Consejo contemplado en el artículo 131.2 de la misma), no existen tampoco mecanismos alternativos suficientes (como revela la utilización forzada del Consejo de Política Fiscal y Financiera), y los instrumentos o las medidas sustantivas no resultan aptos para la explicitación adecuada de la ordenación general en la que deben inscribirse las territoriales (en especial, el Presupuesto del Estado, dado su procedimiento de elaboración, tampoco es capaz de suministrar a tiempo referencias de coordinación).

Por tanto, la dinámica de la política económica no se desenvuelve conforme al modelo teórico deseable de la recíproca y continua información, y mutua interacción en la formulación —sin perjuicio de su respectiva vigencia en términos ordenación general— sino según el juego real del ejercicio de las competencias: formulación separada de la política y ajuste jurídico del respeto por ambas —en su traducción ordenadora— de los respectivos límites. También aquí, pues, e incluso de forma más acusada aún, falta de institucionalización del proceso dinámico-cooperativo del Estado. Como quiera, sin embargo, que en las materias económicas la información, el diálogo y el concierto son más importantes quizá que en cualesquiera otras, esa falta de institucionalización ha sido suplida mediante la búsqueda de una compensación en el funcionamiento a través de fórmulas informales: negociaciones, grupos de trabajo y relaciones que se

establecen sin reflejo necesariamente en las estructuras orgánicas y en los procedimientos establecidos, lo que contribuye también, desde este plano, a la falta de transparencia de la política económica y de sus procesos de decisión.

##### **5. El agotamiento del modelo real. Las condiciones mínimas para la efectividad del principio de solidaridad**

Pero semejante compensación de las deficiencias del funcionamiento formal es, a todas luces, insatisfactoria y distorsionante. Y además el modelo real de acción de los poderes públicos en la economía comienza ya a ofrecer algunos signos de agotamiento, que parece urgente corregir. Estos se han manifestado incluso en la jurisprudencia constitucional a propósito de un campo —el de fomento— en que, en principio, podía dudarse de que el título para la acción dependiera del sustantivo referido a cada materia, y se exacerban las tensiones y las dificultades del proceso de deslinde competencial. Así la sentencia 144/1985 de 25 de octubre da ya un primer aviso serio (reiterando observaciones ya hechas en anteriores sentencias), al razonar que el solo motivo de la financiación de programas y beneficios vinculados a ellos no justifica la incidencia en el ámbito competencial de la otra instancia territorial y, por tanto, que el fomento (la subvención) «no es concepto que delimite competencias, ni puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la misma. La sentencia 95/1986, de 10 de julio, niega ya tajantemente —asumiendo

también otros pronunciamientos— que la potestad general de gasto inherente a las instancias territoriales (en particular al poder central) constituya un título competencial autónomo que pueda desplazar o limitar las competencias materiales de las otras, estando ligada (en su justificación) al ámbito competencial sustantivo correspondiente; y, lo que es más importante —aunque acepta en el caso que la regulación examinada entra dentro de la competencia estatal de ordenación general de la economía, incluso en sus aspectos relativos a las medidas de fomento (subvenciones y préstamos en favor de los jóvenes agricultores)—, cuestiona que la gestión de dichas medidas deba corresponder también al poder central, salvando la constitucionalidad de la adjudicación de las mismas por éste, exclusivamente, por el dato de no haber sido distribuida territorialmente la cantidad presupuestada, sino asignada en bloque para su administración por un organismo autónomo estatal, si bien con la precisión *obiter dicta* de que tal solución —centralización de un sistema de subvenciones en una materia, como la agrícola, descentralizada— no es correcta, y anulando la retención por la Administración del Estado de las facultades ejecutivas restantes (tales como la aprobación de los programas de inversión presentados por los solicitantes, la propuesta de concesión de créditos, la aprobación de las subvenciones vinculadas a los préstamos otorgados y el control y la vigilancia del cumplimiento de los compromisos asumidos por los beneficiarios). Y finalmente, esta última sentencia y la 96/1986, de 10 de julio, desmontan la pretensión de articular la integración de las políticas de fomento vía convenios, en la medida en que pro-

duzcan una ampliación de las competencias asignadas constitucionalmente o incidan en, o menoscaben, las de la otra instancia territorial (la técnica del convenio tiene así los mismos límites que la de coordinación); sin perjuicio del recordatorio al principio de colaboración mutua y la evaluación positiva de la política de convenios.

En este estado de cosas, poco puede sorprender que el desarrollo del principio de solidaridad, en su concreta formulación por el artículo 138 de la Constitución, no haya pasado de su estadio infantil. Una realización más vigorosa del mismo habría requerido justamente una evolución del Estado autonómico en sentido cooperativo y, cuando menos, la creación de las siguientes condiciones mínimas:

a) Una política económica internamente más equilibrada, es decir, más acorde con lo prevenido en el artículo 131.1 de la Constitución. Lamentablemente, la realidad histórica ha hecho primar los aspectos relativos al desarrollo sectorial (su saneamiento, equilibrio y armonización) y al crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución (saneamiento, racionalización y mejora del sistema económico y productivo, política fiscal), en detrimento de los atinentes a la armonización del desarrollo regional. Pero, aun teniendo en cuenta tal enorme condicionante del margen de maniobra «territorial» de la política económica, es discutible si esta dimensión no podría haber sido objeto en el pasado de una mayor y mejor atención. Ni el marco en el que se produce ni el modo en que se gestiona la política económica han sido proclives hasta el momento a esta perspectiva. Y tampoco los instrumentos pu-

ramente financieros —principalmente el Fondo de Compensación Interterritorial— han tenido la lógica adecuada ni la cuantía suficiente para servir de soportes a una decidida acción regional.

b) Una mayor integración y composición entre las políticas económicas nacional y autonómica.

El enfoque obligado de la última, en los primeros años, fundamentalmente como gestión de la reestructuración de los servicios y los medios económicos y personales resultantes de la descentralización competencial permitió la independización de ambas políticas, y favoreció una cierta subordinación de la autonómica; lo que ha perjudicado luego sus posibilidades para hacer efectivos sus planteamientos básicos en la necesaria confrontación con las prioridades económicas generales. Cuando, en efecto y una vez superada en lo sustancial la fase de «traspaso», el Estado autonómico comienza a funcionar ordinariamente desde el supuesto de dos niveles de gobierno con contenidos propios, y la política autonómica empieza a perfilarse, por tanto, como vertiente permanente y necesaria de toda acción del poder público, resultan inevitables las tensiones con una política económica que, fortalecida ya en su posición por el dominio sobre los mecanismos de financiación de todas las instancias territoriales —incluidos los de finalidad de reequilibrio regional—, pretende definir desde su lógica propia las coordenadas de la autonómica en el crucial terreno no sólo de la cuantía de los recursos públicos puestos a disposición de aquellas instancias, sino también de su distribución por objetivos y territorios. Es claro que, mientras no se alteren los términos de esta dialéctica en favor de un

mayor equilibrio de las perspectivas, poco podrá avanzarse en el funcionamiento autonómico del Estado y, consecuentemente, en la política regional. La vinculación de la política económica, por definición, a valores constitucionales unitarios y a realidades que incentivan la traducción de las exigencias unitarias de los mismos hacen de ella un sector de la acción pública poco proclive a la plena aceptación de las demandas de la organización territorial del Estado. La contraposición a ésta de otra línea de acción capaz de contrarrestar en lo necesario sus tendencias inmanentes es condición misma para la efectividad del Estado de las Autonomías, condición que aún no está enteramente cumplida.

c) Finalmente, es imprescindible un mayor desarrollo de los mecanismos cooperativos en el funcionamiento del Estado; desarrollo, como se ha comprobado a lo largo de este trabajo, aún muy incipiente.

Es ésta una cuestión íntimamente ligada a las dos anteriores, y que padece de un círculo vicioso. No hay colaboración ni cooperación recíprocas porque la dinámica del sistema no las propicia precisamente, antes al contrario, incentiva la confrontación y la enfatización del particularismo. Pero sólo la acción recíprocamente leal y cooperativa es capaz de vencer y cambiar aquella dinámica. Entretanto, el valor clave de la solidaridad, que es el que anuda las dos dimensiones —la de la diferenciación de dos niveles de gobierno y la de mayor eficacia de la acción complementaria de ambos en la realización final de unos mismos valores y objetivos— del Estado de las Autonomías, padece una radical per-

versión, invocándose por unos y otros como legitimación de las posiciones unilaterales respectivas. Indudablemente, corresponde a la instancia nacional romper el punto muerto, toda vez que es a ella a la que incumbe la responsabilidad global del sistema y, por ello, la iniciativa en su evolución, conservación y perfeccionamiento. En esta línea, la por ahora endeble política regional constituye, sin duda, un capítulo importante.

## **6. Incidencia del proceso de integración en Europa sobre la política económica interna. Especial referencia a la política de desarrollo regional**

La repercusión en el panorama español, que hasta aquí queda trazada del proceso comunitario-europeo no ha sido ni es —cuando menos la inmediata y ya perceptible— ni única ni uniforme, ofreciendo facetas y gradaciones diversas. En el plano del modelo económico-social y de la política económica, se ha manifestado —obviamente con carácter e intensidad distintos, pero en un mismo sentido— no sólo desde el momento de la integración, sino desde el momento mismo de la opción en favor de la negociación de ésta (influyendo sobre los objetivos y los contenidos mismos de la política económica).

Respecto al modelo económico-social, ya hemos tenido ocasión de advertir la compatibilidad del que subyace al Tratado de Roma y el asumido en la Constitución de 1978; por lo que, en este punto, la incidencia opera, más que en la definición misma del modelo, en la concreción progresiva de éste conforme a la di-

námica histórica. La integración española se plantea, y desde luego tiene efectivamente lugar, cuando se ha cumplido ya, en lo sustancial, una evolución marcada por la adaptación del orden europeo a una clara y decidida orientación de las economías nacionales hacia el modelo de economía mixta; evolución forzada por la imposibilidad de la pretensión de vigencia comunitaria de un orden contrapuesto o, por lo menos, distinto al propio de la generalidad de los estados miembros. Tal evolución es paralela al planteamiento de las políticas económicas nacionales (y también de la comunitaria); menos sobre técnicas de planificación e intervención y mucho más sobre instrumentos de regulación y conducción. Basta con poner simplemente en relación estas características del panorama europeo con el análisis que antes se hizo sobre la situación española para que no sea precisa mayor ilustración sobre el acercamiento o la homologación tendenciales de ésta a aquél. Se explican, así, los términos y la forma misma en que se produce y realiza la política económica española, con independencia de la fortuna de su articulación. Importa más, sin embargo, destacar el efecto de reforzamiento de los rasgos de dicha política que ha tenido, por ahora, la integración; efecto que cabe atribuir a una triple causa: a) la coincidencia básica ya apuntada entre las «constituciones económicas» comunitaria y española; b) la potenciación de la categoría interna «unicidad del orden económico» por virtud de los elementos unitario-europeos, precisamente económicos, presentes en la comunidad supranacional, y c) la reserva en ésta en favor de los estados de lo sustancial de la competencia por lo que hace a la política económica. Esta,

por tanto, continúa siendo, percibiéndose y actuando como política nacional y básicamente en manos del poder central; y este poder prosigue realizándola prácticamente en los mismos términos que antes de la integración, si bien ahora con la legitimación reforzada que ésta le presta. Y por ello no ha variado, antes bien se ha acentuado, el papel que la política económica general desempeña en el doble juego de la composición intersectorial de las políticas públicas (nacionales) y de la dialéctica competencia central-competencia autonómica.

En la evolución de la Comunidad Económica Europea no sólo no se aprecian datos que permitan vaticinar un cambio de signo en su influencia sobre la situación española, sino que son perceptibles los que hacen predecible la insistencia en, e incluso intensificación de la que hasta ahora se ha cumplido. En efecto, la misma lógica inducida por la progresiva integración (progresiva interdependencia entre las economías nacionales) y la crisis económica instalada en la década de los años setenta ha inducido la implantación y paulatino desarrollo de una cierta política económica europea; ciertamente desde la lógica de la aproximación progresiva de las políticas estatales, pero que ha dado ya el salto desde la coordinación y las políticas «acordadas» hacia la adopción de medidas ordenadoras comunes (10). La ampliación del terreno del «orden unitario económico europeo», que de tal evolución resulta, ha de repercutir, reforzándolos, sobre los planos material y organizativo-competencial del «orden unitario económico español».

En el plano organizativo y territorial, la incidencia de la incor-

poración al proyecto comunitario ha sido, y es, como podía esperarse, más aparatosa. Porque la superposición de un nuevo escalón territorial decisonal o de poder, que presenta, además, perfiles ciertamente singulares, ha descompuesto —siquiera sea transitoriamente— el equilibrio inestable que había alcanzado el sistema estatal. El desequilibrio provocado se manifiesta simultáneamente en dos niveles recíprocamente relacionados. En la medida en que la Comunidad Económica Europea no es una estructura que dé lugar a relaciones internacionales ordinarias, pero tampoco calificables de homólogas a las internas de los poderes públicos estatales —encuadrándose en un híbrido con tendencia a asemejarse más a estas últimas—, la organización clásica gubernamental resulta inadecuada para afrontar sin más las mismas. Los problemas de adaptación organizativa a la situación de miembro de la Comunidad, como demuestra el ejemplo de los países fundadores y de los que nos han precedido en la incorporación, no son fáciles de resolver.

En España, tales problemas se han manifestado inmediatamente en términos sustancialmente equivalentes: el departamento en principio llamado a servir de cauce —el titular de los «asuntos exteriores»— resulta a todas luces insuficiente para ello (no sólo por las razones que, con carácter general, vienen erosionando su control de las relaciones internacionales, sino, sobre todo, por el hecho de que no se está ante este tipo de relaciones, sino ante las que median con un nivel de gobierno superior, aunque parcial y limitado). Y el ministerio —el competente para la economía— ligado al núcleo primario del pro-

yecto europeo, que pretende hacer valer tal circunstancia y extender su privilegiada posición al plano comunitario, aparece como instrumento indispensable, pero ciertamente no único (en especial, si se pretende que la Comunidad sea algo más que un mercado común). La solución por ahora alcanzada en este punto está lejos de poder considerarse satisfactoria. Es acertada, desde luego, la decisión de potenciar la representación permanente en Bruselas y de encuadramiento en, y canalización a través de, la misma de las relaciones; pero ésta no deja de ser la parte menos importante del problema. En Madrid, el arbitrio de una Comisión Interministerial, con sede en el Ministerio de Asuntos Exteriores, pero con cabeza de hecho bicéfala (compartida con el Ministerio de Economía y Hacienda), está lejos de poder cumplir adecuadamente la misión de transmisión de información y coordinación de actuaciones que parece atribuírsele; además de que deja abierta la cuestión de la ubicación en la estructura departamental de los asuntos comunitarios. El resultado no es otro que la traslación sin más a éstos de la dinámica interna. Como es obvio, es ésta una cuestión nada indiferente para el otro nivel más arriba anunciado: el autonómico interno. La exigencia por parte de las comunidades autónomas de retención en su integridad de las propias competencias en los sectores europeizados, así como de participación en las decisiones sobre los asuntos de su interés a negociar en Bruselas, coloca en el escenario del reacomodo organizativo al departamento competente internamente para las relaciones con las instancias territoriales. La carga unitaria propia de los cometidos específicos de los dos ministerios actores

principales en el campo de tensiones surgido, y la perspectiva marcadamente interna de la política autonómica, no sólo sitúan a aquel departamento en una posición de desventaja y marginalidad, sino —lo que es más decisivo— tienden a separar radicalmente la organización de las relaciones Comunidad-España y poder central-comunidades autónomas, dificultando así la satisfactoria resolución de los problemas derivados, para la consolidación del Estado autonómico, de la incorporación a las Comunidades Europeas. No es difícil colegir de ello que esa incorporación no ha venido precisamente a precipitar, o siquiera favorecer, las necesarias medidas organizativas y procedimentales para crear las condiciones de información, diálogo y concertación precisas para el funcionamiento cooperativo, en el decisivo terreno económico, del Estado de las Autonomías.

Esto es especialmente visible allí donde la política económica global y la política autonómica confluyen, es decir, en la política de desarrollo regional. El ingreso en la Comunidad Económica Europea, al propio tiempo que ha actualizado —gracias a la colocación de España en el cuadro de las enormes diferencias de desarrollo entre los diversos territorios europeos— la conciencia sobre los desequilibrios internos, ha despertado nuevas esperanzas sobre la base del acceso a los fondos y las ayudas conectadas a la política regional comunitaria. Justamente aquí —así lo prueba la corta experiencia de año y medio que poseemos como miembro de la Comunidad— se concitan todas las deficiencias y los desarreglos de nuestro sistema para impedir por ahora, un aprovechamiento del «efecto europeo» para

relanzar la política regional propia y optimizar sus resultados. La política regional nacional ha quedado postergada en favor de otras prioridades, y es deficiente. La Constitución y los estatutos de autonomía se refieren a un juego recíproco de la planificación económica general y territorial que no se cumple en la realidad, y que no se adapta, en todo caso, a la lógica de la política regional comunitaria. Tampoco existen ni una organización ni un procedimiento general de diálogo y concertación para los asuntos europeos con incidencia autonómica; ni siquiera han sido establecidos específicamente para el problema de la política regional. Esta, por lo que respecta a la relación Comunidad Económica Europea-España, ha sido asumida por el Ministerio de Economía y Hacienda, determinando así su desconexión formal con la política autonómica interna (que es la portadora, lógicamente, de los valores de solidaridad interterritorial) y su ubicación allí donde se hacen presentes con igual, si no mayor, énfasis las necesidades de auxilio a los territorios desarrollados pero con problemas de reconversión. En estas condiciones, el aprovechamiento nacional de la política regional europea ha quedado entregado a la dinámica de los mecanismos informales de la negociación funcional y política de los grupos de trabajo *ad hoc*; en todo caso, de mecanismos no institucionales ni explícitos ni transparentes. El primer acceso a los fondos europeos ha debido hacerse, así, a través de unos programas confeccionados a tal efecto, cuya relación con los planteamientos generales en las propias comunidades autónomas sobre el desarrollo de sus territorios no parece que haya quedado suficientemente asegurado. Ha sido,



y sigue siendo aún, pues, un acceso asistemático, no encuadrado en una política regional interior coherente. Difícilmente, de persistir esta situación, podrá llegar a tener el ingreso en la Comunidad Económica Europea un efecto claramente positivo de incremento de la eficacia de los esfuerzos propios de corrección de los desequilibrios regionales y de inducción directa de esta corrección. Piénsese que ni siquiera los países fundadores han logrado aún provocar una inflexión sensible en las distancias existentes en cuanto al desarrollo económico de sus regiones. Los datos de la realidad no proporcionan fundamento alguno, así, para el optimismo. Sólo cabe confiar en que la inclusión en la política regional europea, determinada por el hecho mismo del ingreso en la Comunidad Económica, produzca a medio plazo una dinamización interna que lleve a sentar las bases para una política integral en esa materia realmente eficaz.

## NOTAS

(1) Véase su «Estudio Preliminar» a los trabajos contenidos en el libro colectivo, por él dirigido, *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española*, Ed. IEE, Madrid 1980.

(2) Sobre el concepto de unidad política en dicho autor, cfr. «Concepto y cualidad de la Constitución», en *Escritos de Derecho Constitucional*, trad. de P. Cruz Villalón, Ed. CEC, Madrid 1983, págs. 9 y ss.

(3) Así lo he razonado yo mismo en otra ocasión. Véase «El ordenamiento español y la integración en las Comunidades Europeas: un problema capital de renovación», *Actualidad Administrativa*, n.º 1, 30 Diciembre-5 Enero 1986.

(4) M. ARAGÓN REYES, «¿Estado jurisdiccional autonómico?», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 16, septiembre-diciembre de 1986, pag. 7 y ss.

(5) Véase el discurso pronunciado por el Presidente del Tribunal Constitucional, D. Francisco Tomás y Valiente, en el acto celebrado con motivo del sexto aniversario de la constitución del Tribunal Constitucional. Publicado en la *Memoria 1980-86* editada por el propio Tribunal.

(6) Véase, en este sentido, Wolfgang WESSELS, «Die deutschen Länder in der EG-politik: Selbstblockierung oder pluralistische Dynamik», en la obra colectiva editada por Rudolf HABEK y Uwe THAYSEN, *Die deutschen Länder und die europäischen Gemeinschaften*. Ed. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden, 1986.

(7) En el fundamento jurídico primero de esta sentencia, afirma el Tribunal que:

«...Dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley.

... Lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada (en nuestro caso, las de los números 11 y 13) es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada comunidad autónoma, un común denominador normativo a partir del cual cada comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia.

Dado su carácter general y fundamental respecto al resto de la ordenación de la materia, las bases de la misma deben tener estabilidad, pues con ellas se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales.

(8) La primera de las sentencias recoge inicialmente esta idea en su fundamento jurídico cuarto al recordar la doctrina sentada en la sentencia de 28 de enero de 1982, señalando que

«... entre la regulación de los aspectos básicos de la actividad de los distintos tipos de intermediarios financieros hay que insertar las normas que imponen determinadas obligaciones a las entidades financieras privadas (bancos y cajas de ahorro), hallándose entre ellas las disposiciones encaminadas a fijar determinados porcentajes o coeficientes obligatorios sobre los recursos ajenos depositados en las cajas, que éstas deben invertir en ciertas adquisiciones, así como el orden de prioridades de esas inversiones obligatorias, debiendo respetar las comunidades autónomas, como normas básicas de la ordenación del crédito, no sólo los porcentajes como cantidad, sino también el régimen jurídico estatal de cada uno de los coeficientes legales de inversión y, en concreto, del de préstamos de regulación especial, objeto del presente conflicto».

Esa relación lógica entre bases estatales y desarrollo y ejecución autonómica es confirmada más adelante por el Tribunal en el fundamento jurídico sexto, en los siguientes términos:

«... el artículo 149 de la Constitución española... atribuye al Estado competencia exclusiva para fijar las bases de la ordenación del crédito y de coordinación de la planificación general de la actividad económica, correspondiendo a las comunidades autónomas la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en su territorio en materia de ordenación del crédito...»

Por su parte, la sentencia de 19 de octubre de 1986 recoge esa misma idea en su fundamento jurídico sexto, al señalar que:

«... la adecuada articulación entre el interés general y el de la comunidad autónoma queda garantizada, en el presente caso, por la referida vinculación de la actividad autonómica a las bases de la ordenación del crédito».

(9) *Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, julio de 1981. En el «Resumen de Conclusiones y Recomendaciones» se afirma, en este sentido, lo siguiente:

«... Asimismo parece aconsejable elaborar una norma legal con rango suficiente que facilite la delimitación de competencias en materias económicas y financieras entre el Estado y las CCAA, en desarrollo de lo previsto en la Constitución al respecto. Dicha norma debería igualmente contemplar los mecanismos de coordinación, así como la resolución de posibles conflictos.

En la norma a que se refiere el punto anterior se contemplaría, por tanto, el desarrollo de los principios económicos básicos para la ordenación de la economía y, en particular, el de unidad de mercado en todo el territorio nacional».

(10) Sobre este extremo, véase J. M.º GONDRIA ROMERO, «Integración económica e integración jurídica en el marco de la Comunidad Económica Europea (una aproximación al proceso de integración del Derecho en el ámbito de la Comunidad Europea, desde una perspectiva sistemático-funcional)», en la obra colectiva *Tratado de Derecho Comunitario Europeo; estudio sistemático desde el Derecho Español*, Ed. Civitas, Madrid, 1986, Tomo I, Capítulo VII.