

CONSTITUCIÓ ECONÒMICA I CONSTITUCIÓ TERRITORIAL ECONÒMICA

Enrique García Llovet

Professor titular de dret administratiu
de la Facultat de Dret de Santiago de Compostel·la

Sota el títol de constitució territorial econòmica pretenc individualitzar un conjunt de preceptes institucionals que contenen regles integrades en els dos sub-sistemes —constitució territorial i constitució econòmica— que ens interessin. L'acortament d'aquestes regles i dels preceptes que les integren té una utilitat que va més enllà del pur valor taxonòmic, atès que l'estructura d'aquestes mateixes regles s'imposa des dels seus àmbits funcionals, però s'exclou d'àmbits funcionals aliens.

És per això que la constitució territorial no és, no pot ser, una mera juxtaposició de preceptes i de regles constitucionals relatius a l'ordenació del sistema econòmic que disciplinen de manera simultània l'ordre competencial i relacional dels poders territorials pel que fa a aquesta ordenació.

Això no obstant, sembla necessària una primera definició de la constitució econòmica per tal de poder integrar tots els elements que conformen la constitució territorial econòmica.

1. La constitució econòmica

El terme constitució econòmica s'usa més freqüentment que el de constitució territorial,¹ i la seva definició presenta, si més no d'entrada, menys problemes, tot i que les regles, la seva individualització, les relacions entre elles i la seva interpretació continuen sent, en cada ordenament, objecte de gran polèmica doctrinal.

1.1. *La construcció i l'estructura de la constitució econòmica*

Una primera aproximació al concepte de constitució econòmica podria sintetitzar-se en la coneguda definició de Galgano: «estructura constitucional de sistema econòmic actual».²

El punt de partida en una anàlisi diacrònica de la constitució econòmica ha de ser, doncs, l'afirmació que tot ordenament constitucional incorpora una constitució econòmica, tesi que pot provocar certa sorpresa en un primer moment si tenim

1. Per a una síntesi del concepte de constitució territorial em remeto al meu estudi *La Constitució territorial. Elementos para una reconstrucción conceptual* (en premsa).

2. Galgano, en el prefaci al *Trattato di Diritto Commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, vol. I, «La Costituzione economica», Pàdua, 1977, pàg. VIII.

en compte que en una bona part dels textos constitucionals que s'emmarquen històricament i ideològicament en la tradició liberal sembla difícil, *prima facie*, d'identificar-hi un conjunt de preceptes que disciplinin el sistema econòmic. Una lectura més atenta palesa, no obstant això, que tots els ordenaments constitucionals acullen, d'una manera implícita o explícita, un conjunt de principis i de regles que disciplinen el sistema econòmic.³ Obviament amb moltes excepcions, n'és una mostra l'article 17 de la Declaració dels drets de l'home i del ciutadà de 1789, el qual consagra un precepte que constitueix la clau de volta de la constitució econòmica de la burgesia pel fet que integra la regla matriu de les relacions entre subjectes i béns en reconèixer la propietat privada com a «dret inviolable i sagrat».⁴ L'absència d'una constitució econòmica recollida formalment en el text constitucional no va implicar-ne l'oblit, ni tampoc no s'ha d'entendre com la consagració constitucional de l'abstencionisme dels poders públics en relació amb l'economia.⁵

Aquí, l'opinió de la doctrina és favorable, majoritàriament, a considerar una aproximació al problema de la intervenció dels poders públics en l'economia, no com un fenomen puntual que apareix durant la segona meitat d'aquest segle, sinó com un procés permanent i connatural en la vida dels poders públics, ja que, com afirma Giannini, «l'Estat, i, abans que ell, els ordenaments generals que han tingut característiques distintes de l'Estat, sempre han disciplinat fets relatius a l'economia, assumint aquest fet com una de les seves atribucions fonamentals».⁶

La constitució econòmica proporcionaria el marc primari d'aquesta disciplina.

El contingut mínim de la constitució econòmica és integrat, per tant, pels preceptes constitucionals —i subconstitucionals, com veurem tot seguit— relatius al règim general dels béns econòmics, a la producció i distribució d'aquests i a les relacions entre els ciutadans i els poders públics en relació amb els processos i béns esmentats, incloent-hi, per tant, la disciplina bàsica dels processos d'intercanvi dels béns i les regles de funcionament bàsiques de la institució en què aquest intercanvi té lloc.

Els continguts a què responen les estructures esmentades són mutables; les estructures, però, corresponen a una tipologia de normes constant. Així, doncs, trobem aquí com ja he assenyalat en un altre lloc pel que fa a la constitució territorial⁷ principis de definició del sistema econòmic i regles materials i de procediment que tenen per objecte la determinació primària de l'estatus dels poders públics i dels particulars en relació amb l'activitat econòmica.

3. Sobre la constitució econòmica implícita en les constitucions liberals, vegeu, entre nosaltres, Bassols Coma, *Constitución y sistema económico*, Madrid, 1985, pàg. 22 i seg.; així, la tasca de l'Assemblea de liquidació de l'antic ordre econòmic de l'Antic Règim està assentant les bases d'un «nou ordre econòmic»: la constitució econòmica liberal; és per això que, en la majoria dels casos, cal buscar la constitució econòmica de l'Estat liberal fora del text institucional.

4. Sobre la funció del dret de propietat en la definició del sistema de regles econòmiques i socials i llur concreció normativa, vegeu Rodotta, *El terrible derecho*, Madrid, 1981, *passim*.

5. Una bona mostra, si més no en la doctrina nord-americana, de les tensions que va comportar una comprensió diferent de la constitució econòmica de l'Estat la constitueix la crisi constitucional de 1937 i la profunda transformació que va efectuar-se en la doctrina del Tribunal Suprem en relació amb la competència del Tribunal. Vegeu, sobre això, Ariens, «A thrice-told tale, or Felix the cat», *Harvard Law Review*, vol. 107, 1994-3, pàg. 620 i seg.

6. *Diritto pubblico dell'economia*, Bolonya, 1985, pàg. 19.

7. Vegeu la nota 1.

En la mateixa línia d'aproximació, cal assenyalar que no tota la constitució econòmica troba la seva seu formal en el text constitucional; amb algunes reserves referents a l'eficàcia, hom pot afirmar que la constitució econòmica integra d'aquesta manera preceptes subconstitucionals, com ara el títol I del Codi de comerç, que estableix les condicions i els requeriments generals per a l'acompliment de l'activitat comercial (tenint plena consciència de la distància que hi ha, en el pla conceptual, entre el Codi de comerç i les pràctiques mercantils i comercials actuals), o la Llei 16/1989, de 17 de juliol, de defensa de la competència.

La primera de les normes esmentades defineix alguns dels elements bàsics de l'estatus de determinades categories de subjectes que actuen en el mercat en els processos d'intercanvi de béns. La segona conté un conjunt de regles relatives al funcionament del mercat.⁸

La inclusió de preceptes subconstitucionals en la constitució econòmica pot semblar discutible, però pretén fer palesa no tant una posició jurídica formal de les normes esmentades com llur operativitat com a normes bàsiques de disciplina del sistema econòmic.

Els problemes de definició dels límits de la constitució econòmica augmenten, des d'una perspectiva ben diferent, si examinem la naturalesa dels textos constitucionals de la postguerra, els quals incorporen, en llurs articles, una part dispositiva el valor normatiu de la qual ha estat qüestionat seriosament per amplis sectors de la doctrina. Em refereixo, és clar, als drets econòmics, socials i culturals que el nostre text constitucional recull, al capítol III del títol I, com a principis rectors de la política social i econòmica, com també la Constitució italiana de 1947, encara que, en aquest cas, sense la sistematització que sembla acompanyar el nostre text constitucional. L'aproximació a aquests preceptes ha de ser doble: en un primer nivell, l'examen de llur valor normatiu —qüestió en què no podem aturar-nos ara—; en un segon nivell, llur projecció evident en l'activitat dels poders públics com a títol constitucional que legitima llurs processos d'intervenció en la vida econòmica i social, sense oblidar els principis que han d'inspirar l'ordenació de l'exercici de potestats primàries (com ara l'ordenació del sistema tributari i la gestió de les despeses públiques) amb un reflex immediat en el funcionament del conjunt del sistema econòmic.

En alguns textos constitucionals —no solament en la nostra Constitució, sinó també en la Constitució italiana de 1947— trobem un tipus de preceptes d'enquadrament formal difícil però que ofereixen una potencialitat transformadora de l'ordre social i econòmic extraordinària, de manera que genera un tipus de títol constitucional que habilita processos d'intervenció pública, en la vida social i econòmica, d'abast general; em refereixo a la «clàusula general de progrés», que conté l'article 9.2 de la Constitució espanyola i l'article 3.2 de la Constitució italiana.⁹

8. No hi ha economia de mercat sense competència, sense lliure competència, tal com va posar en relleu la doctrina; vegeu, per a tots, Menéndez, *Constitución, sistema económico y derecho mercantil*, Madrid, 1982, pàg. 34 i seg.

9. La virtualitat transformadora de les clàusules d'aquest tipus i llur valor normatiu han estat també objecte d'atenció de la doctrina. El judici de la doctrina sobre el valor normatiu i l'eficàcia d'aquests preceptes tampoc no ha estat unànimement favorable. Així, a més del conegut rebuig de Giannini de la categorització de l'Estat com a Estat social —rebuig que es mou en el pla tecnicojurí-

El final de l'examen de les regles de caràcter general de la constitució econòmica ha de sorgir per la inclusió de les clàusules definitòries del mateix text constitucional en aquestes regles, i, de manera singular, per la constitucionalització de l'Estat social.

La classificació tradicional de matriu comparatista entre diferents models de constitució econòmica, els quals responen a diverses opcions primàries en la mateixa definició de les relacions entre els poders públics i els ciutadans, té, avui dia, un valor relatiu.

La tendència a l'aproximació entre els diferents textos constitucionals és un fet difícilment discutible per tal com els models constitucionals amb regles d'exclusió de la propietat privada, com a sistema de relacions entre béns i ciutadans, amb un model d'apropiació col·lectiva dels mitjans de producció i d'economia dirigida, excloent-ne el mercat com a seu institucional dels intercanvis, han desaparegut gairebé totalment, i per tal com ha tingut lloc paral·lelament una profunda transformació dels continguts materials dels principis i les regles que articulaven la «constitució econòmica de la burgesia».¹⁰

És per això que la major part dels textos constitucionals acullen una ordenació dels poders d'intervenció, els títols de legitimació i els límits d'aquesta intervenció, i de l'estatus dels operadors econòmics, públics i privats, de característiques molt similars. Estem, doncs, davant lleugeres variants d'un mateix model que definim, des de la mateixa caracterització del mercat com a institució que dona la carta de naturalesa al sistema, com una economia social de mercat, o, si hom prefereix, com un mercat en el marc d'un Estat social.

Això no obstant, cal assenyalar que la constitucionalització d'aquest model de relacions econòmiques no va estar mancat, en el seu moment, d'una forta oposició, i va esdevenir el fruit immediat d'un compromís, en redactar-se els textos constitucionals de la postguerra, del consens entre diferents forces polítiques amb idearis econòmics ben diversos. El consens aconseguit i la plasmació d'aquest en el text constitucional no va obviar les crítiques que qüestionaven la possibilitat de la funcionalitat d'un model constitucional assentat sobre principis que hom pressuposa contradictoris: és el cas de la llibertat d'empresa i la intervenció pública en l'econo-

dic—, altres posicions doctrinals impugnen la virtualitat de l'article 3.2. Així ho fa Rescigno, per a qui «l'article 3.2 és una promesa, no una regla jurídica», a *Corso di Diritto Pubblico*, Bolonya, 1990, pàg. 646 (nota). Spagna Musso, per a qui «la tutela de les exigències socials immediates de l'individu s'imposa al legislador», en fa un balanç més favorable, malgrat que no determina l'elecció que efectuari quant als mitjans per satisfer-la, tot això com a requisit per al funcionament eficaç, en termes de legitimitat, d'un estat democràtic que exigeix una garantia per als poders públics d'una igualtat substancial de condicions inicials, encara que no és així per a les situacions finals, per tal que la participació sigui possible (vegeu *Diritto Costituzionale*, Pàdua, 1990, pàg. 263 i seg.). Sobre l'article 3.2 de la Constitució italiana en relació amb l'article 9.2 del nostre text constitucional, vegeu, per a tots, Garrorena Morales, *El Estado español como Estado social y democrático de derecho*, Madrid, 1984, especialment, pàg. 58 i seg.

10. Els processos de privatització del sector públic, en els casos en què no hi ha un model de constitució econòmica que exclogui el mercat, també han estat objecte d'anàlisis complexes que els havien d'interpretar en clau intervencionista; així, pel que fa als processos de privatització a França, vegeu, recentment, Bazex, «La privatisation, stade suprême de l'interventionnisme?» a RFDA, 1994, núm. 10, pàg. 285 i seg., on es fa palès que tant en el mateix procés de privatització com en la vida de les empreses privatitzades les regles del mercat són excloses, o intensament modulades.

nia, com a ordenador del mercat o com a operador econòmic amb un estatus, en ocasions, privilegiat; una aproximació crítica a la institució i al model que manté avui dia tot el vigor, si més no per a una part de la doctrina.¹¹

La continuïtat entre els títols constitucionals que legitimen els processos d'intervenció dels poders públics en l'ordenació de l'economia no deixa de ser, per altra banda, sorprenent, en algunes ocasions. Així, la legitimitat constitucional i la compatibilitat funcional entre l'ordre de principis que va donar llum a una norma com la Llei d'1 de setembre de 1939, d'intervenció d'empreses, i les regles contingudes en el nostre text constitucional.¹² L'excepcionalitat de la norma esmentada no desvirtua la tesi anterior.

La constitució econòmica de l'Estat social es caracteritza, doncs, per un reconeixement explícit de la propietat com a dret, és a dir, com a regla que determina, en aquest cas, un sistema de relacions entre els particulars i els béns, o, si es vol, entre els operadors econòmics privats i els béns i serveis per a l'oferta i la demanda dels quals acudeixen al mercat.

Això no obstant, el dret de propietat ha estat transformat internament per la seva funcionalització en la realització de l'interès general i de la llibertat d'empresa; avui no sembla que pugui caracteritzar-se com aquell «dret inviolable i sagrat» que la revolució consagrava l'any 1789.¹³

Les regles relatives a la funció dels poders públics cal examinar-les des de dues perspectives: d'una banda, l'activitat d'ordenació del mercat, i, de manera singular, la disciplina de la competència en el seu si com a garantia de funcionament correcte; de l'altra, l'activitat de producció de béns i serveis amb una naturalesa de prestació o com una activitat industrial en mans públiques.

El sentit últim d'aquest model de relacions econòmiques que caracteritza la constitució de l'Estat social no és altre que el d'efectuar una funció de redistribució i assegurament en relació amb capes àmplies de la població que constitueixen els sectors menys afavorits. Aquesta és la funció de les clàusules incloses en l'article 9.2 del nostre text constitucional o, en el seu antecedent immediat, en l'article 3.2 de la Constitució italiana.

Els títols i les tècniques d'intervenció de la proclamació de l'Estat com a Estat social no s'esgoten, com ja hem assenyalat, en aquells que estan vinculats directament a una funció prestacional, la seqüència foment-subvenció o servei públic-prestació directa o règim concessional, sinó que, amb motiu de la incorporació de nous drets-principis (medi ambient, consum, etc.), abracen també els títols i les

11. Així, les crítiques que, a Itàlia, Bognetti planteja des d'una lectura del text constitucional en clau liberal, vegeu, d'ell mateix, *Costituzione economica e Corte Costituzionale*, Milà, 1983, pàg. 102 i seg., on afirma que els «excessos de l'Estat social» han violat la Constitució, amb una proposta de reforma de la Constitució, des de la perspectiva ressenyada que sembla que dona suport a les posicions defensades des de la *Unione di giuristi cattolici italiani* a la meitat de la dècada dels setanta; entre nosaltres, les tesis de Garrido Falla i Ariño que mantenen, aquesta vegada amb relació a la nostra Constitució de 1978, la impossibilitat de cohonestar drets i llibertats com ara la propietat i la llibertat d'iniciativa empresarial amb el model de relacions econòmiques constitucionalitzat, vegeu, per a ambdós, *El modelo económico en la Constitución*, Madrid, 1981.

12. STS de 17 de desembre de 1986 (Sala 5a), Ar. 7472.

13. No m'aturaré en les transformacions del dret de propietat al llarg de la història del constitucionalisme; en el pla dogmàtic, la referència obligada continua sent Rodotta, *op. cit., passim*.

tècniques reconduïbles a una activitat d'ordenació, seqüència policia-prohibicions-autoritzacions.

1.2. *Constitució econòmica i Unió Europea. Una nota sobre la Constitució europea i la constitució econòmica europea*

Abans d'analitzar la constitució territorial econòmica, sembla necessari examinar breument els processos d'heterodeterminació de la constitució econòmica. En efecte, una part important dels continguts substantius, del conjunt de principis i regles als quals hem fet referència més amunt, de la nostra constitució econòmica ha de reconstruir-se, d'ençà de l'ingrés a la Comunitat Europea, avui Unió. Aquesta reconstrucció incorpora nous principis i regles inclosos en les normes comunitàries, tant en els tractats constitutius i modificatius com en el dret derivat.¹⁴

El conjunt de les normes comunitàries conté prescripcions importants que assignen un contingut nou a la variada tipologia de principis i regles que hem relacionat anteriorment. Aquesta afectació té lloc des d'un doble vessant, que examinaré succintament.

En primer lloc, les normes comunitàries primàries actuen definint una sèrie de principis que imposen, a la pràctica, un model de mercat i un model de concurrència d'operadors públics i privats com un element basilar d'aquell model de mercat. En aquest sistema de les regles relatives a la lliure competència, com a principi d'ordenació del sistema, deriven immediatament, d'una banda, títols d'intervenció a favor dels poders públics, i, de l'altra, interdiccions específiques en relació amb les actuacions de subjectes públics i privats en el mercat com a oferents i demandants de béns i serveis.

En segon lloc, l'adhesió a les comunitats incorpora un procés de reassignació competencial sobre amplis sectors de l'ordenament que hom ha de tenir en compte a l'hora d'aproximar-se a la constitució territorial econòmica.

La pregunta a què urgeix donar resposta, especialment després de l'aprovació del Tractat de la Unió, ha de ser, en primer lloc, la de la naturalesa exacta de les normes comunitàries primàries. La tesi de l'existència d'una autèntica constitució econòmica europea —que fa uns anys podia considerar-se peregrina— sembla que avui es pot defensar d'una manera seriosa; encara que el Tractat de la Unió no pot ser considerat formalment com una constitució, hom pot mantenir que, després de la seva aprovació, la Unió disposa d'una constitució material, fins i tot prenent el concepte en la seva accepció més restringida.¹⁵

En efecte, els tractats constitutius, modificats especialment per l'Acta Única,

14. Per a un examen més detallat, vegeu Alonso Ureba, «El marco constitucional económico español y la adhesión de España a las comunidades europeas», a García de Enterría, González Campo i Muñoz Machado, *Tratado de derecho comunitario europeo*, tom I, Madrid, 1986, pàg. 251 i seg.

15. Una tesi que des d'una perspectiva material ja s'havia sostingut, fins i tot abans del Tractat de la Unió, tot i que amb reserves, Bernhardt, «Las fuentes del derecho comunitario: la «constitución» de la Comunidad», a *Treinta años de derecho comunitario*, Brussel·les, 1981, pàg. 73 i seg.; amb una relació de les normes que recollia, en aquella data, la constitució de la Comunitat, sense oblidar que la distinció que efectua, quant a l'ús en la doctrina, entre constitució material i constitució formal té un sentit sensiblement diferent a la distinció que recull el text.

integraven una constitució material en sentit lat: conjunt de principis i regles d'ordenació de les relacions entre òrgans i ens. El Tractat de Maastricht implica un salt qualitatiu en un doble sentit: per una banda, el nivell de formalització de l'entramat institucional adquireix una complexitat més gran i, paral·lelament, la ciutadania europea es consolida com un dels eixos de progrés en el procés d'integració. Amb aquests dos fets ens apropem a la definició de constitució en la seva accepció més estricta.

Les tesis que neguen l'existència d'una constitució europea solen argumentar dos ordres de raonament ben diferents i no excloents: d'una banda, es nega la naturalesa d'Estat a la Comunitat/Unió Europea per deduir, conseqüentment, la impossibilitat que existeixi una Constitució per tal com no existeix una realitat estatal, a la qual cosa s'afegeix l'absència d'una de les notes caracteritzadores de l'Estat, que és la sobirania; de l'altra, es nega l'existència d'una constitució pel fet que no hi ha cap document formalment susceptible d'aquesta qualificació, a la qual cosa s'afegeix la inexistència en els tractats d'un catàleg de drets i llibertats dels ciutadans de la Comunitat/Unió.

Totes aquestes objeccions mereixen ser tingudes en compte, però són també susceptibles d'unes respostes ben diferents. Així, hom pot afirmar que trobem realitats estatals en què el concepte d'Estat és estrany a la doctrina *ius publicista*, i fins i tot repudiat. N'és un clar exemple la realitat del dret anglès, que desconeix, fins a dates ben recents, un concepte clau, en aquesta dinàmica de transpersonalització del poder, com és el d'Estat, comú en els sistemes continentals.¹⁶ Per altra banda, l'al·legació de la inexistència d'un ens dotat de sobirania que permeti conceptualitzar-se com a Estat en un sentit lat sembla contradictòria amb els processos de cessió de sobirania que incorporen el procés d'integració europeu: la conclusió lògica és que les parcel·les de sobirania cedides pels estats a la Comunitat/Unió assignen poders a la Comunitat/Unió. Aquesta consideració com a ens dotat de sobirania, que té l'origen formal en els tractats i l'origen material en el procés de cessió esmentat que els tractats articulen, és, sens dubte, un salt qualitatiu, però coherent amb diversos pressupòsits: en primer lloc, la constatació real que els tractats efectuen una autèntica transferència de poders sobirans, la qual cosa explica els problemes plantejats, no solament d'índole política sinó també d'índole tecnicojurídica, en el moment de la ratificació del Tractat de Maastricht, sent coneguts els pronunciaments del nostre Tribunal Constitucional¹⁷ i del Consell Constitucional fran-

16. Sobre això, Maitland, l'any 1901, afirmava: «No podemos subsistir sin el Estado, o la Nación, o la Commonwealth, o lo Público, o alguna otra entidad análoga, y sin embargo es lo que intentamos hacer», a «The Crown as corporation», citat per Marshall, *Constitutional Theory*, edició castellana, Madrid, 1982, pàg. 37.

17. Declaració del Tribunal Constitucional d'1 de juliol de 1992: «El artículo 93 permite atribuciones o cesiones «para el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución» y su actualización comportará ha comportado ya una determinada limitación o construcción a ciertos efectos, de atribuciones y competencias de los poderes públicos españoles (limitación de «derechos soberanos», en expresión del Tribunal de Justicia de las Comunidades, caso Costa/Enel, Sentencia de 15 de julio de 1964)». Així, el nostre Tribunal Constitucional admet la cessió de «parcel·les de sobirania», tot i que de manera negativa, atès que la limitació dels poders sobirans dels estats membres solament pot tenir sentit des de l'atribució de poders sobirans a la Comunitat/Unió per un acte constitucional, en un doble significat: material (de creació de les institucions i d'atribució dels poders) i formal (de norma fundacional d'un sistema de

cès;¹⁸ en segon lloc, les dificultats d'equiparar aquests processos de cessió de sobirania amb els continguts dels instruments convencionals pel que fa a l'ús en el dret internacional, pel seu caràcter sistemàtic i general (tot i els processos de delimitació competencial imposats), l'entramat institucional que els integra i la forma d'integració de les normes comunitàries en els ordenaments dels estats membres de la Comunitat/Unió.

El segon bloc d'objeccions plantejades presenta menys coherència, atès que no totes les constitucions són formalitzades en un text únic i que, a més, rep aquesta denominació. No sembla discutible que Anglaterra té una constitució en sentit material estricte, i no per això ha de tenir una constitució formal, sinó que, ans al contrari, té un conjunt de lleis constitucionals dotades de la mateixa rigidesa formal que la resta de lleis aprovades pel Parlament.¹⁹ L'absència d'un catàleg de drets i llibertats a la Constitució europea —si així considerem els tractats després de llur reforma a Maastricht— tampoc no esdevé cap obstacle insuperable per a la conceptualització d'aquesta com a autèntica constitució. Així, doncs, no sembla discutible que el text constitucional francès de 1957 fos no solament materialment sinó també formalment una autèntica constitució, tot i que era mancat d'un catàleg de drets i llibertats que només mitjançant un procés d'integració indirecte —via preàmbul del text constitucional de 1946— ens permet d'enllaçar amb la Declaració de drets de 1789, tot això gràcies a un procés de reconstrucció per part del Consell Constitucional i el Consell d'Estat. La Constitució europea és susceptible d'una integració paral·lela de continguts normatius referents als drets i llibertats a partir del Conveni de Roma, com ja ha assenyalat el mateix Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea (TJCE). Així, recordem com, després d'una sèrie de decisions, en una primera etapa, en què el TJCE va rebutjar d'integrar en l'ordenament comunitari un sistema de drets i llibertats, més enllà de les quatre llibertats (d'estructura di-

fonts autònom); malgrat que convé afegir que el nostre Tribunal Constitucional s'afanya a afegir que la cessió que s'efectua és de l'exercici de competències i no de la titularitat d'aquestes, el valor real d'aquesta afirmació és molt relatiu. Vegeu, a propòsit de la Decisió del Tribunal Constitucional d'1 de juliol de 1992, Aragón Reyes, «La constitución española y el tratado de la Unión Europea», REDC, núm. 42, 1994, pàg. 9 i seg., especialment pàg. 21, que assumeix de manera crítica la tesi del Tribunal Constitucional que limita la transferència de competències a l'exercici d'aquestes i no a llur titularitat, i afirma la preeminència de l'ordre constitucional nacional sobre l'ordenament comunitari en la mesura en què l'aplicació del segon solament és possible a partir dels principis que ordenen el primer. Una altra resposta només tindria sentit mitjançant la transformació en un estat federal del que és i continua sent per a Aragón Reyes, una comunitat d'estats sobirans. Vegeu també, amb anterioritat, Rubio Llorente, «La Constitución española y el Tratado de Maastricht», REDC, núm. 36, 1992, pàg. 253 i seg., el primer comentari a la Decisió que tractem; mereixen una atenció especial els dubtes que planteja sobre el concepte de sobirania (pàg. 257).

18. Vegeu, entre els nombrosos comentaris a la doctrina del Consell Constitucional, Favoureau i Gaia, «Les décisions du Conseil Constitutionnel relatives au traité sur l'Union européenne», RFDC, núm. 11, 1992, especialment pàg. 596 i seg., on afirma que tota limitació de la sobirania d'un Estat té la seva raó de ser en la transferència de competències operades, sent, per tant, les dues cares d'una mateixa moneda, els dos resultats indivisibles i inseparables d'una mateixa operació d'assignació competencial entre ens.

19. En aquest sentit, amb la comparació entre la «constitució anglesa» i la constitució europea, vegeu Harden, «The Constitution of the European Union», *Public Law*, 1994, pàg. 609 i seg., especialment pàg. 612.

rectament vinculada no a la naturalesa política de la Comunitat, sinó a la seva naturalesa econòmica), el mateix Tribunal, en decisions posteriors, va afirmar que els drets humans fonamentals estaven integrats en els principis generals de l'ordenament comunitari i protegits pel Tribunal.²⁰ La construcció històrica del sistema de drets i llibertats a la Comunitat ens portaria molt lluny, però després de decisions com Rutili (36/1975) o, anteriorment, Internationale Handelsgesellschaft (11/1970) —amb les seqüeles corresponents no solament a la integració entre un ordenament sense un sistema formalitzat de drets i els ordenaments nacionals amb uns catàlegs de drets, sinó també a la preeminència de l'ordenament comunitari sobre els ordenaments nacionals— sembla poc discutible la vigència en l'ordenament comunitari d'un sistema de drets fonamentals la funció relacional primària dels quals rau en els subjectes Comunitat/Unió i ciutadans o persones jurídiques. D'aquesta manera, la constitució de la Unió sembla completa, malgrat que el procés d'integració és, sens dubte, complex: construcció jurisprudencial, integració dels continguts normatius del Conveni Europeu —com a mínim comú denominador dels drets—, les successives declaracions del Parlament Europeu, la primera d'elles del mes d'abril de 1989, o l'article F del Tractat de la Unió són una bona mostra dels diversos instruments en la reconstrucció del sistema de drets a la Unió.

Tot això ens porta cap a una darrera reflexió respecte al paper desenvolupat pel TJCE en el procés d'integració i en la construcció d'una constitució europea.

La posició excepcional en què s'ha trobat el TJCE l'ha convertit en un dels artífexs decisius del procés d'unificació. L'impuls polític del procés ha correspost, òbviament, a d'altres instàncies: en primer lloc, a la voluntat política dels estats membres, però no podem oblidar que sense decisions de la cort com Costa/ENEL, l'any 1964, o Van Gend a Loos, a penes un any abans, l'afirmació dels principis que integren la Unió no hauria tingut les bases fermes que necessitava per fer possible el Tractat de la Unió.

La identificació de les causes que van originar, en el seu moment, aquesta posició excepcional del TJCE és més complexa per diverses raons; així, el mateix procés d'integració imposava, per a la seva efectivitat plena, un poder independent, dins el sistema institucional de la Comunitat, que no podia ser un altre que el Tribunal de Justícia, si tenim en compte els déficits de legitimitat del Parlament i l'estructura dels òrgans restants. Així, doncs, aquest poder independent va haver de construir els principis constitucionals de la Comunitat —la constitució de la Comunitat— per fer possible la mateixa Comunitat. Entre aquests principis i regles constitucionals comunitaris ocupaven —i ocupen— un lloc central els relatius al procés d'assignació competencial que els tractats constitutius i el Tractat de la Unió efectuen; principis i regles que operen de nou, com ja és sabut, en un sentit d'atribució, a favor de la Comunitat/Unió (fent ara abstracció del principi de subsidiarietat funcionalitzat a la titularitat de la competència i instrumental respecte al procés d'assignació esmentat), o de limitació de l'exercici de les potestats dels estats membres,

20. Així, la Sentència 29/1969, *Stauder v. Ulm*. La interpretació literal dels termes en què s'expressa la Sentència reproduceix la dicció de l'article 164 del Tractat CEE pel que fa a l'àmbit primari de la jurisdicció del Tribunal, com han assenyalat Brown i Kennedy, *The Court of Justice of the European Communities*, 4a edició, Londres, 1994, pàg. 333 i seg.

ja sigui per raó de prohibicions singulars (polítiques sectorials atribuïdes a la Comunitat/Unió), ja sigui per raó de l'aplicació de principis i regles generals que defineixen la naturalesa primera de la Comunitat/Unió (entre aquests, i de manera qualificada, la clàusula de comerç comunitària).²¹ El Tribunal també va col·laborar decisivament en la construcció de les parcel·les restants de la constitució comunitària, entre elles i de manera singular, com vam veure en el sistema de llibertats, en una dimensió doble: llibertats comunitàries, vinculades directament a la construcció de la constitució territorial de la Unió; drets i llibertats a la Unió, vinculats només de manera indirecta amb la constitució territorial. Aquesta darrera qüestió té, en aquests moments, una transcendència menor per a la matèria que tractem, però demostra la vocació d'autèntic Tribunal Constitucional de la Unió del Tribunal de Justícia.

La naturalesa de les comunitats en el primer període d'integració i la realitat —extrema, en aquest cas— d'una pluralitat d'ens polítics territorials comporta que, en el marc d'aquesta constitució territorial de la Comunitat/Unió, la constitució territorial econòmica ocupi un lloc central, sense que aquesta afirmació pretengui restar importància a d'altres continguts del procés d'integració (incorporats a la constitució territorial de la Unió), ni a d'altres elements de la constitució de la Unió vinculats solament de manera indirecta a la constitució territorial (com és ara el cas del sistema de drets i llibertats dels ciutadans de la Unió en llur relació amb les institucions comunitàries).

2. La constitució territorial econòmica

El concepte de constitució territorial econòmica no sorgeix, com ja he assenyalat anteriorment, d'una mera juxtaposició de dues categories conegudes (constitució territorial i constitució econòmica), ni és construïda materialment a partir d'una simple agregació de les normes que s'integren en ambdues.

El concepte de constitució territorial econòmica pretén individualitzar i definir un conjunt de principis i regles a partir d'un nucli comú de funcions, de principis i de regles constitucionals en sentit material.

Així, entenc per constitució territorial econòmica el conjunt de principis i regles constitucionals que tenen per objecte l'assignació entre els diversos ens territorials de títols competencials d'intervenció en el mercat, bo i exercint potestats d'ordenació sobre aquest o actuant com a operadors econòmics. També s'integren en la constitució territorial econòmica les regles constitucionals que tenen per objecte la definició i imposició de límits i limitacions en l'exercici dels títols esmentats. Finalment, s'integren en la constitució territorial econòmica els principis que inspiren el sistema, els eixos del qual són l'organització territorial de l'Estat i l'ordenació de l'economia.

21. Sobre la funció del TJCE com a intèrpret de la constitució territorial de la Comunitat/Unió, vegeu, entre d'altres, Rasmussen, *On Law and Policy in the European Court of Justice*, Dordrecht, 1986, pàg. 91 i seg.; amb una revisió completa de les aportacions doctrinals amb motiu de les funcions del Tribunal en la integració del sistema comunitari, pàg. 147 i seg.

2.1. Principis ordenadors de la constitució territorial econòmica

L'equació que ha de resoldre la constitució territorial econòmica no sembla fàcil. Hi ha dos principis —autonomia dels ens territorials i integritat d'un mercat únic (estatal)— que apareixen en tensió permanent.²²

Un model descentralitzat d'organització territorial de l'Estat es projecta necessàriament sobre la relació entre els poders públics i l'activitat econòmica.

L'exercici de les potestats dels diversos ens territorials incorpora, forçosament, un element de diferenciació que és la causa d'aquesta projecció. Aquesta diferenciació pot manifestar-se en diferents nivells: des de la planificació de les polítiques econòmiques generals o sectorials de naturalesa territorial fins a llur posada en pràctica en un nivell normatiu o d'execució de blocs normatius territorials o generals.

Cal pensar en la multiplicitat d'activitats públiques amb projecció en la vida econòmica de la societat: des de l'ordenació directa de les activitats econòmiques en mans privades fins a la prestació de serveis públics o l'acompliment de polítiques concretes d'infraestructures de transcendència indubtable, tant pels efectes directes d'aquestes inversions públiques en determinats sectors econòmics, com pels efectes indirectes sobre el conjunt de l'economia, per tal com incideixen en els costos de producció i distribució de béns i serveis.

Finalment, els poders públics poden influir en el funcionament institucional del mercat ja sigui per mitjà de llur ordenació directa, ja sigui per mitjà de llur presència en el mercat com a oferents i demandants de béns i serveis, ja sigui contribuint a la fixació de la posició dels diferents operadors econòmics a través de les polítiques d'incentivació o d'imposició de costos econòmics suplementaris.

Des dels dos punts ressenyats, la descentralització territorial és una font potencial de fragmentació del mercat, de territorialització d'aquest. Pensem en les possibilitats que ofereixen no les potestats d'ordenació directa, sinó l'acompliment de polítiques econòmiques territorials d'impuls a sectors o iniciatives concrets en els àmbits industrial o comercial.

Hom ha de tenir present, per acabar, la projecció que, en l'àmbit dels fluxos de béns i serveis entre diversos espais territorials, pot tenir l'exercici de potestats alienes, en la seva concreció sectorial i material primària, en l'ordenació de l'activitat econòmica; així, de manera palmària, l'exercici de potestats derivades de competències en matèria de sanitat comercial.

Principis com el d'unitat de mercat i regles de limitació com la clàusula de comerç, presents implícitament o explícita en una bona part dels textos constitu-

22. La qüestió que ens ocupa va ser objecte d'atenció preferent també per part de la doctrina italiana. Així, Tortorelli, *Governo dell'economia e potere delle regioni*, Pàdua, 1988, amb una referència especial als problemes de programació econòmica regional i articulació dels poders d'ordenació de les instàncies estatal i regional; amb anterioritat, i respecte a la mateixa qüestió, Amato, «La programmazione come metodo dell'azione regionale», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1971, especialment pàg. 426 i seg.; vegeu també Cassese, «Le pianificazione amministrative di settore e le regioni», *ibid.*, pàg. 429 i seg.; una aproximació més general al problema a Cassese, «La regionalizzazione economica in Italia: un sistema alla ricerca di un equilibrio», a *Studi in onore de Vittorio Bachelet*, vol. III, Milà, 1987, pàg. 165 i seg.; per últim, Carabba, *L'intervento degli enti locali nella economia*, Roma, 1966, especialment pàg. 121 i seg., dedicades a la qüestió regional.

cionals que recullen un model d'organització territorial complexa, inspiren i complementen el repartiment de títols competencials entre els diversos ens territorials tot garantint la consecució d'un mercat únic com a finalitat última.

Les raons que justifiquen aquesta finalitat són ben conegudes. No podem oblidar que l'aparició dels estats moderns està causalment vinculada a la consecució i consolidació de mercats nacionals. La centralització del poder polític que imposa la superació de l'ordre feudal comporta les condicions de pau civil que permeten la seguretat en el comerç. El segon moment del procés centralitzador que viuen els estats europeus es desenvolupa com a part integrant de la instauració de l'Estat liberal. Aquest darrer procés implica l'eliminació dels particularismes territorials, com també, en un altre nivell, la desaparició d'exaccions de naturalesa distinta com obstacles als intercanvis econòmics i comercials a l'interior d'un estat-mercat.

2.2. *Constitució territorial econòmica i constitució econòmica territorial*

Abans de continuar l'anàlisi, crec que és necessari aclarir dos conceptes que es mouen en una mateixa òrbita però en plans ben diferents. Em refereixo a la constitució econòmica territorial i a la constitució territorial econòmica.

Una aproximació a la definició, l'estructura i els continguts de la constitució territorial econòmica ja ha quedat recollida a les pàgines anteriors. Ara cal acomplir la mateixa tasca quant a la constitució econòmica territorial.

El concepte de constitució econòmica territorial té una construcció en clau negativa. La constitució econòmica territorial implica la projecció sobre el conjunt de poders públics territorials dels principis de la constitució econòmica. No fa referència, per tant, a la distribució territorial dels títols competencials d'intervenció en la vida econòmica, sinó que, com un *prius* lògic, estableix l'estatut constitucional, abstracte i horitzontal de l'exercici de les potestats i títols d'intervenció, entesos, en aquest cas, com a títols constitucionals i no competencials; un estatut, per tant, comú a tots els poders públics.

El concepte de constitució econòmica territorial es confondria, així, amb el concepte de constitució econòmica, del qual tan sols seria una projecció espacial.

3. El model d'organització territorial en la Constitució espanyola i la construcció de la constitució territorial econòmica

He examinat breument el concepte de constitució territorial econòmica. Ara cal reconstruir, des de les tesis que acabo d'exposar, els perfils de la constitució territorial econòmica de l'Estat espanyol. No obstant això, no és possible esgotar l'anàlisi d'aquest concepte i em limitaré, per tant, a acotar els elements nuclears articulats entorn dels principis i regles bàsics.²³

23. Per a una visió acabada del model de constitució territorial econòmica en el nostre text constitucional, vegeu, de manera singular, Albertí i Rovira, *Autonomia política i unitat econòmica*, Barcelona, 1993, especialment pàg. 188 i seg.

3.1. *El principi d'autonomia*

L'autonomia dels ens territorials, constitucionalment reconeguda i garantida, és un principi ordenador del sistema de poders públics que la Constitució dissenya, i així ho entén, com és ben sabut, el nostre Tribunal Constitucional.

L'autonomia com a principi institucional té, en paraules del nostre Tribunal Constitucional, com a nucli essencial, una «*capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias*». ²⁴ Una capacitat de decisió que es concreta en la possibilitat de dotar l'acció d'aquests poders públics d'una orientació política pròpia, expressió primera de l'autonomia política, però que també es tradueix en una potestat de normativa autònoma, expressió d'una autonomia normativa, amb la conseqüent pluralitat no solament d'ordenaments —estatal i autonòmics infraordenats a l'ordenament constitucional—, sinó també d'una pluralitat d'*indirizzi politici* a les distintes esferes competencials dels diversos ens territorials. ²⁵

L'exercici d'aquest dret en l'autonomia incorpora, en l'assumpció de competències que els diferents textos estatutaris efectuen, títols competencials que es projecten sobre diferents sectors de l'activitat econòmica i que disciplinen, positivament i negativament, els poders d'ordenació dels diferents ens territorials en relació amb aquests, ja sigui de manera singular, ja sigui amb caràcter general.

El mateix text constitucional, a l'article 148.1.13, preveu un títol competencial de projecció horitzontal sobre diferents matèries competencials: és «el foment del desenvolupament econòmic de la Comunitat Autònoma dins dels objectius marcats per la política econòmica nacional».

La previsió competencial continguda en aquest precepte suscita immediatament diverses qüestions:

- En primer lloc, l'extensió del contingut i l'objecte que es poden integrar en aquest títol competencial. Cal pensar que les accions dels poders públics territorials que poden integrar-se conceptualment en un objecte material competencial com el foment del desenvolupament econòmic cobreixen un elenc molt variat; el «foment del desenvolupament econòmic» és un concepte de contorns més amplis que l'activitat sectorial o singular d'impuls i assegurament de la iniciativa privada mitjançant tècniques ben conegudes per tothom; el «foment del desenvolupament econòmic» integra també, des d'una lectura teleològica de l'activitat administrativa, a títol d'exemple, les polítiques territorials de dotació d'infraestructures, dotacions amb una evident connexió finalista amb el títol competencial que tractem, per bé que el seu enquadrament constitucional, des d'una perspectiva de pura tècnica jurídica, sembla que es troba, en aquest cas, en els apartats 3, 4, 5 i 10 del mateix article 148.
- La segona qüestió que planteja el precepte tractat es mou en un pla diferent, com és l'abast de la regla d'enquadrament del seu incís final «dins dels

24. STC 37/1987, de 26 de març.

25. En aquesta dualitat de projeccions del principi d'autonomia, amb una funció de complementarietat i no de contradicció o d'alternativitat, se situa, entre d'altres, Paladin, *Diritto Regionale*, Pàdua, 1985, pàg. 39.

- objectius marcats per la política econòmica nacional». La resposta, malgrat això, està íntimament lligada amb la dinàmica del segon dels principis que examinaré tot seguit.

3.1. *El principi d'unitat*

El principi d'unitat —en tensió dialèctica permanent amb el principi d'autonomia— ocupa, com és també ben sabut, un lloc excepcional en l'arquitectura de la constitució territorial. La seva projecció sobre la construcció de la constitució territorial econòmica es concreta en tres nivells:

- Una primera projecció imposa la unitat del sistema econòmic a tot el territori de l'Estat; la regla que es dedueix d'aquest primer nivell d'aproximació no té un efecte directament atributiu de nous títols competencials a favor d'instàncies territorials concretes (fet que no exclou que títols competencials específics trobin aquí llur principi informador). Ben al contrari, aquesta primera projecció del principi d'unitat es concreta en una regla de limitació en l'exercici de títols competencials, limitació que fonamenta una interdicció general de qualsevol procés de fragmentació territorial del sistema econòmic amb la consegüent aparició de sistemes econòmics territorialment diferenciats. En aquests sistemes, les regles relatives al funcionament dels processos d'intercanvi o a les relacions entre subjectes públics i privats amb els béns, determinats sectorialment o generalment, són qualitativament diferents. La genealogia de determinats preceptes constitucionals a partir d'aquesta primera projecció és evident, malgrat que, com veurem, la doctrina del Tribunal Constitucional atribueix —en algunes ocasions— a aquest primer nivell de concreció del principi d'unitat la fonamentació de regles que tenen l'origen en alguna de les dues projeccions restants. Així, doncs, podem examinar una lectura del principi d'unitat de mercat que la doctrina del nostre Tribunal Constitucional considera bàsic en el funcionament del sistema autonòmic, entenent que *«Esta exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado es más imperiosa en aquéllos como el nuestro, que tiene una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial. La unidad 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»*.²⁶ Òbviament, en aquest supòsit no està en joc la unitat de mercat, sinó la unitat del sistema econòmic.²⁷
- En una segona projecció, el principi d'unitat proscriu la fragmentació territorial del mercat garantint-hi una concurrència igual de tots els operadors

26. STC 1/1982, de 28 de gener; en el mateix sentit, entre d'altres, STC 29/1986, de 20 de febrer.

27. Sobre una lectura del principi d'unitat de mercat com a unitat del sistema econòmic, vegeu, entre d'altres, Fernando Pablo, «Las funciones del principio de unidad de mercado en la Jurisprudencia Constitucional», REDA, núm. 73, 1992, pàg. 29 i seg.

econòmics; el desenvolupament del principi pren la forma d'una regla general de limitació que es concreta en una interdicció de qualsevol discriminació positiva o negativa que tingui l'origen en una activitat normativa o d'una altra naturalesa dels poders públics. Aquesta segona projecció tampoc no es concreta, primàriament, en regles d'atribució de títols competencials, sinó en regles que estableixen una limitació general a l'exercici de títols competencials prèviament atribuïts als diferents ens territorials.

- La tercera projecció del principi d'unitat es mou en un pla ben diferent, al qual fa referència l'incís final de l'article 148.1.13 que acabem d'examinar. En aquest nivell es prescriu una acció unitària de tots els poders públics territorials. Aquest manament general es concreta en una tipologia de regles de naturalesa diversa, des de regles d'enquadrament —com el susdit incís final de l'article 148.1.13, que troba aquí la seva ubicació més adequada— fins a regles atributives de títols competencials —com ara l'article 149.1.13.²⁸

Obviament, el principi d'unitat té altres desenvolupaments que poden projectar-se, encara que de manera indirecta, sobre l'arquitectura de la constitució territorial econòmica; així, de manera significativa, en connexió amb el principi d'igualtat, les dues regles constitucionals, de naturalesa ben diferent, contingudes en els articles 139.1 i 149.1.1. La primera opera, com és ben sabut, com a regla de limitació de l'exercici de títols competencials; la segona, contràriament, és una regla atributiva de competències.

L'article 139.1 no prescriu, encara que una primera lectura apressada podria donar-ho a entendre, una uniformitat absoluta de les condicions de vida, com a projecció d'una uniformitat en l'acció de tots els poders públics territorials, en tot el territori de l'Estat, ja que aquesta, com succeeix també en relació amb el principi d'unitat de mercat, seria incompatible amb el model d'organització territorial constitucionalitzat.

El que prohibeix, amb caràcter general, la regla de limitació continguda en l'article 139.1, és la discriminació per un poder territorial, per raó del seu origen o lloc de residència davant els poders públics territorials, ja sigui en la seva funció normocreadora, ja sigui en la seva activitat administrativa, interdicció de discriminació que és la «projecció territorial» del principi d'igualtat proclamat en l'article 14 del mateix text constitucional.²⁹

La prohibició de discriminació no impedeix una normativa diferenciada per a cada ens territorial. El que impedeix és l'existència de diferències discriminatòries

28. Per a aquesta tercera projecció del principi d'unitat en el marc de la constitució territorial econòmica, vegeu, entre d'altres, Tornos, «El principio de distribución de competencias y la necesaria unidad de la política económica», REDA, núm. 29, 1981, pàg. 319 i seg.; sobre la funció atributiva de competències de l'article 149.1.13, vegeu, entre d'altres, Fernando Pablo, *op. cit.*, pàg. 32 i seg.

Per a una lectura de les tres dimensions del principi d'unitat de mercat en la jurisprudència del Tribunal Constitucional, vegeu, entre d'altres, Albertí i Rovira, *Autonomia política i unitat econòmica*, *op. cit.*, pàg. 202 i seg. i Sainz Moreno, «El principio de unidad del orden económico y su aplicación por la jurisprudencia constitucional», al volum col·lectiu *Pasado, presente y futuro de las comunidades autónomas*, Madrid, 1898, especialment pàg. 245 i seg.

29. En la línia interpretativa que aquí defensem, la STC 37/1987, de 26 de març.

com a conseqüència d'aquesta activitat normativa o del seu acompliment, bo i permetent diferències justificades en el si de cada ordenament.

He examinat la problemàtica general d'ambdós preceptes en un altre lloc i és ben coneguda per tots. Ara cal deixar constància, no obstant això, de dues qüestions. Primerament, la naturalesa de les regles contingudes en ambdós preceptes; així, l'article 139.1 conté una regla de limitació de l'exercici de títols competencials d'abast general en projectar-se sobre títols competencials diversos entre els quals, amb normalitat, poden trobar-se títols que en llur objecte material integrin activitats econòmiques, mentre que l'article 149.1.1, tant per la seva ubicació sistemàtica com, sobretot, per la seva estructura, conté una regla d'atribució d'un títol competencial específic a favor de l'Estat, a partir d'un acotament d'un sector material de l'ordenament, i aquest no és altre que els drets i els deures constitucionals. La connexió que, en aquest segon supòsit, hi ha amb la constitució territorial econòmica és indirecta, per tal com es troben vinculades a l'exercici d'aquests drets o deures constitucionals activitats econòmiques.

No obstant això, l'hermenèutica de les regles esmentades no es troba exempta de problemes. Així, un examen de la doctrina del Tribunal Constitucional permet de comprovar com aquest tendeix, en algunes ocasions, a utilitzar, acumulativament o alternativament, els principis (unitat del sistema econòmic; unitat de la política econòmica; unitat de mercat) i regles esmentats en una pràctica que dilueix la funcionalitat d'aquestes estructures en l'arquitectura de la constitució territorial.

Malgrat això, sembla imposar-se una conclusió després d'aquesta primera aproximació al principi d'unitat en la seva projecció sobre la constitució territorial econòmica.

La dinàmica del principi d'unitat imposa, des d'un primer procés d'integració sistemàtica, una constitució econòmica única.

La pregunta sorgeix immediatament: per a què cal, doncs, una constitució territorial econòmica, si la dinàmica del principi d'unitat imposa una única constitució econòmica? La resposta planteja la síntesi dels problemes de la constitució territorial econòmica.

El primer grup de qüestions de les relacionades anteriorment rau en la constitució econòmica territorial, amb una construcció —recordem-ho de pàgines anteriors— en negatiu. Els dos nivells restants han d'examinar-se des de la perspectiva de la constitució territorial econòmica, atès que en l'ordre aplicatiu concret de la constitució territorial econòmica s'imposa inexorablement la consideració dels principis i les regles de la constitució econòmica territorial i, per tant, de la constitució econòmica.

Tot això no exclou la necessitat d'examinar, en la part final d'aquest estudi, com ja he assenyalat, la vinculació existent entre les regles de limitació derivades del principi d'unitat del sistema econòmic i l'exercici de títols competencials amb projecció en l'ordenació d'activitats econòmiques.

3.3. *La clàusula de comerç*

Els dos principis ordenadors de l'arquitectura de la nostra constitució territorial econòmica que han estat examinats tenen, en la clàusula de comerç, la clau de volta del sistema.

Sembla necessari, en primer lloc, definir el que entenem per clàusula de comerç, una definició funcional que pretén tenir una utilitat limitada al servei del nostre objecte d'estudi.³⁰

La finalitat de la clàusula de comerç sembla evident: garantir la circulació lliure de mercaderies, béns i serveis, el lliure comerç, a l'interior d'un mercat concret.

Tan sols ens interessen, entre la multiplicitat d'elements que operen en el mercat, els que, amb una naturalesa normativa, anomenem habitualment *clàusula de comerç*.

La taxonomia de les regles amb què opera la clàusula de comerç ens proporciona una primera aproximació a l'anàlisi de la seva estructura.

Aquesta anàlisi ha de tenir en compte, en primer lloc, la naturalesa de regla instrumental de la clàusula de comerç, que ha d'estar al servei d'un principi com el d'unitat de mercat; i aquesta instrumentalitat implica, per tant, la subordinació de la funcionalitat de la clàusula de comerç a l'acompliment d'aquest principi.

La caracterització de la clàusula de comerç pel que fa a la seva estructura tecnicojurídica com a regla de limitació té una eficàcia en relació amb la projecció de la mateixa clàusula sobre el sistema competencial. L'anomenada *clàusula de comerç negativa* pot anar acompanyada d'una clàusula de comerç positiva, construïda com una regla que atribueix un títol competencial d'ordenació general dels processos d'intercanvi. La clàusula de comerç, construïda així com a regla d'atribució, reserva un títol competencial a favor d'un ens territorial convertint-lo en garant de la llibertat de circulació de mercaderies, serveis i capitals; aquest és el cas de la clàusula de comerç de la Constitució dels Estats Units (art. I s. 8).

Finalment, una part de la funcionalitat de la clàusula de comerç pot estar integrada en els processos d'assignació competencial primària que la constitució territorial efectua en cada sector.

3.3.1. La construcció de la clàusula de comerç en l'ordenament constitucional espanyol

La clàusula de comerç que integra l'article 139.2 del nostre text constitucional constitueix, com ja he assenyalat, la clau de volta sobre la qual és ordenada l'arquitectura de la constitució territorial econòmica. Sembla necessari afegir-hi immediatament que, com intentaré de demostrar tot seguit, el nostre ordenament integra, de fet, dues clàusules de comerç.

3.3.1.1. Autonomia i unitat de mercat

La construcció en positiu del principi d'autonomia significa una capacitat de decisió que es concreta en la possibilitat de dotar l'acció d'aquests poders públics

30. Per a una anàlisi de la clàusula de comerç de la constitució americana, vegeu, entre nosaltres, Ortega Álvarez, «La división de competencias económicas en los Estados Unidos», en el volum col·lectiu *La distribución de competencias entre el poder central y las autonomías territoriales en el derecho comparado y en la Constitución española*, dirigit per García de Enterría, Madrid, 1980, pàg. 35 i seq., com també l'estudi més complet entre nosaltres, Borrajo Iniesta, *Federalismo y unidad económica. La cláusula de comercio de la Constitución de EE.UU.*, Madrid, 1986.

d'una direcció política pròpia —expressió primera de l'autonomia política— i d'una potestat normativa autònoma —expressió d'una autonomia normativa.

Una capacitat de decisió i de normació que queda delimitada, en primer lloc, pels propis interessos, principi que és susceptible d'una construcció positiva atès que «*exige que se dote a cada ente de todas las [competencias] propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo*».³¹ De tota manera, en la doctrina del nostre Tribunal Constitucional, aquest principi té també una construcció negativa, per tal com limita l'exercici de la potestat de direcció política, de col·laboració en l'acompliment de l'interès general, justament tan sols a «*la gestión de los respectivos intereses*».³²

El principi d'autonomia —i els principis i regles derivats d'aquest— s'ha d'entendre, no obstant això, en el marc d'un principi general d'unitat atès que «*cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad*».³³

Un principi, el d'unitat, que té múltiples projeccions. M'interessa aquí, d'entre totes les que he examinat en relació amb la construcció de la constitució territorial econòmica, la unitat de mercat, per tal com la clàusula de comerç serveix a l'acompliment d'aquesta unitat de mercat.

El contingut mínim d'aquest principi d'unitat de mercat troba, també, un tractament en la doctrina del nostre Tribunal Constitucional, per a qui «*esta unidad de mercado supone, por lo menos, la libertad de circulación sin trabas por todo el territorio nacional de bienes, capitales, servicios i mano de obra y la igualdad de las condiciones básicas del ejercicio de la actividad económica*».³⁴ Això no obstant, de nou el nostre Tribunal Constitucional abraça, en una sola fórmula, dues projeccions diferents del principi d'unitat en la constitució territorial econòmica: d'una banda, la unitat *del* mercat (un mercat únic), i, de l'altra, la unitat *de* mercat (un únic sistema econòmic). Malgrat el fet que utilitzo l'expressió encunyada *unitat de mercat* per referir-me al primer i no al segon dels nivells de projecció, la diferència és qualitativament rellevant i hem d'estar alerta d'una interpretació errònia de la seu constitucional d'ambdues projeccions del principi d'unitat.

El problema de la seu constitucional torna a ser en aquest cas una qüestió d'una envengadura més gran que la simple ubicació sistemàtica d'una regla: respon a la seva pròpia naturalesa. La qüestió que tractem és una bona mostra del que afirmo; com he assenyalat abans, l'acompliment del principi d'unitat *de* mercat respon a regles atributives de competència —amb caràcter basilar, l'article 149.1.13—,

31. STC 4/1981, de 2 de febrer.

32. STC 25/1981, de 14 de juliol, en què el Tribunal Constitucional sosté que «*aunque las Comunidades Autónomas no son, ni pueden ser ajenas al interés general del Estado, la defensa específica de éste es atribuida por la Constitución al Gobierno*», una doctrina de la qual dissentien, en vot particular, quatre magistrats, segons els quals la defensa dels interessos generals no pot considerar-se privativa del Govern, sinó que, al contrari, el mateix text constitucional preveu supòsits en què la col·laboració dels diferents òrgans i poders constitucionals sembla imposar-se com a criteri. A això hem d'afegir que una visió reduccionista de la funció de les comunitats autònomes en el sistema constitucional és contrària als principis de lleialtat i col·laboració que el mateix text proclama.

33. STC 4/1981, de 26 de febrer.

34. STC 88/1986, d'1 de juliol; també, entre d'altres, STC 64/1990, de 5 d'abril.

mentre que a l'acompliment del principi d'unitat *del* mercat responen, primàriament, encara que no de manera exclusiva, regles de limitació de títols competencials —de manera singular, la clàusula de comerç.³⁵

La primera vinculació que s'estableix, en la doctrina esmentada, entre el mercat únic —com a objectiu— i la clàusula de comerç —com a regla instrumental per aconseguir-lo— és, segons el meu punt de vista, palmària.

Pero el mateix Tribunal Constitucional ha recordat, recentment, que les exigències referides d'un únic ordre econòmic i d'un mercat nacional «*no excluye la existencia de la diversidad jurídica que resulta del ejercicio por los órganos autonómicos de competencias normativas sobre un sector económico*».³⁶

La qüestió radica, per tant, a fer compatibles el principi d'unitat de mercat i la diversitat jurídica. Aquesta compatibilitat «*ha de buscarse en un equilibrio entre ambos principios, equilibrio que, al menos, admite una pluralidad y diversidad de intervenciones de los poderes públicos en el ámbito económico, siempre que reúnan las varias características de que la regulación autonómica se lleve a cabo dentro del ámbito de la competencia de la Comunidad; que esa regulación, en cuanto introductora de un régimen diverso del o de los existentes en el resto de la Nación, resulte proporcionada al objeto legítimo que se persigue, de manera que las diferencias en ellas previstas resulten adecuadas y justificadas por su fin, y, por último, que quede en todo caso a salvo la igualdad básica de todos los españoles*».³⁷

3.3.1.2. La clàusula de comerç com a regla de limitació de les competències dels ens territorials. L'article 139.2

El constituent no esgota, en un únic precepte, el conjunt de regles que integren la clàusula de comerç. Les regles més rellevants que la integren són, malgrat això, d'identificació ben senzilla. Així, podem distingir regles de limitació i regles d'atribució que tenen, com a finalitat última, la garantia de la circulació lliure en un mercat únic.

L'acotació de les regles de limitació ha de començar per l'article 139.2 del text constitucional. L'article 139.2 no conté, com hom ha pretès en algunes ocasions, una regla atributiva de competències per tal de garantir la llibertat de circulació de mercaderies, béns, serveis i capitals, sinó una limitació general a l'exercici de les competències per tots els ens territorials, siguin aquestes competències referides directament al comerç com a sector material de l'activitat o es projectin sobre aquest, amb motiu de l'exercici de competències sectorials diverses *ratione materiae*. La limitació general opera, doncs, respecte a totes les autoritats davant les comunitats autònomes i tots els ens que integren l'Administració local, però també —i això ho oblidem, de vegades— davant els poders de l'Estat.

A la projecció de l'article 139.2 sobre el sistema competencial no li manca, però, polèmica. Així, doncs, la tesi que aquí mantenim de la seva naturalesa com a

35. Mantindré, però, l'expressió *unitat de mercat* per referir-me a la unitat del mercat, fins i tot tenint en compte els aspectes que poden confondre'ns, els quals crec que queden prou clars en aquestes ratlles.

36. STC 225/1993, de 8 de juliol.

37. STC 88/1986, d'1 de juliol; també STC 64/1990, de 5 d'abril.

regla de limitació i no d'atribució de competències s'enfronta a la doctrina del Consell d'Estat, que entén que: «*El artículo 139.2 no es, al menos en la primera interpretación que del mismo puede extraerse, atributivo de competencias, ya que se limita a establecer una prohibición que alcanza a todos los poderes públicos. Pero, por la vía de la aplicación supletoria, en la eventualidad de que la disposición deviniera invalidada por infringir el artículo 139.2, por ejemplo, no se generaría un vacío legal si existiera una norma dictada al amparo del artículo 149.3, ya que ésta regiría las situaciones sobre las que se hubiera pretendido la aplicación de la norma expulsada del ordenamiento jurídico*».³⁸

La doctrina que acull el dictamen contrasta amb la tesi que se sosté en vot particular a aquest, d'acord amb la qual «*El precepto considerado [artículo 139.2] establece un límite al ejercicio de las competencias. Hay que tener muy presente que una cosa son los límites constitucionales y estatutarios relativos a la atribución de las competencias y otra los criterios materiales en cuanto al ejercicio de las competencias (de todos los poderes públicos), como sucede con los que impone el artículo 139.2 de la Constitución. La distribución de competencias responde, en último término, a unos principios y, entre ellos, aparte de los de unidad y autonomía, los de igualdad sustancial (artículo 139.1) y de libre circulación de bienes (artículo 139.2); pero de estos principios no derivan directamente competencias, aunque, ciertamente, informan a reglas que asignan competencias*».³⁹

En efecte, el principi de llibertat de circulació de béns, serveis, capitals, mercaderies i mà d'obra opera com un criteri intern —intern a la pròpia competència— per a l'exercici de les potestats dels diferents poders públics.

La doctrina del nostre Tribunal Constitucional dóna suport a la tesi que mantinem aquí respecte a l'article 139, afirmant: «*Este precepto tampoco es atributivo de competencias, sino que se limita a establecer principios que son límites, tanto de las competencias autonómicas como de las estatales y, por ello, inadecuados para resolver un conflicto de competencias*».⁴⁰

Les limitacions que imposa l'article 139.2 es projecten d'una manera privilegiada sobre les competències de les comunitats autònomes en matèria de «comerç interior» (art. 10.27 EAPV, art.12.1.5 EAC, art. 30.4 EAG, art. 18.1.6 EAAAnd, art. 12 d'EEAst, art 24 d'EACant, art. 10.4 EALRio., art. 12 c EAMur, etc.).⁴¹

38. Dictamen de 5 de febrer de 1991, 55.516 secció 7a, RDL, 1991, pàg. 228.

39. Vot particular al Dictamen citat a la nota anterior, RDL, 1991, pàg. 231.

40. STC 14/1989, de 26 de gener.

41. Cal tenir en compte que l'assumpció estatutària de les competències en matèria de comerç interior no era efectuada amb el mateix abast a les anomenades autonomies de via ràpida i a les de via lenta. L'assumpció per aquestes darreres de competències en la matèria, només competències de naturalesa executiva, presentava problemes de constitucionalitat en què no podem aturar-nos. Per altra banda, no totes les comunitats autònomes de via lenta van limitar el procés d'assumpció de competències en matèria de comerç interior a les facultats d'execució. Així, a títol d'exemple, l'Estatut d'Autonomia d'Aragó preveia, pel que fa a la competència de què tractem, tant facultats executives com facultats de desplegament normatiu de la legislació bàsica estatal (art. 36 c); una assumpció que no ha suscitat cap mena de retret pel Tribunal Constitucional i que s'efectua com en altres textos estatutaris amb un caràcter formalment instrumental respecte a les competències que assumeixen les comunitats autònomes de via lenta en el marc constitucional de l'article 148. Quant a la doctrina del Tribunal Constitucional, cal tenir en compte la STC 264/1993, de 22 de juliol, en què, malgrat declarar inconstitucional una bona part de la Llei de les Corts d'Aragó 9/1989, de 5 d'octubre,

L'assumpció de competències en matèria de comerç interior és acompanyada d'una referència expressa al principi de lliure circulació de mercaderies en la major part dels textos estatutaris en què aquesta competència és assumida en règim d'exclusivitat.⁴²

La conflictivitat que acompanya l'exercici de les competències en matèria de comerç interior no té solament com a regla de constitucionalitat l'article 139.2, sinó també altres preceptes constitucionals que contenen, en aquest cas sí, autèntiques regles d'atribució competencial. Em refereixo als apartats 1 i 13 de l'article 149, preceptes que, al seu torn, incideixen en la construcció de la clàusula de comerç i als quals faré referència més endavant. Òbviament, altres preceptes constitucionals que contenen regles relatives al comerç interior no susciten, *prima facie*, problemes competencials; així, la reserva de llei en matèria de comerç interior recollida a l'article 51.3 se satisfà plenament per una norma d'aquest rang tant si té un origen estatal com autonòmic, a banda del repartiment competencial que opera sobre aquesta matèria.⁴³

M'interessa destacar, però, la manera com l'article 139.2 no solament es projecta sobre les competències en matèria de comerç interior —tal com es formulen en els diferents estatuts d'autonomia—, sinó també sobre altres continguts competencials de naturalesa ben diferent; així, les al·legacions a títols com ara urbanisme i ordenació del territori en relació amb l'«urbanisme comercial» en ocasió de la constitucionalitat de la Llei del Parlament de Catalunya 3/1987, de 9 de març, d'equipaments comercials.⁴⁴ Les competències materials sobre sanitat alimentària i defensa del consumidor són, de manera més freqüent que el supòsit esmentat darrerament, àmbit de projecció normal de l'article 139.2.

Finalment, si la regla de limitació inclosa en l'article 139.2 no impedeix a les comunitats autònomes l'exercici de competències pròpies que incideixen sobre el comerç, la recerca d'un punt d'equilibri, com ja hem assenyalat, s'imposa, ara des de la problemàtica específica del principi de llibertat de circulació, com a element basilar però individualitzat del mercat.

El Tribunal Constitucional afirma, com hem vist, que la unitat de mercat no implica l'exclusió de la diversitat jurídica resultant de l'exercici de competències esmentades, ja que «*no toda medida que incida en la libre circulación de bienes y personas por el territorio nacional es necesariamente contraria al artículo 139.2 de la*

d'ordenació de l'activitat comercial, el nostre Tribunal Constitucional no va qüestionar la legitimitat constitucional del títol competencial que emparava tal disposició, encara que la intel·ligència de l'abast de la competència sí que ha estat el fonament del retret d'inconstitucionalitat esmentat.

42. La qualificació d'una competència com a exclusiva en un text estatutari ha de ser presa, com és ben sabut, amb la més gran de les reserves. Aquest advertiment ja va ser efectuat pel Tribunal Constitucional des de les seves primeres decisions. En el cas que tractem, l'exclusivitat respon preferentment a l'assumpció tant de facultats de normació com d'execució; per contraposició a les competències purament executives que assumeixen les comunitats de via lenta, aquesta regla ha de tenir en compte excepcions, com les que hem esmentat en la nota anterior.

43. En aquest sentit, STC 225/1993, de 8 de juliol.

44. STC 227/1993, de 9 de juliol. També, encara que amb un plantejament una mica diferent quant a la norma impugnada i als títols esgrimits, STC 225/1993, de 8 de juliol. En aquesta darrera manca la referència directa a l'anomenat urbanisme comercial, però en una bona part de la doctrina fixada en ella inspira la Sentència esmentada en primer lloc.

*Constitución, sino que lo será cuando persiga de forma intencionada la finalidad de obstaculizar la libre circulación o genere consecuencias objetivas que impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y sean desproporcionados respecto del fin constitucionalmente lícito que pretenda la medida adoptada».*⁴⁵

En la construcció del sistema autonòmic, altres preceptes constitucionals semblen oferir, d'acord amb la doctrina del nostre Tribunal Constitucional, una gran potencialitat per preservar el principi d'unitat de mercat atribuït a l'Estat, no obstant això, la funció de garant d'aquest. La projecció indirecta d'aquests articles no resta importància a llur funció. En destaquen, com ja he assenyalat, els apartats 1 i 13 de l'article 149.

L'article 149.1.1 reserva a l'Estat la disciplina de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals.

La projecció d'aquesta reserva competencial sobre l'activitat econòmica no és tan remota com hom podria pensar. Així, a títol d'exemple, els problemes de relació entre els drets del consumidor; la reserva competencial per connexió del 51; la protecció de la sanitat, com a títol competencial específic a l'article 149.1.16, però amb una seu igualment rellevant en el mateix article 51;⁴⁶ i la projecció de les reglamentacions sobre la matèria en les condicions de circulació i comercialització de béns i mercaderies;⁴⁷ però fins i tot pot arribar a drets com ara la llibertat d'empresa.⁴⁸

L'apartat 149.1.13 completa el panorama com a clàusula atributiva, si admetem la vinculació que la doctrina del Tribunal Constitucional sembla establir entre ordenació general de l'economia i unitat de mercat, en afirmar que «*la competencia estatal, en cuanto a la ordenación general de la economía, responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución*».⁴⁹ La interpretació del precepte esmentat pot ser ben diferent i allunyada del sentit de la clàusula de comerç. L'apartat 149.1.13 conté una reserva competencial a favor de l'Estat que el converteix en motor i director de la política econòmica nacional presa com a conjunt, però això no té res a veure, almenys directament, amb una atribució de competències en relació amb la garantia de la lliure circulació de mercaderies.

El mateix Tribunal Constitucional va cridar l'atenció sobre els possibles excessos en la invocació d'aquest títol competencial, afirmant que «*la ordenación general*

45. STC 36/1981, de 16 de novembre. També, entre d'altres, STC 88/1986, d'1 de juliol; 64/1990, de 5 d'abril i 66/1991, de 22 de març.

46. Malgrat que el Tribunal Constitucional ja va assenyalat, en nombroses ocasions, que l'article 51 no és regla competencial; així, la STC 202/1992, de 23 de novembre.

47. Així, el Tribunal Constitucional prefereix, en algunes ocasions, aïllar com a matèria la sanitat i relegar a un segon terme la possible incidència de títols de contingut econòmic amb vista a determinar la regla competencial aplicable. Tot això per raó d'un criteri d'especialitat, però sense excloure per compler la projecció d'altres matèries com les esmentades. Vegeu sobre això, entre d'altres, STC 15/1989, de 26 de gener.

48. En aquest sentit, STC de 16 de novembre de 1981.

49. STC 186/1988, de 17 d'octubre. Amb un plantejament similar, STC 29/1986, de 20 de febrer, malgrat que, en aquest cas, la invocació del principi d'unitat de mercat sembla més convincent.

*de la economia que corresponde al Estado no puede extenderse de forma excesiva hasta enmarcar en él cualquier acción de naturaleza económica si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica generab.*⁵⁰

Finalment, l'Estat recorre, de manera freqüent, a altres preceptes constitucionals no integrats directament en la constitució territorial econòmica, per exemple a les seves competències en matèria de sanitat, ja esmentades, per reforçar la funció de garant constitucional de la unitat de mercat.⁵¹

La síntesi de tots aquests processos queda reflectida de manera palmària en la doctrina del Tribunal Constitucional, «*dada la unidad del mercado, la libre circulación de bienes y la indudable incidencia que en la salud pueden tener determinados productos, es obvio que todo ello debe quedar integrado en un mismo sistema normativo.*»⁵²

3.3.2. Mercat únic i clàusula de comerç en l'ordenament comunitari

La clàusula de comerç constitucional ha de completar-se amb l'examen de la clàusula de comerç comunitària, atès que aquesta darrera és integrada en el nostre ordenament com una part fonamental del conjunt del sistema normatiu comunitari.

Entre els propòsits fundacionals de la CEE apareixia, de manera destacada, l'establiment d'un mercat comú com un mitjà —encara que no l'únic— de fer possible «un desenvolupament harmoniós de les activitats econòmiques en el conjunt de la Comunitat, una expansió contínua i equilibrada, [...]» (article 2 del Tractat de Roma). El Tractat de la Unió Europea enriqueix els continguts fundacionals, però manté vigent el principi d'un mercat comú com un «espai sense fronteres interiors», un concepte òbviament més ambiciós i d'una capacitat transformadora que es projecta més enllà d'allò econòmic, però també, convé no oblidar-ho, en allò econòmic.

Al servei de l'acompliment d'aquest mercat comú els diferents tractats inclouen una sèrie de disposicions que contenen tant regles d'atribució a la Comunitat/Unió com regles de limitació de les competències dels estats membres. Així ho fan els apartats *a*, *b* i *c* de l'article 3 del Tractat de Roma i la supressió de drets de duana entre els estats membres, de restriccions quantitatives o de mesures d'efecte equivalent, apartat *a* —regla de limitació que és formulada amb caràcter més general a l'apartat *c*—, sense oblidar altres apartats del mateix article que són orientats cap a la mateixa finalitat.⁵³

La regla general de funcionament del mercat comú és el principi de lliure circulació de mercaderies de conformitat amb el qual, segons paraules del Tribunal de Justícia, «*un bien legalmente producido y comercializado en un Estado miembro debe beneficiarse de la libre circulación de mercancías.*»⁵⁴ L'articulació d'aquest principi,

50. STC 76/1991, d'11 d'abril. Anteriorment el Tribunal Constitucional ja havia fet paleses les seves reserves a una interpretació extensiva de l'article 149.1.13 amb motiu de l'atribució de competències a l'Estat, com ara en la Sentència 125/1984, de 20 de desembre.

51. STC 71/1982, de 30 de novembre.

52. STC 32/1983, de 28 d'abril, després d'haver raonat des dels articles 43, 51, 139.2 i 149.1.1.

53. En desenvolupament d'aquest principi, en el mateix Tractat, articles 9 a 37.

54. STJCE de 20 de febrer de 1979, «*Rewe-Zentral AG C. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*» (decisió més coneguda com «*Cassis Dijon*»), *Rec.* 1979, 660.

atesa l'existència d'autoritats nacionals amb poders normatius i d'altra naturalesa, obliga a desenvolupar de manera exhaustiva les garanties de la lliure circulació.

La prohibició de drets de duana,⁵⁵ primera i primària de les limitacions al lliure comerç, és completada amb una interdicció d'igual abast respecte a les taxes d'efecte equivalent. El concepte de taxes d'efecte equivalent és certament complex. La prohibició abraçaria les càrregues degudes per un concepte diferent dels drets de duana, però vinculats al travessament de fronteres (drets abonats per l'autorització per efectuar la importació dels productes, drets abonats per inspeccions sanitàries, drets abonats per al manteniment de serveis estadístics, etc.); malgrat el fet que, com ha assenyalat el Tribunal, el moment en què és efectuada la imposició de la taxa és irrellevant, ja que pot ser posterior al moment en què es travessa la frontera.

Així, doncs, la primera definició que va efectuar el Tribunal del concepte de taxa d'efecte equivalent tenia uns perfils amplis perquè integrés totes les mesures amb una articulació paral·lela als drets duaners clàssics, entenent per taxes d'efecte equivalent «aquellas que, un derecho cualquiera que sea su denominación y su técnica, [constitueixen] un derecho unilateralmente impuesto, sea en el momento de la importación, sea ulteriormente, y que, gravando específicamente un producto importado de un país miembro con exclusión de un producto nacional similar, tiene por resultado [...] la misma incidencia que un derecho de aduana».⁵⁶ La jurisprudència posterior del Tribunal va portar l'abast de la prohibició de taxes d'efecte equivalent més enllà, excloent-ne la intencionalitat i l'efecte discriminatori o proteccionista com a element caracteritzador.⁵⁷

La construcció de la clàusula de comerç comunitària ha de tenir en compte, també, les regles d'atribució de competències a les institucions comunitàries que operen en els tractats; així, i de manera significativa, la cessió pels estats membres de la direcció de la política duanera per a la consecució d'un aranzel comú, sense el qual la construcció del mercat únic interior serà del tot irrealitzable.⁵⁸ L'acompliment d'una política comercial comuna i la projecció corresponent sobre el sistema aranzelari no té, però, per a l'assumpte de què tractem, un interès preferent.⁵⁹ Però convé no oblidar, com va afirmar el Tribunal fa més de deu anys, que la Comunitat va substituir els estats membres en l'execució dels acords previstos al GATT.⁶⁰ Aquesta pèrdua de sobirania dels estats membres es constitueix d'acord amb les mateixes prescripcions dels tractats i abraça la política comercial exterior comuna.

55. Cal recordar que el Tribunal de Justícia va declarar, l'any 1963, l'efecte directe d'aquesta prohibició continguda a l'article 12 del Tractat, Sentència de 5 de febrer de 1963, «Van Gend & Loos», *Rec.* 1963, pàg. 1.

56. STJCE de 14 de desembre de 1962, «Commission C. Grand-duché de Luxembourg et Royaume de Belgique», *Rec.* 1962, pàg. 813 (més coneguda com la Sentència de l'alajú).

57. STJCE d'1 de juliol de 1969, «Social Fonds voor Dimantarbeiders», *Rec.* 1969, pàg. 211.

58. Els articles 18 i seg. del Tractat CEE són orientats envers aquesta finalitat.

59. Tampoc no és objecte d'interès, malgrat la seva transcendència per a la consecució d'un mercat únic, un altre sector important de la intervenció dels poders públics en la vida econòmica com és l'activitat d'impuls i assegurament. Entenc que la clàusula de comerç no s'estén a aquest àmbit, sinó que s'ha d'emmarcar en l'acompliment d'una política de defensa de la competència en el mercat; reconec, però, que en ambdues esferes d'acció trobem principis comuns.

60. STJCE de 16 de març de 1983, «Società petrolífera italiana et altres», *Rec.* 1983, pàg. 801.

La disciplina comunitària de la lliure circulació de mercaderies, que he esmentat anteriorment, no s'esgota, òbviament, en la prohibició d'aranzels interns, sinó que s'estén a la supressió de qualsevol obstacle —independentment de la seva naturalesa— que hi hagi per al lliure flux de mercaderies.

El nou proteccionisme ha preferit substituir les mesures aranzelàries, directes o indirectes —o la contingència de les importacions igualment prohibida per les normes comunitàries— per mesures igualment proteccionistes però de naturalesa ben diferent. La protecció de la salut, de la infància, del consumidor, són presents com a títols que justifiquen unes restriccions a la lliure circulació de mercaderies que tenen, com a finalitat última inconfessada, la protecció dels productors nacionals davant els de països tercers, i que proporcionen mesures ja sigui de discriminació directa, ja sigui d'efecte indirecte, que poden excloure o impedir l'entrada d'una mercaderia o d'una categoria de mercaderies determinada. L'ordenament comunitari ha contemplat la disciplina de tots aquests processos com a obstacles al principi de lliure circulació de mercaderies. Les derogacions a la prohibició general d'aquestes mesures, recollides en l'article 36 del Tractat, han estat objecte d'atenció especial pel Tribunal de Justícia.

La definició de la mesura d'efecte equivalent proporcionada per la jurisprudència del Tribunal de Justícia és molt àmplia, atès que considera com a tal «*toda reglamentación comercial de los estados miembros susceptible de poner trabas directa o indirectamente, actual o potencialmente, al comercio intracomunitario*».⁶¹

La Comissió ha definit també amb uns perfils molt amplis la mesura d'efecte equivalent, entenent com a tal «les disposicions legislatives, reglamentàries i administratives, les pràctiques administratives, com també tot acte dimanant d'una autoritat pública».⁶²

Quant a l'extensió de les derogacions específiques incloses en l'article 36 del Tractat, el Tribunal va entendre que «*los obstáculos a la libre circulación intracomunitaria resultantes de la disparidad de las legislaciones nacionales relativas a la comercialización de productos en causa debe ser aceptada en la medida que estas prescripciones puedan ser reconocidas como necesarias para satisfacer exigencias imperativas, especialmente la eficacia de controles fiscales, a la protección de la sanidad pública, a la honradez de las operaciones comerciales y a la defensa de los consumidores*».⁶³

Entre aquestes mesures d'efecte equivalent destaquen les que tendeixen a limitar l'accés al mercat nacional mitjançant exigències d'homologació tècnica de productes d'estats membres.

Les disposicions del Tractat que estableixen la prohibició de mesures d'aquesta

61. STJCE d'11 de juliol de 1974, «Dassonville», *Rec.* 1974, pàg. 837.

62. Directive de la Commission 70/50, de 22 de desembre de 1969 (JOCE L 13, de 19 de gener de 1970), que tendeix a la supressió de les mesures d'efecte equivalent a les restriccions quantitatives a la importació no cobertes per altres disposicions preses de conformitat amb el Tractat CEE.

63. STJCE de 20 de febrer de 1979, «Rewe Zentral AG C. Bundesmonopolverwaltung für Brannrwein» (decisió més coneguda com «Cassis Dijon»), *Rec.* 1979, pàg. 649. Cal observar que algunes de les circumstàncies que emparaven derogacions que la prohibició general de mesures d'efecte equivalent que el Tribunal considerava compatibles amb les prescripcions del Tractat no hi eren previstes a l'article 36.

naturalesa prevista en els tractats (article 30 TCEE) són, això no obstant, d'aplicació directa sense precisar llur desenvolupament per part dels estats.⁶⁴

D'altra banda, l'aplicació d'aquestes mesures tant a productes nacionals com a productes que tenen origen en un altre estat és indiferent als efectes de considerar prohibida aquesta reglamentació d'acord amb el que preveu l'article 30 del Tractat.⁶⁵ La discriminació i la consegüent protecció de productes nacionals no sembla, doncs, el fonament últim de la prohibició continguda en l'article 30. Aquest fonament no és altre, des d'aquesta perspectiva, que la garantia de la lliure circulació.

Finalment, la fiscalitat interna pot també esdevenir un obstacle per a la lliure circulació de mercaderies. La imposició de tributs per una quantia superior a productes d'altres estats, davant els productes nacionals, pot convertir-se en un instrument proteccionista important. La prohibició inclosa en l'article 95 del Tractat CEE és orientada a evitar els resultats que són incompatibles amb la construcció d'un mercat únic. Cal estendre l'aplicació d'aquesta prohibició a aquells supòsits en què els efectes discriminatoris no tenen lloc directament per l'impost que grava el producte —sigui nacional o d'un altre estat comunitari—, sinó indirectament en gravar, de manera menys onerosa, un producte nacional substitutiu.

El Tribunal de Justícia ha fet palesa la vinculació de la prohibició inclosa en l'article 95 al principi de lliure circulació de mercaderies en nombroses ocasions, afirmant que «*el artículo 95, en su conjunto, tiene por finalidad asegurar la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros en condiciones de normal competencia, mediante la eliminación de todas las formas de protección que puedan resultar de la aplicación de impuestos interiores discriminatorios con respecto a productos de otros Estados miembros y garantizar la perfecta neutralidad de los impuestos interiores en relación con la competencia entre productos nacionales y productos importados*».⁶⁶

Això no obstant, la prohibició d'impostos discriminatoris, de manera directa o indirecta, no afecta la sobirania fiscal dels estats membres. Així ho entén la doctrina del Tribunal de Justícia, de conformitat amb la qual l'article 95 «*prohíbe gravar productos de otro Estado miembro con imposiciones superiores a aquéllas aplicables a productos nacionales similares, no resultando por lo tanto restringida la libertad de cada Estado miembro de establecer los sistemas de tributación que resulten más adecuados para cada producto*».⁶⁷

El mateix Tribunal de Justícia s'ha vist obligat a redefinir, no obstant això, aquest principi de sobirania fiscal, mitjançant l'establiment d'un test de compatibilitat dels poders de taxació dels estats en relació amb la regla de limitació que recull l'article 95, afegint, a la prova de la no-discriminació, l'exigència que aquest impost

64. Així ho va entendre el TJCE en la Sentència de 23 de març de 1977 (afer 13/18 Iannelli). El problema de l'aplicació directa es planteja, des d'un nivell ben diferent, pel que fa a les directives, però fins i tot en relació amb aquestes el Tribunal de Justícia ha afirmat que «*El Estado miembro que no haya adoptado a tiempo las medidas de ejecución impuestas por la directiva no podrá oponer a los particulares el no cumplimiento por el mismo de las obligaciones que la misma comporta*», STJCE de 19 de gener de 1982, «Ursula c. Finanzamt Munster-Innenstadt».

65. STJCE d'11 de maig de 1989, «Comisión c. Alemania», Rec. 1989, pàg. 1021. Més recentment, Sentència de 20 de juny de 1991, «Denkavit Futtermittel c. Land Baden-Württemberg», Rec.1991, I, pàg. 3107.

66. STJCE de 9 de juliol de 1987, «Régime fiscal du vin et de la bière».

67. STJCE de 22 de juny de 1976, «Bobic Getränkevertrieb».

no sigui destinat a protegir productes nacionals concurrents i, en un altre pla diferent, l'exigència que aquest impost sigui establert en funció d'un criteri objectiu.⁶⁸

El resultat final d'aquest conjunt de regles de limitació no és, *prima facie*, l'atribució general de competències a les institucions comunitàries, sinó la limitació dels poders dels estats membres.

La realitat, però, és ben diferent, ja que, per a la garantia del principi de lliure circulació de mercaderies les institucions comunitàries han elaborat polítiques que rendeixen a l'harmonització de les legislacions nacionals en diferents fronts, des d'una fiscalitat homogènia —com a requisit no solament per a un funcionament correcte de la lliure circulació, sinó del mercat mateix— fins a polítiques en sectors com les homologacions tècniques.

Els articles 100 i 100A del Tractat proporcionen títol suficient a les institucions comunitàries per aconseguir aquesta harmonització de «*las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común*».

Les polítiques comunitàries, en aquest darrer cas, tenen una rellevància especial per diferents raons: en primer lloc, l'existència d'una normativa comunitària destinada a satisfer els interessos socials vinculats a la producció o comercialització d'un producte determinat impedeix l'al·legació, per l'estat infractor, de les excepcions que preveu l'article 36 del Tractat; amb el benentès d'aquesta doctrina, recollida en diverses decisions del Tribunal, la reglamentació comunitària es converteix, *de facto*, en el mínim comú denominador de les condicions de seguretat d'interessos socials en relació amb la reglamentació comercial d'un producte o mercaderia, però l'efecte arriba també a l'esfera de disponibilitat dels estats sobre aquesta mateixa reglamentació comercial, amb una prohibició d'afegir nous requisits de comercialització fins i tot si es fes palès que la normativa comunitària no garanteix de manera satisfactòria els interessos socials que hi ha en joc.⁶⁹

Els termes en què s'ha expressat el Tribunal no poden ser més rotunds: «*de la reiterada jurisprudència de este Tribunal de Justicia se desprende que, cuando con arreglo al artículo 100 del Tratado CEE una directiva comunitaria prevé la armonización de medidas de protección sanitaria y regula los procedimientos comunitarios de control de su cumplimiento, los Estados miembros sólo están facultados para adoptar medidas de protección dentro de los límites que establece la directiva de armonización*».⁷⁰ Però, fins i tot movent-nos dins els marges que la directiva d'harmonització estableix, cal que la intervenció de l'estat que limita la lliure circulació superi un rest de proporcionalitat per fer-la admissible des de l'article 30 i emmarcable entre les excepcions de l'article 36.

D'altra banda, la imposició d'un mínim comú denominador implica una assumptió, per les institucions comunitàries, d'una funció de garantia dels interessos

68. STJCE de 16 de desembre de 1986, «Voitures à moteur diesel».

69. Aquesta exigència d'absència de reglamentació comunitària com a requisit ha estat manifestada pel Tribunal ja des de la Sentència d'11 de juliol de 1974, «Dassonville», *Rec.* 1974, pàg. 852, i confirmada en la jurisprudència posterior, a la STJCE de 20 de febrer de 1979, «Cassis Dijon», *Rec.* 1979, pàg. 660.

70. STJCE de 12 de juliol de 1990, «Comisión de las Comunidades Europeas c. República Italiana».

socials, amb l'establiment d'obligacions per als estats d'excloure del comerç productes determinats que no compleixin les prescripcions de les normes harmonitzadores.⁷¹

Això no obstant, l'absència d'una normativa comunitària no significa la compatibilitat amb el Tractat de reglamentacions comercials nacionals incompatibles amb les prohibicions incloses en l'article 30.⁷²

3.3.3. La integració a la Comunitat i l'estructura de la constitució territorial econòmica

La incorporació d'Espanya a la Comunitat Europea planteja problemes en relació amb la repercussió d'aquest procés en el sistema de competències, en un estat amb organització territorial complexa. Aquests problemes es projecten immediatament sobre la construcció de la constitució territorial econòmica.

Des de la perspectiva de l'ordenament comunitari, el model d'organització territorial dels estats membres és, com és ben sabut, indiferent; coexisteixen estats amb una organització territorial complexa amb estats amb un model d'organització centralitzada, malgrat que, certament, a la major part d'aquests últims els processos de descentralització s'estan generalitzant.

La neutralitat de la Comunitat respecte a l'organització territorial interna de cada estat té diverses manifestacions. Sens dubte, la més important és el principi de responsabilitat de l'estat davant la Comunitat, amb independència que la responsable directa de l'incompliment d'obligacions comunitàries sigui una autoritat central d'aquest estat o una autoritat d'un ens territorial menor: «*la responsabilidad de un Estado miembro con respecto al artículo 169 del Tratado queda comprometida sea cual sea el órgano del Estado cuya actividad o inactividad esté en el origen de la infracción, aún en el caso de que se trate de una institución constitucionalmente independiente*».⁷³

El Tribunal no qüestiona la llibertat dels estats membres per dotar-se del model d'organització territorial que jutgin més convenient, però aquesta llibertat no els eximeix de llur responsabilitat com Estat en relació amb l'acompliment de les normes comunitàries.⁷⁴

Per altra banda, el mateix Tribunal afirma el principi de responsabilitat de l'autoritat central: «*ante la Comunidad, el Estado miembro, y sólo el Estado miembro, es decir, el Gobierno central, es responsable del cumplimiento íntegro y dentro de los plazos previstos por la normativa comunitaria, de la legalidad comunitaria*».⁷⁵

Dins l'àmbit comunitari, el principi de responsabilitat dels estats genera imme-

71. Així ho recorda recentment el Tribunal en la Sentència de juny de 1991, «Piageme c. BVBA Peeters», *Rec.* 1991, I, pàg. 2984. La decisió del Tribunal feia referència, però, a una reglamentació nacional que establia uns requisits més estrictes que els previstos en la normativa comunitària harmonitzadora.

72. STJCE de 20 de febrer de 1979, «Cassis Dijon», *Rec.* 1979, pàg. 660.

73. STJCE de 5 de maig de 1970, «Commission c. Belgique», *Rec.* 1970, pàg. 244.

74. Així, entre d'altres, STJCE de 25 de maig de 1982, «Commission c. Pays Bas», *Rec.* 1982, pàg. 1833.

75. STJCE de 2 de febrer de 1982, «Comisión c. Bélgica».

diatament una disfunció en la dinàmica dels sistemes d'organització territorial complexa; solament una cooperació entre l'autoritat central i les diferents autoritats territorials pot garantir una informació correcta i un acompliment adequat de les prescripcions comunitàries. La constitució econòmica i els preceptes que integren la constitució territorial econòmica de la Unió només són funcionalment possibles gràcies a aquest principi de cooperació dins cada estructura estatal entre les diferents autoritats territorials.

No obstant això, les perspectives que s'obren poden ser ben diferents si l'estat descentralitzat, en la determinació constitucional de la seva organització territorial, opta per emprendre un procés de «recentralització» de competències emparant-se en les exigències d'uniformitat, en l'acompliment dels principis i en l'execució de les normes comunitàries, derivades del nou ordre de relacions.

Per altra banda, les prescripcions del Tractat s'imposen, en la doble dimensió atributiva (*ex* article 100) i limitativa (*ex* articles 12, 30 i 95 entre altres) independentment de l'autoritat que, dins el territori de cada estat, tingui atribuïdes competències d'ordenació o d'execució. Així, dins l'àmbit del principi de lliure circulació que ens interessa, com ha recordat recentment el Tribunal, «*el artículo 30 del Tratado puede aplicarse a medidas adoptadas por cualquiera de las autoridades de los Estados miembros, con independencia de que se trate de autoridades del poder central, de autoridades de un Estado federado o de otras autoridades territoriales*».⁷⁶

En algunes ocasions, el principi de responsabilitat de l'Estat ha estat una al·legació, per part de l'Estat, per reassumir els títols competencials atribuïts a les comunitats autònomes per la constitució territorial. S'ha pretès utilitzar el títol més genèric de les relacions internacionals amb idèntica finalitat legitimadora d'un procés que, si hagués trobat una sanció favorable en el nostre més alt Tribunal, hauria generat un buidament progressiu de les competències dels diferents ens territorials dotats d'autonomia, malmetent, per la base, el conjunt del sistema constitucional.⁷⁷

El Tribunal Constitucional, des de la consciència dels resultats disfuncionals per al sistema d'organització territorial constitucionalitzat que tindria una altra solució, entén que «*son las reglas internas de delimitación competencial las que, en todo caso, han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencias planteados entre Estado y Comunidades Autónomas*».⁷⁸

La doctrina del Tribunal Constitucional, en relació amb la qüestió que tractem, és no solament reiterada, sinó també d'una rotunditat desacostumada en algunes de les seves manifestacions. Així, quant a les competències relatives a la translació de les normes comunitàries derivades al dret intern, afirma que «*se ha de seguir*

76. STJCE de 25 de juliol de 1991, «Aragonesa de Publicidad Exterior y Publivia c. Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña», *Rec.* 1991, I, pàg. 4183.

77. Sobre el compliment, per part de les comunitats autònomes, de la normativa comunitària, en la doble dimensió de compliment normatiu i purament executiu, la doctrina entre nosaltres és certament abundant; així, Ordóñez Solís, *La ejecución del derecho comunitario europeo en España*, Madrid, 1993, especialment pàg. 164 i seg.; també Tornos i Mas, «Alguns problemes competencials en l'execució interna de directives comunitàries», a *Autonomies*, núm. 13, pàg. 31 i seg.

78. STC 252/1988, de 20 de desembre. La mateixa Sentència també fa una crida dient que «*las Comunidades Autónomas*» tampoc no podran considerar ampliat llur àmbit competencial d'acord amb una connexió internacional. La línia jurisprudencial iniciada aquí té continuïtat en les Sentències 76/1991, d'11 d'abril, 115/1991, de 23 de maig, i 80/1993, de 8 de març.

*necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que, de no procederse a su revisión por los cauces correspondientes (art. 95.1 de la Constitución), no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias; la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como establece el artículo 9.1 de la Norma fundamental».*⁷⁹ La recerca en l'ordenament comunitari de títols competencials per part dels diversos ens territorials, especialment per part de l'Estat, en un sistema descentralitzat com el nostre, no pressuposa, des d'aquesta doctrina, tan sols una infracció de l'ordre competencial, sinó que també implica, de manera lògica, un intent gravíssim d'actuar en frau del text constitucional.

El recurs indirecte al dret comunitari, mitjançant les regles d'atribució competencial en matèria de comerç exterior, tampoc no és prou satisfactori per ampliar les competències de l'Estat, atès que, com també assenyalava el nostre Tribunal Constitucional, *«la aplicación extensiva del título de comercio exterior que propugna el Abogado del Estado, pues tal aplicación acabaría por excluir siempre a las CCAA en cualquier materia relacionada con el Derecho comunitario, ya que sería muy difícil encontrar normas comunitarias que no tuvieran incidencia en el comercio exterior, si éste se identifica, sin más matización, con comercio intracomunitario»*.⁸⁰

La conclusió final no pot ser una altra que l'atribució de les funcions d'execució del dret comunitari, no per raó de nous títols competencials, sinó d'acord amb les regles d'atribució constitucionalment establertes en el nostre text constitucional. Una altra vegada, el recurs a la jurisprudència del nostre Tribunal Constitucional permet d'afirmar, sense cap mena de dubte, que *«la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas del Derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario»*.⁸¹

La integritat del sistema competencial previst constitucionalment no significa, tanmateix, privar l'Estat d'instruments per fer efectiu el compliment de les seves obligacions internacionals, sense que això comporti una alteració del sistema mateix, i sense que els poders de control i vigilància de l'Estat no puguin afectar la competència de la comunitat autònoma.⁸²

Els controls i la vigilància *ex post* de l'execució del dret comunitari no habiliten noves competències a favor de l'Estat, sinó que són limitats a reconèixer a l'Estat

79. STC 236/1991, de 12 de desembre.

80. STC 231/1991, de 12 de desembre. El Tribunal ja havia qüestionat anteriorment una lectura expansiva de les competències de l'Estat en matèria de comerç exterior; així, entre d'altres, la Sentència 125/1984, de 20 de desembre.

81. STC 236/1991, de 12 de desembre.

82. STC 252/1988, de 20 de desembre, i 80/1993, de 8 de març. Aquesta darrera assenyalava com l'articulació de la clàusula de responsabilitat *«por medio de una serie de poderes que permitan al Estado llevar a la práctica los compromisos internacionales adoptados, tampoco puede tener una incidencia o proyección interna que venga a alterar la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas operada por el bloque de constitucionalidad»*. En relació amb l'acompliment de les obligacions internacionals i l'execució dels tractats, STC 153/1989, de 5 d'octubre.

una facultat d'aquesta naturalesa sobre les competències en què, en el marc d'aquesta execució, actuïn les comunitats autònomes, sense poder substituir-les ni desplaçar-les.⁸³

En darrer lloc, cal recordar que la integració a la Comunitat tampoc no amplia les competències de les comunitats autònomes a l'àmbit de les relacions internacionals, com ja hem assenyalat anteriorment. I això implica que, quan s'esdevingui una execució de disposicions comunitàries que hagi de transcendir de l'àmbit territorial de l'Estat en l'exercici legítim de les competències de les comunitats autònomes, el procés de comunicació dels continguts d'aquest exercici correspon a l'Estat; i això no solament perquè l'Estat és el subjecte de les obligacions internacionals concretes, sinó també de l'absència de competències en matèria de relacions internacionals per part de les comunitats autònomes.⁸⁴

4. Conclusions

La construcció d'una nova categoria doctrinal com la constitució territorial econòmica s'imposa com a instrument, en mans de l'operador jurídic, per distingir els blocs normatius de referència dins l'ordre d'aplicació de les prescripcions constitucionals.

La constitució territorial econòmica, com a part de la constitució territorial, té una funcionalitat primària en la definició dels principis i regles que ordenen la distribució territorial del poder públic en les projeccions múltiples que aquest poder públic troba sobre les activitats econòmiques.

La constitució territorial econòmica és determinada, en els elements basilaris, per dos principis: el d'unitat i el d'autonomia, els quals estan en tensió permanent. La clàusula de comerç, amb doble dimensió de regla d'atribució i regla de limitació, és la clau en la construcció de la constitució territorial econòmica. La definició d'aquesta clàusula i l'extensa tipologia de regles de limitació que l'ordenament comunitari inclou són una bona mostra del complex problema a què la clàusula de comerç pretén donar resposta.

El nostre ordenament preveu dues clàusules de comerç l'articulació de les quals no ha de comportar problemes en relació amb llur projecció territorial. Les dues clàusules de comerç —la definida en el nostre text constitucional i la definida en l'ordenament comunitari— tenen, tanmateix, estructures ben diferents: mentre que la clàusula de comerç comunitària conté tant regles de limitació explícites com regles d'atribució també explícites, la clàusula nacional continguda en el text cons-

83. STC 80/1993, de 8 de març.

84. Així, STC 172/1992, de 29 d'octubre. Anteriorment, i de manera més contundent, el nostre Tribunal Constitucional recordava, amb motiu de l'absència de competències de les comunitats autònomes en la qüestió que tractem, «*que el constituyente en un precepto perfectamente meditado e inequívoco, según se deduce de sus antecedentes parlamentarios ha reservado en exclusiva a los órganos centrales del Estado la totalidad de las competencias en materia de relaciones internacionales*», i reserva també a l'Estat el poder d'obligar-se internacionalment, en la STC 137/1989, de 20 de juliol; el mateix raonament va portar el Tribunal Constitucional a considerar «*a la autoridad central como interlocutor único con la CEE*», en la Sentència 252/1988, de 20 de desembre.

titucional recull una regla de limitació explícita, les regles d'atribució han d'individualitzar-se de manera sectorial o, si s'escau, deduir-se, tal com fa el nostre Tribunal Constitucional, directament del principi d'unitat de mercat, malgrat que pot trobar-se una tendència a desvirtuar el sentit d'altres regles atributives de competències, de manera significativa l'atribució de títols competencials que tenen com a contingut la direcció de la política econòmica.