

# CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y CONSTITUCIÓN TERRITORIAL ECONÓMICA

Enrique García Llovet

Profesor titular de derecho administrativo  
de la Facultad de Derecho de Santiago de Compostela

Bajo el título de constitución territorial económica pretendo individualizar un conjunto de preceptos constitucionales que contienen reglas integradas en los dos subsistemas —constitución territorial y constitución económica— que nos interesan. El acotamiento de estas reglas y de los preceptos que las integran tiene una utilidad más allá del puro valor taxonómico, pues la estructura de estas mismas reglas se impone desde sus ámbitos funcionales, pero se excluye sobre ámbitos funcionales ajenos.

Por ello la constitución territorial económica no es, no puede ser, una mera yuxtaposición de preceptos y reglas constitucionales relativos a la ordenación del sistema económico que disciplinan simultáneamente el orden competencial y relacional de los poderes territoriales en referencia con dicha ordenación.

Parece necesaria una primera definición, sin embargo, de la constitución económica para poder integrar así todos los elementos que conforman la constitución territorial económica.

## 1. La constitución económica

El término constitución económica es de uso más frecuente que el de constitución territorial<sup>1</sup> y su definición presenta, al menos de entrada, menos problemas; si bien las reglas, su individualización, las relaciones entre las mismas y su interpretación continúan siendo, en cada ordenamiento, objeto de gran polémica doctrinal.

### 1.1. *La construcción y la estructura de la constitución económica*

Una primera aproximación al concepto de constitución económica podría sintetizarse en la conocida definición de Galgano: «estructura constitucional de actual sistema económico».<sup>2</sup>

El punto de partida en un análisis diacrónico de la constitución económica ha de ser, por lo tanto, la afirmación de que todo ordenamiento constitucional incor-

---

1. Para una síntesis del concepto de constitución territorial me remito a mi estudio *La Constitución Territorial. Elementos para una reconstrucción conceptual* (en prensa).

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

pora una constitución económica, tesis que puede provocar cierta sorpresa en un primer momento, si tenemos en cuenta que en buena parte de los textos constitucionales que se enmarcan histórica e ideológicamente en la tradición liberal parece, *prima facie*, difícil identificar un conjunto de preceptos que disciplinen el sistema económico. Una lectura más atenta pone de manifiesto, sin embargo, que en todos los ordenamientos constitucionales implícita o explícitamente se da acogida a un conjunto de principios y reglas que disciplinan el sistema económico.<sup>3</sup> Naturalmente con notables excepciones, ahí está el artículo 17 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, que consagra un precepto que constituye la clave de la bóveda de la constitución económica de la burguesía, al integrar la regla matriz de las relaciones entre sujetos y bienes al reconocer como «derecho inviolable y sagrado» la propiedad privada.<sup>4</sup> La ausencia de una constitución económica formalmente recogida en el texto constitucional no supuso el olvido de la misma y tampoco debe entenderse como la consagración constitucional del abstencionismo de los poderes públicos en relación con la economía.<sup>5</sup>

La opinión de la doctrina es aquí mayoritariamente favorable a considerar una aproximación al problema de la intervención de los poderes públicos en la economía, no como un fenómeno puntual que hace su aparición en la segunda mitad de este siglo, sino como un proceso permanente y connatural a la vida de los poderes públicos, pues como afirma Giannini «el Estado, y antes que él los ordenamientos generales que han tenido características distintas del Estado, han siempre disciplinado hechos atinentes a la economía, asumiendo esto como una de sus atribuciones fundamentales».<sup>6</sup>

La constitución económica vendría a proporcionar el marco primario de esa disciplina.

El contenido mínimo de la constitución económica se integra, por lo tanto, por los preceptos constitucionales —y subconstitucionales, como veremos inmediatamente— atinentes al régimen general de los bienes económicos, a la producción y distribución de los mismos y a las relaciones entre los ciudadanos y los poderes públicos en relación con dichos procesos y bienes, incluyendo, por lo tanto, la disciplina básica de los procesos de intercambio de los bienes y las reglas básicas de funcionamiento de la institución en que dicho intercambio se produce.

Los contenidos a los que atienden las estructuras citadas son mutables; las estructuras mismas, sin embargo, corresponden a una tipología de normas constante.

3. Sobre la constitución económica implícita en las constituciones liberales, *vid.*, entre nosotros, Bassols Coma, *Constitución y sistema económico*, Madrid, 1985, pág. 22 y ss.; así, la labor de la Asamblea de liquidación del viejo orden económico del Antiguo Régimen está sentando las bases de un «nuevo orden económico»: la constitución económica liberal; por ello la constitución económica del Estado liberal hay que buscarla en la mayoría de los casos fuera del texto constitucional.

4. Sobre la función del derecho de propiedad en la definición del sistema de reglas económicas y sociales y su concreción normativa, *vid.* Rodotta, *El terrible derecho*, Madrid, 1981, *passim*.

5. Una buena muestra, al menos en la doctrina norteamericana, de las tensiones que provocó una distinta comprensión de la constitución económica del Estado la constituye la crisis constitucional de 1937 y la profunda transformación que se operó en la doctrina del Tribunal Supremo, en relación con la propia competencia del Tribunal, al respecto *vid.* recientemente Ariens «A thrice-told take, or Felix the cat», *Harvard Law Review*, vol. 107, 1994-3, pág. 620 y ss.

6. *Diritto pubblico dell'economia*, Bolonia, 1985, pág. 19.

En efecto encontramos aquí, como ya he señalado respecto de la constitución territorial en otro lugar,<sup>7</sup> principios de definición del sistema económico y reglas materiales y de procedimiento que tienen como objeto la determinación primaria del status de los poderes públicos y de los particulares en relación con la actividad económica.

En la misma línea de aproximación, conviene señalar ahora que no toda la constitución económica encuentra su sede formal en el texto constitucional; con algunas reservas en orden a su eficacia, puede afirmarse que la constitución económica integra así preceptos subconstitucionales, como el título I del Código de comercio, que establece las condiciones y requisitos generales para el ejercicio de la actividad comercial (desde la plena conciencia de la distancia que en el plano conceptual existe entre el Código de comercio y las actuales prácticas mercantiles y comerciales), o la Ley 16/1989, de 17 de julio, de defensa de la competencia.

La primera de las normas citadas define algunos de los elementos básicos del status de determinadas categorías de sujetos que actúan en el mercado en los procesos de intercambio de bienes. La segunda de las normas citadas contiene un conjunto de reglas atinentes al funcionamiento del mercado.<sup>8</sup>

La inclusión de preceptos subconstitucionales en la constitución económica puede parecer discutible, pero pretende poner en evidencia no tanto una posición jurídica formal de las normas citadas como su operatividad como normas básicas de disciplina del sistema económico.

Los problemas de definición de los límites de la constitución económica se incrementan desde una perspectiva muy distinta, si entramos en el examen de la naturaleza de los textos constitucionales de la posguerra, que incorporan en su articulado una parte dispositiva sobre cuyo valor normativo se han planteado serios interrogantes por parte de amplios sectores de la doctrina. Me refiero, naturalmente, a los derechos económicos, sociales y culturales que encuentran acogida en nuestro texto constitucional en el capítulo III del título I, como principios rectores de la política social y económica, así como en la Constitución italiana de 1947, si bien, en este caso, sin la sistematización que parece acompañar a nuestro texto constitucional. La aproximación a estos preceptos ha de ser doble: en un nivel el examen de su valor normativo, cuestión en la que no podemos detenernos; en otro nivel su evidente proyección en la actividad de los poderes públicos como título constitucional que legitima procesos de intervención de los mismos en la vida económica y social, sin olvidar los principios que han de inspirar la ordenación del ejercicio de potestades primarias (así la ordenación del sistema tributario y la gestión de los gastos públicos) con un reflejo inmediato en el funcionamiento del conjunto del sistema económico.

En algunos textos constitucionales, así no sólo en nuestra Constitución sino también en la Constitución italiana de 1947, se encuentran un tipo de preceptos de difícil encuadramiento formal pero que ofrecen una extraordinaria potencialidad

---

7. *Vid.* nota 1.

8. No hay economía de mercado sin competencia, sin libre competencia, como ha puesto de relieve la doctrina; *vid.* por todos Menéndez, *Constitución, sistema económico y derecho mercantil*, Madrid, 1982, pág. 34 y ss.

transformadora del orden social y económico, generándose una suerte de título constitucional habilitante de procesos de intervención pública, en la vida social y económica, de alcance general; me refiero a la «cláusula general de progreso» que contiene el artículo 9.2 de la Constitución española y el 3.2 de la Constitución italiana.<sup>9</sup>

El final del examen de las reglas de carácter general de la constitución económica ha de venir dado por la inclusión en las mismas de las cláusulas definitorias del propio texto constitucional y, de forma singular, por la constitucionalización del Estado social.

La clasificación tradicional de matriz comparatista entre distintos modelos de constitución económica, que responden a distintas opciones primarias en la misma definición de las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos, tiene, hoy en día, un valor relativo.

La tendencia a la aproximación entre los distintos textos constitucionales es un hecho difícilmente discutible, una vez que los modelos constitucionales con reglas de exclusión de la propiedad privada, como sistema de relaciones entre bienes y ciudadanos, con un modelo de apropiación colectiva de los medios de producción y de economía dirigida, excluyendo al mercado como sede institucional de los intercambios, han desaparecido en su práctica totalidad, habiéndose producido en paralelo una profunda transformación de los contenidos materiales de los principios y reglas que articulaban la «constitución económica de la burguesía».<sup>10</sup>

Por ello la mayor parte de los textos constitucionales acogen una ordenación de los poderes de intervención, títulos de legitimación y límites de esta intervención, y del status de los operadores económicos, públicos y privados, de características muy similares. Estamos en presencia pues de ligeras variantes de un mismo modelo que definimos, desde la propia caracterización del mercado como institución que da la carta de naturaleza al sistema, como una economía social de mercado, o, si se prefiere, como un mercado en el marco de un Estado social.

9. La virtualidad transformadora de las cláusulas de esta naturaleza, así como su valor normativo, han sido igualmente objeto de atención de la doctrina. Tampoco el juicio de la doctrina sobre el valor normativo y la eficacia de tales preceptos ha sido unánimemente favorable así, además del conocido rechazo de Giannini de la categorización del estado como Estado social, rechazo que se mueve el plano técnico-jurídico, otras posiciones doctrinales impugnan la virtualidad misma de este artículo 3.2, así Rescigno, para quien «el artículo 3.2 es una promesa, no una regla jurídica», en *Corso di Diritto Pubblico*, Bolonia, 1990, pág. 646 en nota; un balance más favorable realiza Spagna Musso, para quien «la tutela de las exigencias sociales inmediatas del individuo se impone al legislador» aunque no predetermina la elección que realice en cuanto a los medios para satisfacerla, todo ello como requisito para el eficaz funcionamiento, en términos de legitimidad, de un estado democrático, que exige una garantía por los poderes públicos de una igualdad sustancial de condiciones iniciales, aunque no de situaciones finales, para que la participación sea posible, *vid. Diritto Costituzionale*, Padua, 1990, pág. 263 y ss.; sobre el artículo 3.2 de la Constitución italiana en relación con el artículo 9.2 de nuestro texto constitucional *vid.*, por todos, Garrorena Morales, *El Estado español como Estado Social y Democrático de Derecho*, Madrid, 1984, especialmente pág. 58 y ss.

10. Los procesos de privatización del sector público, allí donde no ha existido un modelo de constitución económica que excluyera el mercado, han sido objeto igualmente de análisis complejos que venían a reinterpretarlos en clave intervencionista; así respecto de los procesos de privatización en Francia *vid.* recientemente Bazex «La privatisation, stade suprême de l'interventionnisme?», en RFDA, 1994, núm. 10, pág. 285 y ss., poniendo de manifiesto como, en el propio proceso de privatización así como en la vida de las empresas privatizadas las reglas del mercado son bien excluidas e intensamente moduladas.

Es preciso señalar sin embargo que la constitucionalización de este modelo de relaciones económicas no estuvo, en su momento, ausente de fuerte oposición, siendo el fruto inmediato de un compromiso, al redactarse los textos constitucionales de la posguerra, del consenso entre distintas fuerzas políticas con idearios económicos bien diferentes. El consenso alcanzado y su plasmación en el texto constitucional no obvió las críticas que cuestionaban la posibilidad misma de la funcionalidad de un modelo constitucional asentado sobre principios que se entendían contradictorios: así, la libertad de empresa y la intervención pública en la economía, como ordenador del mercado o como operador económico con un status, en ocasiones, privilegiado; una aproximación crítica a la institución y al modelo que mantiene hoy en día todo su vigor, al menos para una parte de la doctrina.<sup>11</sup>

La continuidad entre los títulos constitucionales que legitiman los procesos de intervención de los poderes públicos en la ordenación de la economía no deja de ser, por otra parte, sorprendente, en ocasiones; así, la legitimidad constitucional y compatibilidad funcional entre el orden de principios que alumbró una norma como la Ley de 1 de septiembre de 1939, de intervención de empresas, y las reglas contenidas en nuestro texto constitucional.<sup>12</sup> La excepcionalidad de la norma citada no desvirtúa la tesis anterior.

La constitución económica del Estado social viene así caracterizada por un reconocimiento explícito de la propiedad como derecho, es decir como regla que determina, en este caso, un sistema de relaciones entre los particulares y los bienes, o, si se prefiere, entre los operadores económicos privados y los bienes y servicios para cuya oferta y demanda los mismos acuden al mercado.

El derecho de propiedad, sin embargo, se ha transformado internamente por su funcionalización en la realización del interés general y de la libertad de empresa; no parece que hoy puede caracterizarse como ese «derecho inviolable y sagrado» que consagraba la Revolución en 1789.<sup>13</sup>

Las reglas atinentes a la función de los poderes públicos han de examinarse desde dos perspectivas: de un lado, la actividad de ordenación del mercado, y, de forma singular, la disciplina de la competencia en su seno como garantía de su correcto funcionamiento; de otro lado, la actividad de producción de bienes y servicios con una naturaleza prestacional o como una actividad industrial en mano pública.

El sentido último de este modelo de relaciones económicas que caracteriza a la

---

11. Así las críticas que en Italia Bognetti plantea desde una lectura del texto constitucional en clave liberal, *vid.* del mismo *Costituzione economica e Corte Costituzionale*, Milán, 1983, pág. 102 y ss., afirmando que los «excesos del Estado Social» han violado la Constitución, con una propuesta de reforma de la Constitución, desde la perspectiva reseñada que parece apoyar las posiciones defendidas desde la *Unione di giuristi cattolici italiani* en la mitad de la década de los setenta; entre nosotros las tesis de Garrido Falla y Ariño que mantienen, esta vez respecto de nuestra Constitución de 1978, la imposibilidad de cohonestar derechos y libertades como la propiedad y la libertad de iniciativa empresarial con el modelo de relaciones económicas constitucionalizado, *vid.* para ambos *El modelo económico en la Constitución*, Madrid, 1981.

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

13. No me detendré sobre las transformaciones del derecho de propiedad a lo largo de la historia del constitucionalismo; en el plano dogmático la referencia obligada sigue siendo Rodotta, *op. cit. passim*.

constitución del Estado social no es otro que realizar una función de redistribución y aseguramiento respecto de amplias capas de la población que constituyen los sectores menos favorecidos. Ésta es la función de las cláusulas contenidas en el artículo 9.2 de nuestro texto constitucional o, en su antecedente inmediato, en el artículo 3.2 de la Constitución italiana.

Los títulos y técnicas de intervención de la proclamación del Estado como Estado social no se agotan, como ya hemos señalado, en aquéllos directamente vinculados a una función prestacional, la secuencia fomento-subsidación o servicio público-prestación directa o régimen concesional, sino que abarcan también, en razón de la incorporación de nuevos derechos-principios (medio ambiente, consumo, etc.), los títulos y técnicas reconducibles a una actividad de ordenación, secuencia policía-prohibiciones-autorizaciones.

### 1.2. *Constitución económica y Unión Europea. Una nota sobre la Constitución europea y la constitución económica europea*

Parece necesario, antes de entrar en el análisis de la constitución territorial económica, examinar brevemente los procesos de heterodeterminación de la constitución económica. En efecto, una parte importante de los contenidos sustantivos, del conjunto de principios y reglas antes referidos, de nuestra constitución económica han de reconstruirse, desde nuestro ingreso en las Comunidad Europea, hoy Unión, reconstrucción que incorpora nuevos principios y reglas contenidos en las normas comunitarias, tanto en los tratados constitutivos y modificativos como en el derecho derivado.<sup>14</sup>

El conjunto de las normas comunitarias contiene importantes prescripciones que dotan de un contenido nuevo a la variada tipología de principios y reglas que hemos relacionado anteriormente. Esa afectación se produce desde una doble vertiente que examino sumariamente.

En primer lugar, las normas comunitarias primarias actúan definiendo una serie de principios que imponen en la práctica un modelo de mercado y un modelo de concurrencia de operadores públicos y privados como elemento basilar de ese modelo de mercado. En este sistema, de las reglas atinentes a la libre competencia, como principio de ordenación del sistema, derivan inmediatamente por un lado títulos de intervención a favor de los poderes públicos y por otro interdicciones específicas respecto de las actuaciones de sujetos públicos y privados en el mercado como oferentes y demandantes de bienes y servicios.

En segundo lugar, la adhesión a las comunidades incorpora un proceso de reasignación competencial sobre amplios sectores del ordenamiento que ha de tenerse en cuenta a la hora de aproximarse a la constitución territorial económica.

La pregunta a la que cumple dar respuesta, especialmente tras la aprobación del Tratado de la Unión, ha de ser en primer término la de la exacta naturaleza de las normas comunitarias primarias. La tesis, que hace unos años podía considerarse

---

14. Para un examen más detenido Alonso Ureba, «El marco constitucional económico español y la adhesión de España a las Comunidades Europeas» en García de Enterría, González Campo y Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, tomo I, Madrid, 1986, pág. 251 y ss.

como peregrina, de la existencia de una auténtica constitución económica europea parece hoy seriamente defendible; aunque el Tratado de la Unión no pueda considerarse formalmente una constitución, puede sostenerse que, tras su aprobación, la Unión dispone de una constitución material, tomando el concepto incluso en su acepción más restringida.<sup>15</sup>

En efecto, los tratados constitutivos, modificados especialmente por el Acta única, integraban una constitución material en sentido lato: conjunto de principios y reglas de ordenación de las relaciones entre órganos y entes. El Tratado de Maastricht implica un salto cualitativo en un doble sentido: por un lado, el nivel de formalización del entramado institucional adquiere una complejidad mayor y, paralelamente, se consolida la ciudadanía europea como uno de los ejes de progreso en el proceso de integración aproximándonos por ello a la definición de una constitución en su acepción más estricta.

Las tesis que niegan la existencia de una constitución europea suelen argumentar en dos órdenes de razonamientos bien distintos y no excluyentes: por un lado, se niega la naturaleza de Estado a la Comunidad/Unión Europea para, consecuentemente, deducir la imposibilidad de que exista una constitución al no existir una realidad estatal, a lo que se añade la ausencia de una de las notas caracterizadoras del Estado, que es la soberanía; por otro lado, se niega la existencia de una constitución al no existir un documento formalmente susceptible de tal calificación, a lo que se añade la inexistencia en los tratados de un catálogo de derechos y libertades de los ciudadanos de la Comunidad/Unión.

Todas estas objeciones merecen ser tenidas en cuenta, pero son igualmente susceptibles de unas respuestas bien distintas. Así, puede afirmarse que encontramos realidades estatales en las que el concepto de Estado es extraño en la doctrina ius publicista e incluso repudiado. Es ejemplo suficiente la realidad del derecho inglés, que desconoce, hasta fechas bien recientes, un concepto clave, en esta dinámica de transpersonalización del poder, como es el de Estado, común en los sistemas continentales.<sup>16</sup> Por otro lado, la alegación de la inexistencia de un ente dotado de soberanía que permita conceptualizarse como Estado aún en un sentido lato parece contradictoria con los procesos de cesión de soberanía que incorporan el proceso de integración europeo: la conclusión lógica es que las parcelas de soberanía cedidas por los estados a la Comunidad/Unión dotan a ésta de poderes. Su consideración como ente dotado de soberanía, que tiene su origen formal en los tratados y material en el proceso de cesión citado que los tratados articulan, es, desde luego, un salto cualitativo, pero coherente con varios presupuestos: en pri-

---

15. Una tesis que desde una perspectiva material ya se había sostenido incluso con anterioridad al Tratado de la Unión, así, aunque con reservas, Bernhardt, «Las fuentes del derecho comunitario: la "constitución" de la Comunidad», en *Treinta años de Derecho Comunitario*, Bruselas, 1981, pág. 73 y ss.; con una relación de las normas que recogían en aquella fecha la constitución de la Comunidad, sin olvidar que la distinción, al uso en la doctrina, que realiza entre constitución material y constitución formal, tiene un sentido algo diferente a la distinción que se contempla en el texto.

16. Así Maitland afirmaba en el año 1901: «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» en «The Crown as corporation», citado por Marshall, *Constitutional Theory*, edición castellana, Madrid, 1982, pág. 37.

mer lugar, la constatación real de que los tratados realizan una auténtica transferencia de poderes soberanos, lo cual explica los problemas planteados, no sólo de índole política sino también técnico-jurídica, en el momento de la ratificación del Tratado de Maastricht, siendo conocidos los pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional<sup>17</sup> y del Consejo Constitucional Francés;<sup>18</sup> en segundo lugar, las dificultades de equiparar dichos procesos de cesión de soberanía con los contenidos de los instrumentos convencionales al uso en el derecho internacional, por su carácter sistemático y general (aun con los procesos de delimitación competencial que se imponen), el entramado institucional que los integra, la forma de integración de las normas comunitarias en los ordenamientos de los estados miembros de la Comunidad/Unión.

El segundo bloque de objeciones planteadas presenta menos coherencia toda vez que no todas las constituciones se encuentran formalizadas en un texto único y que reciba tal denominación, no parece discutible que Inglaterra tiene una constitución en sentido material estricto, sin que por ello tenga una constitución formal, teniendo por el contrario un conjunto de leyes constitucionales dotadas de la misma rigidez formal que el resto de las leyes aprobadas por el Parlamento;<sup>19</sup> la ausen-

---

17. Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio 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 restricción 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)». Nuestro Tribunal Constitucional viene a admitir así la cesión de «parcelas de soberanía», aún de forma negativa pues la limitación de los poderes soberanos de los estados miembros sólo puede tener sentido desde la atribución de poderes soberanos a la Comunidad/Unión por un acto constitucional, en un doble significado material (de creación de las instituciones y de atribución de los poderes) y formal (de norma fundacional de un sistema de fuentes autónomo); si bien conviene añadir que nuestro Tribunal Constitucional se apresura a añadir que la cesión se realiza del ejercicio de competencias no de la titularidad de las mismas, el valor real de tal afirmación es muy relativo; *vid.* a propósito de la Decisión del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992, Aragón Reyes, «La Constitución española y el Tratado de la Unión Europea», REDC, núm. 42, 1994, pág. 9 y ss., especialmente pág. 21, asumiendo críticamente la tesis del Tribunal Constitucional que limita la transferencia de competencias al ejercicio de las mismas y no a su titularidad y afirmando la primacía del orden constitucional nacional sobre el ordenamiento comunitario en la medida en que la aplicación del segundo sólo es posible a partir de los principios que ordenan el primero, otra respuesta sólo tendría sentido mediante la transformación en un estado federal de lo que continúa siendo, para Aragón Reyes, una comunidad de estados soberanos; *vid.* también, con anterioridad, Rubio Llorente, «La Constitución española y el Tratado de Maastricht», REDC, núm. 36, 1992, pág. 253 y ss., el primer comentario a la Decisión que nos ocupa, mereciendo especial atención las dudas que plantea sobre el concepto de soberanía, pág. 257.

18. *Vid.*, entre los numerosos comentarios a la doctrina del Consejo Constitucional, Favoreau y Gaia, «Les décisions du Conseil constitutionnel relatives au traité sur l'Union européenne», RFDC, núm. 11, 1992, pág. 389 y ss.; sobre los problemas atinentes a la soberanía, pág. 405 y ss.; en la línea de argumentación contemplada en la nota anterior, Luchaire, «L'Union européenne et la Constitution», RDP núm. 2, 1992, especialmente pág. 596 y ss., donde afirma que toda limitación de la soberanía de un Estado tiene su razón de ser en la transferencia de competencias operadas, siendo por lo tanto las dos caras de una misma moneda, los dos resultados indivisibles e inseparables de una misma operación de asignación competencial entre entes.

19. En este sentido con la comparación entre la «constitución inglesa» y la Constitución europea *vid.* Harden, «The Constitution of the European Union», *Public Law*, 1994, pág. 609 y ss., especialmente pág. 612.



cia de un catálogo de derechos y libertades en la Constitución europea, si por tal tenemos a los tratados tras su reforma en Maastricht, tampoco resulta un obstáculo insuperable para la conceptualización de la misma como un auténtica constitución. Así, no parece discutible que el texto constitucional francés de 1957 fuera no sólo material sino también formalmente una auténtica constitución, careciendo sin embargo de un catálogo de derechos y libertades, que sólo mediante un proceso de integración indirecto, vía preámbulo del texto constitucional de 1946, nos permite enlazar con la Declaración de derechos de 1789, todo ello gracias a un proceso de reconstrucción por parte del Consejo Constitucional y el Consejo de Estado. La Constitución europea es susceptible de una integración paralela de contenidos normativos referidos a los derechos y libertades a partir del Convenio de Roma, como ya ha señalado el mismo Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE). Así, recordar como, tras una serie de decisiones en su primera etapa en las que el TJCE rehusó integrar en el ordenamiento comunitario un sistema de derechos y libertades, más allá de las cuatro libertades (de estructura directamente vinculada no a la naturaleza política de la Comunidad sino a su naturaleza económica), el mismo Tribunal, en decisiones posteriores, afirmó que los derechos humanos fundamentales estaban integrados en los principios generales del ordenamiento comunitario y protegidos por el Tribunal.<sup>20</sup> La construcción histórica del sistema de derechos y libertades en la constitución de la Comunidad nos llevaría muy lejos, pero tras decisiones como *Rutili* (36/1975) o, con anterioridad, *Internationale Handelsgesellschaft* (11/1970), con sus secuelas en orden no sólo a la integración entre un ordenamiento sin un sistema formalizado de derechos y los ordenamientos nacionales con unos catálogos de derechos sino también a la primacía del ordenamiento comunitario sobre los ordenamientos nacionales, parece poco discutible la vigencia en el ordenamiento comunitario de un sistema de derechos fundamentales, derechos cuya función relacional primaria vendría dada por los sujetos Comunidad/Unión y ciudadanos o personas jurídicas. La constitución de la Unión parece así completa, aunque el proceso de integración es, desde luego, complejo: construcción jurisprudencial, integración de los contenidos normativos del Convenio europeo, como mínimo común denominador de los derechos, las sucesivas declaraciones del Parlamento Europeo, la primera de ellas de abril de 1989, o el artículo F del Tratado de la Unión son una buena muestra de los variados instrumentos en la reconstrucción del sistema de derechos en la Unión.

Todo ello nos conduce a una última reflexión a propósito del papel desempeñado en el proceso de integración y en la construcción de una constitución europea por parte del TJCE.

La posición excepcional en la que se ha encontrado el TJCE le ha convertido en uno de los artífices decisivos del proceso de unificación. El impulso político del proceso ha correspondido, desde luego, a otras instancias: en primer lugar, a la voluntad política de los estados miembros, pero no puede olvidarse que sin decisio-

---

20. Así Sentencia 29/1969, *Stauder v. Ulm*, la interpretación literal de los términos en los que se expresa la Sentencia reproducía la dicción del art. 164 del Tratado CEE, en cuanto al ámbito primario de la jurisdicción del Tribunal como han señalado Brown y Kennedy, *The Court of Justice of the European Communities*, 4ª edición, Londres, 1994, pág. 333 y ss.

nes de la corte como Costa/ENEL, ya en el año 1964, o Van Gend en Loos, apenas un año anterior, la afirmación de los principios que integran la Unión no hubiera contado con las firmes bases que precisaba para hacer posible el Tratado de la Unión.

La identificación de las causas que originaron en su día esa posición excepcional del TJCE es más compleja obedeciendo a varios órdenes de razones; así el mismo proceso de integración imponía para su plena efectividad un poder independiente, dentro del sistema institucional de la Comunidad, que no podía ser otro que el Tribunal de Justicia, si tenemos en cuenta los déficits de legitimidad del Parlamento y la estructura de los restantes órganos. Este poder independiente debía por ello construir los principios constitucionales de la Comunidad, la constitución de la Comunidad, para hacer posible la Comunidad misma. Entre estos principios y reglas constitucionales comunitarias ocupaban y ocupan un lugar central los atinentes al proceso de asignación competencial que los tratados constitutivos y el Tratado de la Unión realizan; principios y reglas que operan de nuevo, como ya nos es conocido, en un sentido de atribución, a favor de la Comunidad/Unión (haciendo abstracción ahora del principio de subsidiariedad funcionalizado a la titularidad de la competencia e instrumental respecto del proceso de asignación citado), o de limitación del ejercicio de las potestades de los estados miembros, bien en razón de prohibiciones singulares (políticas sectoriales atribuidas a la Comunidad/Unión), bien en razón de la aplicación de principios y reglas generales que definen la naturaleza primera de la Comunidad/Unión (entre ellos y de forma cualificada la cláusula de comercio comunitaria).<sup>21</sup> El Tribunal también ha colaborado decisivamente en la construcción de las restantes parcelas de la constitución comunitaria, entre ellas y de forma singular como hemos visto en el sistema de libertades, en su doble dimensión: libertades comunitarias, directamente vinculadas a la construcción de la constitución territorial de la Unión; derechos y libertades en la Unión, sólo indirectamente vinculadas con la constitución territorial. Esta última cuestión en estos momentos tiene menor transcendencia para la materia que nos ocupa, pero demuestra la vocación de auténtico Tribunal Constitucional de la Unión del Tribunal de Justicia.

La naturaleza de las comunidades en el primer período de integración y la realidad, extrema en este caso, de una pluralidad de entes políticos territoriales, ha traído consigo que en el marco de esa constitución territorial de la Comunidad/Unión ocupe un lugar central la constitución territorial económica, sin que esta afirmación pretenda restar importancia ni a otros contenidos del proceso de integración (incorporados a la constitución territorial de la Unión) ni a otros elementos de la misma constitución de la Unión vinculados sólo indirectamente a la constitución territorial (como es el caso del sistema de derechos y libertades de los ciudadanos de la Unión en sus relaciones con las instituciones comunitarias).

---

21. Sobre la función del TJCE como intérprete de la constitución territorial de la Comunidad/Unión, *vid.*, entre otros, Rasmussen, *On Law and Policy in the European Court of Justice*, Dordrecht, 1986, pág. 91 y ss.; con una completa revisión a las aportaciones doctrinales a propósito de las funciones del Tribunal en la integración del sistema comunitario, pág. 147 y ss.

## 2. La constitución territorial económica

El concepto de constitución territorial económica no surge, ya lo he señalado anteriormente, de una mera yuxtaposición de dos categorías conocidas (constitución territorial y constitución económica), ni se construye materialmente a partir de una simple agregación de las normas que se integran en ambas.

El concepto de constitución territorial económica pretende individualizar y definir un conjunto de principios y reglas a partir de un núcleo común de funciones, de principios y reglas constitucionales en el sentido material.

Así entiendo por constitución territorial económica el conjunto de principios y reglas constitucionales que tienen por objeto la asignación entre los distintos entes territoriales de títulos competenciales de intervención en el mercado, ejerciendo potestades de ordenación sobre el mismo o actuando como operadores económicos; se integran igualmente en la constitución territorial económica las reglas constitucionales que tienen por objeto la definición e imposición de límites y limitaciones al ejercicio de los títulos citados; por último se integran en la constitución territorial económica los principios que inspiran el sistema, los ejes del cual son la organización territorial del Estado y la ordenación de la economía.

### 2.1. Principios ordenadores de la constitución territorial económica

La ecuación que tiene que resolver la constitución territorial económica no parece fácil. Existen dos principios —autonomía de los entes territoriales e integridad de un único mercado (estatal)— que se nos aparecen en permanente tensión.<sup>22</sup>

Un modelo descentralizado de organización territorial del Estado se proyecta necesariamente sobre la relación entre los poderes públicos y la actividad económica.

El ejercicio de las potestades de los distintos entes territoriales incorpora necesariamente un elemento de diferenciación que es la causa de dicha proyección. Esta diferenciación puede manifestarse en diferentes niveles; así, desde la planificación de las políticas económicas generales o sectoriales de naturaleza territorial hasta la puesta en práctica de las mismas a un nivel normativo o de ejecución de bloques normativos territoriales o generales.

Piénsese la multiplicidad de actividades públicas con proyección en la vida económica de la sociedad; así, desde la ordenación directa de las actividades económicas en mano privada hasta la prestación de servicios públicos o la realización de

---

22. La cuestión que nos ocupa ha sido objeto de atención preferente también por parte de la doctrina italiana; así Tortorelli, *Governo dell'economia e potere delle regioni*, Padua, 1988, con especial referencia a los problemas de programación económica regional y articulación de los poderes de ordenación de las instancias estatal y regional; con anterioridad, y respecto a la misma cuestión, Amato, «La programmazione come metodo dell'azione regionale», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1971, especialmente pág. 426 y ss.; *vid.* también Cassese, «Le pianificazione amministrative di settore e le regioni», *ibid.*, pág. 429 y ss.; una aproximación más general al problema en Cassese, «La regionalizzazione economica in Italia: un sistema alla ricerca di un equilibrio», en *Studi in onore di Vittorio Bachelet*, vol. III, Milán, 1987, pág. 165 y ss; por último, Carabba, *L'intervento degli enti locali nella economia*, Roma, 1966, especialmente pág. 121 y ss, dedicadas a la cuestión regional.

políticas concretas de infraestructuras de indudable transcendencia, tanto por los efectos directos de estas inversiones públicas en determinados sectores económicos como por los efectos indirectos sobre el conjunto de la economía al incidir en los costes de producción y distribución de bienes y servicios.

Los poderes públicos, por último, pueden influir en el funcionamiento institucional del mercado bien mediante su ordenación directa, bien mediante su presencia en el mismo como oferentes y demandantes de bienes y servicios, bien contribuyendo a la fijación de la posición de los diferentes operadores económicos a través de las políticas de incentivar o de imposición de costes económicos suplementarios.

Desde los dos planos reseñados, la descentralización territorial es una fuente potencial de fragmentación del mercado, de territorialización del mismo. Piénsese en las posibilidades que ofrecen no ya las potestades de ordenación directa, sino la ejecución de políticas económicas territoriales de impulso a sectores o iniciativas concretas en los ámbitos industrial o comercial.

Téngase en cuenta por último la proyección que, en el ámbito de los flujos de bienes y servicios entre distintos espacios territoriales, puede tener el ejercicio de potestades ajenas, en su concreción sectorial y material primaria, en la ordenación de la actividad económica; así, de modo palmario, el ejercicio de potestades derivadas de competencias en materia de sanidad comercial.

Principios como el de unidad de mercado y reglas de limitación como la cláusula de comercio, presentes implícita o explícitamente en buena parte de los textos constitucionales que contemplan un modelo de organización territorial compleja, inspiran y complementan el reparto de títulos competenciales entre los distintos entes territoriales garantizando la consecución de un mercado único como fin último.

Las razones que justifican ese fin son de todos conocidas. No podemos olvidar que la aparición de los estados modernos está causalmente vinculada a la consecución y consolidación de mercados nacionales. La centralización del poder político que impone la superación del orden feudal trae consigo las condiciones de paz civil que permiten la seguridad en el comercio. El segundo momento del proceso centralizador que los estados europeos viven se desarrolla como parte integrante de la instauración del Estado liberal. Este último proceso implica la eliminación de los particularismos territoriales así como, en otro nivel, la desaparición de exacciones de distinta naturaleza como obstáculos a los intercambios económicos y comerciales en el interior de un estado-mercado.

## 2.2. *Constitución territorial económica y constitución económica territorial*

Antes de proseguir el análisis creo necesario deslindar dos conceptos que se mueven en una misma órbita pero en planos bien diferentes. Me refiero a la constitución económica territorial y a la constitución territorial económica.

Una aproximación a la definición, estructura y contenidos de la constitución territorial económica ha quedado ya recogida en las páginas anteriores. Procede ahora realizar la misma tarea respecto de la constitución económica territorial.

El concepto de constitución económica territorial tiene una construcción en

clave negativa. La constitución económica territorial implica la proyección sobre el conjunto de poderes públicos territoriales de los principios de la constitución económica. No atiende, por lo tanto, a la distribución territorial de los títulos competenciales de intervención en la vida económica, sino que, como un *prius* lógico, establece el estatuto constitucional, abstracto y horizontal del ejercicio de las potestades y títulos de intervención, entendidos, en este caso, como títulos constitucionales y no competenciales; un estatuto así común a todos los poderes públicos.

El concepto de constitución económica territorial vendría así a confundirse con el concepto de constitución económica, del que tan sólo sería una proyección espacial.

### 3. El modelo de organización territorial en la Constitución española y la construcción de la constitución territorial económica

He examinado brevemente el concepto de constitución territorial económica. Procede ahora reconstruir, desde las tesis que acabo de exponer, los perfiles de la constitución territorial económica del Estado español. No es posible, sin embargo, agotar el análisis de la misma y me limitaré por ello a acotar los elementos nucleares articulados en torno a los principios y reglas básicos.<sup>23</sup>

#### 3.1. *El principio de autonomía*

La autonomía de los entes territoriales, constitucionalmente reconocida y garantizada, es un principio ordenador del sistema de poderes públicos que la Constitución diseña, y así, como es de todos sabido, lo ha entendido nuestro Tribunal Constitucional.

La autonomía como principio institucional tiene, en palabras de nuestro Tribunal Constitucional, como núcleo esencial, una «capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias».<sup>24</sup> Una capacidad de decisión que se concreta en la posibilidad de dotar a la acción de estos poderes públicos de una orientación política propia, expresión primera de la autonomía política, pero que también se traduce en una potestad de normación autónoma, expresión de una autonomía normativa, con la consecuente pluralidad no sólo de ordenamientos, estatal y autonómicos infraordenados al ordenamiento constitucional, sino también de una pluralidad de *indirizzi politici* en las distintas esferas competenciales de los diferentes entes territoriales.<sup>25</sup>

El ejercicio de ese derecho a la autonomía incorpora, en la asunción de competencias que los diferentes textos estatutarios realizan, títulos competenciales que se

---

23. Para una visión acabada del modelo de constitución territorial económica en nuestro texto constitucional *vid.*, de forma singular, Albertí i Rovira, *Autonomia política i unitat econòmica*, Barcelona, 1993, especialmente pág. 188 y ss.

24. STC 37/1987, de 26 de marzo.

25. En esta dualidad de proyecciones del principio de autonomía, con una función de complementariedad y no de contradicción o de alternatividad, se posiciona entre otros Paladín, *Diritto Regionale*, Padua, 1985, pág. 39.

proyectan sobre diferentes sectores de la actividad económica y que disciplinan, positiva y negativamente, los poderes de ordenación de los distintos entes territoriales respecto de los mismos, bien de forma singular, bien con carácter general.

El propio texto constitucional en su artículo 148.1.13 contempla un título competencial de proyección horizontal sobre distintas materias competenciales; éste es el «Fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional».

La previsión competencial que se contiene en este precepto suscita inmediatamente varias cuestiones:

- En primer lugar, la extensión del contenido y objeto que en ese título competencial pueden integrarse. Piénsese que las acciones de los poderes públicos territoriales que pueden integrarse conceptualmente en un objeto material competencial como el fomento del desarrollo económico cubren un elenco muy variado; el «fomento del desarrollo económico» es un concepto de contornos más amplios que la actividad sectorial o singular de impulso y aseguramiento de la iniciativa privada mediante técnicas de todos bien conocidas; el «fomento del desarrollo económico» integra también desde una lectura teleológica de la actividad administrativa, a título de ejemplo, a las políticas territoriales de dotación de infraestructuras, dotaciones con una evidente conexión finalista con el título competencial que nos ocupa, si bien su encuadramiento constitucional, desde una perspectiva de pura técnica jurídica, parece encontrarse, en este caso, en los apartados 3, 4, 5 y 10 del mismo artículo 148.
- La segunda cuestión que nos plantea el precepto que nos ocupa se mueve en un plano distinto, como es el alcance de la regla de encuadramiento del inciso final del mismo: «dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional»; la respuesta, sin embargo, está íntimamente ligada con la dinámica del segundo de los principios que examinaré inmediatamente.

### 3.2. *El principio de unidad*

En la arquitectura de la constitución territorial ocupa, como de todos es igualmente sabido, un lugar excepcional el principio de unidad, en permanente tensión dialéctica con el principio de autonomía. Su proyección sobre la construcción de la constitución territorial económica se concreta en tres niveles:

- Una primera proyección impone la unidad del sistema económico en todo el territorio del Estado; la regla que se deduce de este nivel de aproximación no tiene un efecto directamente atributivo de nuevos títulos competenciales a favor de concretas instancias territoriales (lo que no excluye que títulos competenciales específicos encuentren aquí su principio informador). Esta primera proyección del principio de unidad, por el contrario, se concreta en una regla de limitación en el ejercicio de títulos competenciales, limitación que fundamenta una interdicción general de cualquier proceso de fragmentación territorial del sistema económico con la consiguiente aparición de sistemas económicos territorialmente diferenciados. En estos sistemas, las

reglas relativas al funcionamiento de los procesos de intercambio o a las relaciones entre sujetos públicos y privados con los bienes, sectorial o generalmente determinados, son cualitativamente diferentes. La genealogía de determinados preceptos constitucionales a partir de esta primera proyección es evidente, si bien, como veremos, la doctrina del Tribunal Constitucional ha venido, en ocasiones, a atribuir a este primer nivel de concreción del principio de unidad la fundamentación de reglas que tienen su origen en alguna de las dos proyecciones restantes. Así puede examinarse una lectura del principio de unidad de mercado que la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional ha venido a considerar como básico en el funcionamiento del sistema autonómico, entendiendo 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».<sup>26</sup> Naturalmente en este supuesto no está en juego la unidad del mercado sino la unidad del sistema económico.<sup>27</sup>

- En una segunda proyección, el principio de unidad proscribía la fragmentación territorial del mercado garantizando una concurrencia igual al mismo de todos los operadores económicos; el desarrollo del principio toma la forma de una regla general de limitación que se concreta en una interdicción de cualquier discriminación positiva o negativa que tenga su origen en una actividad normativa o de otra naturaleza de los poderes públicos. Esta segunda proyección tampoco se concreta, primariamente, en reglas de atribución de títulos competenciales, sino en reglas que establecen una limitación general al ejercicio de títulos competenciales previamente atribuidos a los distintos entes territoriales.
- La tercera proyección del principio de unidad se mueve en un plano bien diferente, al cual hace referencia el inciso final del artículo 148.1.13 que acabamos de examinar. En este nivel se prescribe una acción unitaria de todos los poderes públicos territoriales. Este mandato general se concreta en una tipología de reglas de diversa naturaleza, así desde reglas de encuadramiento, como el mencionado inciso final del artículo 148.1.13, que encuentra aquí su ubicación más adecuada, hasta reglas atributivas de títulos competenciales, así el artículo 149.1.13.<sup>28</sup>

---

26. STC 1/1982, de 28 de enero; en el mismo sentido, entre otras, STC 29/1986, de 20 de febrero.

27. Sobre una lectura del principio de unidad de mercado como unidad del sistema económico, *vid.* entre otros Fernando Pablo, «Las funciones del principio de unidad de mercado en la Jurisprudencia Constitucional», REDA, núm. 73, 1992, pág. 29 y ss.

28. Para esta tercera proyección del principio de unidad en el marco de la constitución territorial económica *vid.*, entre otros, Tornos, «El principio de distribución de competencias y la necesaria unidad de la política económica», REDA, núm. 29, 1981, pág. 319 y ss.; sobre la función atributiva de competencias del artículo 149.1.13, *vid.*, entre otros, Fernando Pablo, *op. cit.*, pág. 32 y ss.

Naturalmente el principio de unidad tiene otros desarrollos que pueden proyectarse, si bien de forma indirecta, sobre la arquitectura de la constitución territorial económica; así de forma significativa, en conexión con el principio de igualdad, las dos reglas constitucionales, de naturaleza bien distinta, contenidas en los artículos 139.1 y 149.1.1; la primera opera como de todos es sabido como regla de limitación del ejercicio de títulos competenciales; la segunda, por el contrario, es una regla atributiva de competencias.

El artículo 139.1 no prescribe, como una primera lectura apresurada pudiera dar a entender, una uniformidad absoluta de las condiciones de vida, como proyección de una uniformidad en la acción de todos los poderes públicos territoriales, en todo el territorio del Estado, pues ésta, de nuevo como sucede en relación con el principio de unidad de mercado, sería incompatible con el modelo de organización territorial constitucionalizado.

La regla de limitación contenida en el artículo 139.1, lo que prohíbe, con carácter general, es la discriminación por un poder territorial, en razón de su origen o lugar de residencia frente a los poderes públicos territoriales, bien en su función normocreadora bien en su actividad administrativa, interdicción de discriminación que viene a ser la «proyección territorial» del principio de igualdad proclamado en el artículo 14 del mismo texto constitucional.<sup>29</sup>

La prohibición de discriminación no impide una normación diferenciada por cada ente territorial. Lo que impide es la existencia de diferencias discriminatorias como consecuencia de esa actividad normativa o de su ejecución, permitiendo diferencias justificadas en el seno de cada ordenamiento.

La problemática general de ambos preceptos, la he examinado en otro lugar y es de todos suficientemente conocida, pero quiero dejar constancia sin embargo ahora de dos cuestiones. En primer lugar, la naturaleza de las reglas contenidas en ambos preceptos; así, el artículo 139.1 contiene una regla de limitación del ejercicio de títulos competenciales de alcance general, al proyectarse sobre títulos competenciales diversos entre los que con normalidad pueden encontrarse títulos que integren en su objeto material actividades económicas, mientras que el artículo 149.1.1, tanto por su ubicación sistemática como, sobre todo, por su estructura, contiene una regla de atribución de un título competencial específico a favor del Estado, a partir de un acotamiento de un sector material del ordenamiento, y éste no es otro que los derechos y deberes constitucionales; la conexión que, en este segundo supuesto, se da con la constitución territorial económica es indirecta, en tanto que al ejercicio de esos derechos o deberes constitucionales se encuentren vinculadas actividades económicas.

La hermenéutica de las reglas citadas no está sin embargo libre de problemas. Así, un examen de la doctrina del Tribunal Constitucional permite comprobar como éste tiende, en ocasiones, a utilizar, acumulativa o alternativamente, los prin-

---

Para una lectura de las tres dimensiones del principio de unidad de mercado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional *vid.*, entre otros, Albertí i Rovira, *Autonomia política i unitat econòmica*, *op. cit.*, pág. 202 y ss., y Sainz Moreno, «El principio de unidad del orden económico y su aplicación por la jurisprudencia constitucional», en el volumen colectivo *Pasado, presente y futuro de las comunidades autónomas*, Madrid, 1989, especialmente pág. 245 y ss.

29. En la línea interpretativa que aquí defendemos, la STC 37/1987, de 26 de marzo.



principios (unidad del sistema económico, unidad de la política económica, unidad de mercado) y reglas citados en una práctica que viene a diluir la funcionalidad de esas estructuras en la arquitectura de la constitución territorial.

Sin embargo una conclusión parece imponerse tras esta primera aproximación al principio de unidad en su proyección sobre la constitución territorial económica.

La dinámica del principio de unidad impone, desde un primer proceso de integración sistemática, una constitución económica única.

La pregunta surge inmediatamente. ¿Para qué se precisa entonces una constitución territorial económica, si la dinámica del principio de unidad impone una única constitución económica? La respuesta nos plantea la síntesis de los problemas de la constitución territorial económica.

El primer orden de cuestiones de los anteriormente relacionados encuentra su sede en la constitución económica territorial, con una construcción, recordémoslo de páginas anteriores, en negativo. Los dos niveles restantes han de examinarse desde la perspectiva de la constitución territorial económica, si bien en el orden aplicativo concreto de la constitución territorial económica se impone inexorablemente la toma en consideración de los principios y reglas de la constitución económica territorial y, por lo tanto, de la constitución económica.

Todo ello no excluye la necesidad de examinar, en la parte final de este estudio, como ya he señalado, la vinculación existente entre las reglas de limitación derivadas del principio de unidad del sistema económico y el ejercicio de títulos competenciales con proyección en la ordenación de actividades económicas.

### 3.3. *La cláusula de comercio*

Los dos principios ordenadores de la arquitectura de nuestra constitución territorial económica que he examinado tienen, en la cláusula de comercio, la clave de la bóveda del sistema.

Parece necesario, en primer lugar, definir lo que entendemos por cláusula de comercio; una definición funcional que pretende tener una utilidad limitada al servicio de nuestro objeto de estudio.<sup>30</sup>

La finalidad de la cláusula de comercio parece evidente: garantizar la libre circulación de mercancías, bienes y servicios, el libre comercio, en el interior de un mercado dado.

Nos interesan tan sólo, entre la multiplicidad de elementos que en el sistema operan, aquellos que con una naturaleza normativa denominamos usualmente como cláusula de comercio.

La taxonomía de las reglas con las que opera la cláusula de comercio nos proporciona una primera aproximación al análisis de su estructura.

Este análisis ha de tener en cuenta, en primer lugar, la naturaleza de regla

---

30. Para un análisis de la cláusula de comercio en la constitución americana, *vid.* entre nosotros Ortega Álvarez, «La división de competencias económicas en los Estados Unidos», en el volumen colectivo *La distribución de competencias entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, dirigido por García de Enterría, Madrid, 1980, pág. 35 y ss., así como el estudio más completo entre nosotros, Borrajo Iniesta, *Federalismo y unidad económica. La cláusula de comercio de la Constitución de EE. UU.*, Madrid, 1986.

instrumental de la cláusula de comercio, regla instrumental al servicio de un principio como el de unidad de mercado, instrumentalidad que implica, por lo tanto, la subordinación de la funcionalidad de la cláusula de comercio a la realización de ese principio.

La caracterización de la cláusula de comercio en cuanto a su estructura técnico-jurídica como regla de limitación tiene una eficacia en orden a la proyección de la cláusula misma sobre el sistema competencial ya dado. La llamada «cláusula de comercio negativa» puede acompañarse de una cláusula de comercio positiva, construida como una regla que atribuye un título competencial de ordenación general de los procesos de intercambio. La cláusula de comercio, así construida como regla de atribución, reserva un título competencial a favor de un ente territorial convirtiéndolo en garante de la libertad de circulación de mercancías, servicios y capitales; éste es el caso de la cláusula de comercio de la Constitución de los Estados Unidos (art. I s. 8).

Por último, una parte de la funcionalidad de la cláusula de comercio puede estar integrada en los procesos de asignación competencial primaria que en cada sector realiza la constitución territorial.

### 3.3.1. La construcción de la cláusula de comercio en el ordenamiento constitucional español

La cláusula de comercio que integra el artículo 139.2 de nuestro texto constitucional constituye, ya lo he señalado, la clave de la bóveda sobre la que se ordena la arquitectura de la constitución territorial económica. Parece necesario añadir inmediatamente que, como trataré de demostrar a continuación, nuestro ordenamiento integra, en realidad, dos cláusulas de comercio.

#### 3.3.1.1. Autonomía y unidad de mercado

La construcción en positivo del principio de autonomía significa una capacidad de decisión que se concreta en la posibilidad de dotar a la acción de estos poderes públicos de una dirección política propia, expresión primera de la autonomía política, y de una potestad normativa autónoma, expresión de una autonomía normativa.

Una capacidad de decisión y de normación que queda, en primer lugar, delimitada por los propios intereses, principio que es susceptible de una construcción positiva pues «exige que se dote a cada ente de todas las [competencias] propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo»;<sup>31</sup> pero que en la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional tiene también una construcción negativa, en tanto que limita el ejercicio de la potestad de dirección política, de colaboración en la realización del interés general, justamente tan sólo a «la gestión de los respectivos intereses».<sup>32</sup>

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

32. STC 25/1981, de 14 de julio, en la que el Tribunal Constitucional sostiene 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 que, recordémoslo, disientan, en voto particular, cuatro magistrados, a cuyo juicio la defensa de los intereses generales no

El principio de autonomía, y los principios y reglas derivados del mismo, ha de entenderse, sin embargo, en el marco de un principio general de unidad pues «cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad».<sup>33</sup>

Un principio, el de unidad, que tiene múltiples proyecciones; me interesa aquí, entre todas las que he examinado en relación con la construcción de la constitución territorial económica, la unidad de mercado, pues a la realización de esa unidad de mercado sirve la cláusula de comercio.

El contenido mínimo de este principio de unidad de mercado ha encontrado, igualmente, un tratamiento en la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional para el que «esta unidad de mercado supone, por lo menos, la libertad de circulación sin trabas por todo el territorio nacional de bienes, capitales, servicios y mano de obra y la igualdad de las condiciones básicas del ejercicio de la actividad económica».<sup>34</sup> En una sola fórmula encierra, sin embargo, de nuevo nuestro Tribunal Constitucional, dos proyecciones distintas del principio de unidad en la constitución territorial económica: de un lado, la unidad *del* mercado (un mercado único), y, de otro, la unidad *de* mercado (un único sistema económico). Si bien utilizo la expresión acuñada *unidad de mercado* para referirme al primero y no al segundo de los niveles de proyección, la diferencia es cualitativamente relevante y debemos estar alerta a una interpretación errónea de la sede constitucional de ambas proyecciones del principio de unidad.

El problema de la sede constitucional vuelve a ser en este caso una cuestión de mayor envergadura que la simple ubicación sistemática de una regla: atiende a la naturaleza de la misma. La cuestión que nos ocupa es buena muestra de lo que afirmo, como antes he señalado, la realización del principio de unidad *de* mercado atiende a reglas atributivas de competencia, con carácter basilar el artículo 149.1.13, mientras que a la realización del principio de unidad *del* mercado, atienden primariamente, aunque no de forma exclusiva, reglas de limitación de títulos competenciales, de forma singular la cláusula de comercio.<sup>35</sup>

La vinculación primera que se establece, en la citada doctrina, entre el mercado único, como objetivo, y la cláusula de comercio, como regla instrumental para alcanzarlo, es, desde mi punto de vista, palmaria.

Pero el mismo Tribunal Constitucional ha recordado, en fecha bien reciente, que las exigencias referidas de un único orden económico y de un mercado nacional «no excluye la existencia de la diversidad jurídica que resulta del ejercicio por los órganos autonómicos de competencias normativas sobre un sector económico».<sup>36</sup>

---

puede considerarse privativa del Gobierno, sino que, por el contrario, el propio texto constitucional contempla supuestos en los que la colaboración de los diferentes órganos y poderes constitucionales parece imponerse como criterio; a lo que debemos añadir que una visión reduccionista de la función de las comunidades autónomas en el sistema constitucional es contraria a los principios de lealtad y colaboración que el propio texto proclama.

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

34. STC 88/1986, de 1 de julio; igualmente, entre otras, STC 64/1990, de 5 de abril.

35. Mantendré, sin embargo, la expresión *unidad de mercado* para referirme a la unidad del mercado, aun considerando los aspectos que pueden confundir de la misma, que creo resultan suficientemente clarificados en estas líneas.

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

La cuestión radica, por lo tanto, en hacer compatibles el principio de unidad de mercado y la diversidad jurídica, compatibilidad que «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».<sup>37</sup>

### 3.3.1.2. La cláusula de comercio como regla de limitación de las competencias de los entes territoriales. El artículo 139.2

El constituyente no agota en un único precepto el conjunto de reglas que integran la cláusula de comercio. Las reglas más relevantes que se integran en la misma son, sin embargo, de una identificación bien sencilla. Así, podemos distinguir reglas de limitación y reglas de atribución que tienen como fin último la garantía de la libre circulación en un mercado único.

La acotación de las reglas de limitación ha de comenzar por el artículo 139.2 del texto constitucional. El artículo 139.2 no contiene, como en ocasiones se ha pretendido, una regla atributiva de competencias en orden a garantizar la libertad de circulación de mercancías, bienes, servicios y capitales, sino una limitación general al ejercicio de las competencias por parte de todos los entes territoriales, sean estas competencias referidas directamente al comercio como sector material de actividad o se proyecten sobre el mismo, con ocasión del ejercicio de competencias sectoriales diversas *ratione materiae*. La limitación general opera, por lo tanto, respecto de todas las autoridades así frente a las comunidades autónomas y los entes que integran la Administración local, pero también, y esto parece olvidarse en ocasiones, frente a los poderes del Estado.

La proyección del artículo 139.2 sobre el sistema competencial no está, sin embargo, a salvo de polémicas. Así, la tesis que aquí mantenemos de su naturaleza como regla de limitación y no de atribución de competencias se enfrenta a la doctrina del Consejo de Estado, que entiende 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».<sup>38</sup>

La doctrina que acoge el dictamen contrasta con la tesis que se sostiene en voto particular al mismo, de acuerdo con la cual «El precepto considerado [artículo

37. STC 88/1986, de 1 de julio; también STC 64/1990, de 5 de abril.

38. Dictamen de 5 de febrero de 1991, 55.516, sección 7ª, RDL, 1991 pág. 228.

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*.<sup>39</sup>

En efecto, el principio de libertad de circulación de bienes, servicios, capitales, mercancías y mano de obra opera como un criterio interno —interno a la propia competencia— para el ejercicio de las potestades de los distintos poderes públicos.

La doctrina de nuestro Tribunal Constitucional apoya la tesis que aquí mantenemos respecto del artículo 139, afirmando: «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».<sup>40</sup>

Las limitaciones que impone el artículo 139.2 se proyectan de forma privilegiada sobre las competencias de las comunidades autónomas en materia de «comercio interior» (art. 10. 27 EAPV, art. 12.1.5 EAC, art. 30.4 EAG, art. 18.1.6 EAAnd; art. 12. dEAA., art. 24. dEACant., art. 10.4 EALRio., art. 12. cEAMur, etc.).<sup>41</sup> La asunción de competencias en materia de comercio interior se ve acompañada de una expresa referencia al principio de libre circulación de mercancías en la mayor parte de los textos estatutarios donde dicha competencia se asume en régimen de exclusividad.<sup>42</sup>

39. Voto particular al Dictamen citado en nota anterior, RDL, 1991 pág. 231.

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

41. Téngase en cuenta que la asunción estatutaria de las competencias en materia de comercio interior no se realizaba con el mismo alcance en las llamadas autonomías de vía rápida y en las de vía lenta. La asunción por estas últimas de competencias en la materia, aun referidas tan sólo competencias de naturaleza ejecutiva, presentaba problemas de constitucionalidad en los que no podemos detenernos. Por otro lado, no todas las comunidades autónomas de vía lenta limitaron el proceso de asunción de competencias en materia de comercio interior a las facultades de ejecución. Así, a título de ejemplo, el Estatuto de autonomía de Aragón contemplaba, respecto de la competencia que nos ocupa, tanto facultades ejecutivas como de desarrollo normativo de la legislación básica estatal (art. 36. c); una asunción que no ha suscitado reproche alguno por parte del Tribunal Constitucional y que se realiza como en otros textos estatutarios con un carácter formalmente instrumental respecto de las competencias que en el marco constitucional del artículo 148 asumen las comunidades autónomas de vía lenta. Respecto de la doctrina del Tribunal Constitucional, téngase en cuenta la STC 264/1993, de 22 de julio, en la que, pese a declarar inconstitucional buena parte de la Ley de las Cortes de Aragón 9/1989, de 5 de octubre, de ordenación de la actividad comercial, nuestro Tribunal Constitucional no hizo cuestión de la legitimidad constitucional del título competencial que amparaba tal disposición si bien la inteligencia del alcance de la competencia sí ha sido fundamento del reproche de inconstitucionalidad referido.

42. La calificación de una competencia como exclusiva en un texto estatutario ha de ser tomada, como es bien sabido, con la mayor reserva. Esta advertencia realizó el Tribunal Constitucional ya desde sus más tempranas decisiones. En el caso que nos ocupa la exclusividad atiende preferentemente a la asunción tanto de facultades de normación como de ejecución; por contraposición a las competencias puramente ejecutivas que asumen las comunidades de vía lenta, esta regla ha de tener en cuenta excepciones, así las referidas en la nota anterior.

La conflictividad que acompaña al ejercicio de las competencias en materia de comercio interior no tiene sólo como regla de constitucionalidad el artículo 139.2, sino también otros preceptos constitucionales que contienen, en este caso sí, auténticas reglas de atribución competencial. Me refiero a los apartados 1 y 13 del artículo 149, preceptos que a su vez inciden en la construcción de la cláusula de comercio y a los que me referiré más adelante. Naturalmente, otros preceptos constitucionales que contienen reglas referidas al comercio interior no suscitan, *prima facie*, problemas competenciales, así la reserva de ley en materia de comercio interior recogida en el artículo 51.3 se satisface plenamente por una norma de dicho rango tanto si su origen es estatal como autonómico, a salvo del reparto competencial que opera sobre la materia.<sup>43</sup>

Me interesa destacar, sin embargo, cómo el artículo 139.2 no sólo se proyecta sobre las competencias en materia de comercio interior —tal como se formulan en los distintos estatutos de autonomía—, sino también sobre otros contenidos competenciales de muy distinta índole; así las alegaciones a títulos como urbanismo y ordenación del territorio en relación con el «urbanismo comercial» «a propósito de la constitucionalidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1987, de 9 de marzo, de equipamientos comerciales.<sup>44</sup> Las competencias materiales sobre sanidad alimentaria y defensa del consumidor son, con mayor frecuencia que el supuesto últimamente referido, ámbito de proyección normal del artículo 139.2.

Por último, si la regla de limitación contenida en el artículo 139.2 no impide a las comunidades autónomas el ejercicio de competencias propias que inciden sobre el comercio, la búsqueda de un punto de equilibrio, como ya hemos señalado, se impone, ahora desde la problemática específica del principio de libertad de circulación, como elemento basilar pero individualizado del mercado.

El Tribunal Constitucional ha afirmado, como hemos visto, que la unidad de mercado no supone la exclusión de la diversidad jurídica resultante del ejercicio de dichas competencias, pues «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 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».<sup>45</sup>

En la construcción del sistema autonómico, otros preceptos constitucionales parecen ofrecer, a la luz de la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional, una gran potencialidad para preservar el principio de unidad de mercado atribuyendo, por lo demás, al Estado la función de garante del mismo. La proyección indirecta de estos artículos no resta importancia a su función; destacan de entre los mismos, como ya he señalado, los apartados 1 y 13 del artículo 149.

43. Así STC 225/1993, de 8 de julio.

44. STC 227/1993, de 9 de julio; también, si bien con un planteamiento algo diferente en cuanto a la norma impugnada y a los títulos esgrimidos, STC 225/1993, de 8 de julio. Falta, en esta última, la referencia directa al llamado urbanismo comercial, pero buena parte de la doctrina en ella fijada inspira la Sentencia citada en primer lugar.

45. STC 36/1981, de 16 de noviembre. También, entre otras, STC 88/1986, de 1 de julio; 64/1990, de 5 de abril y 66/1991, de 22 de marzo.

El artículo 149.1.1 reserva al Estado la disciplina de «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales».

La proyección de esta reserva competencial sobre la actividad económica no es tan remota como pudiera pensarse. Así, a título de ejemplo, los problemas de relación entre los derechos del consumidor, la reserva competencial por conexión del 51, la protección de la sanidad, como título competencial específico en el 149.1.16, pero con una sede igualmente relevante en el mismo artículo 51,<sup>46</sup> y la proyección de las reglamentaciones sobre la materia en las condiciones de circulación y comercialización de bienes y mercancías;<sup>47</sup> pero puede alcanzar incluso a derechos como la libertad de empresa.<sup>48</sup>

El apartado 149.1.13 completa el panorama como cláusula atributiva, si admitimos la vinculación que la doctrina del Tribunal Constitucional parece establecer entre ordenación general de la economía y unidad de mercado, afirmando 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».<sup>49</sup> La interpretación del citado precepto puede ser bien distinta y alejada del sentido de la cláusula de comercio. El apartado 149.1.13 contiene una reserva competencial a favor del Estado que lo convierte en motor y director de la política económica nacional tomada como un conjunto, pero ello nada tiene que ver, al menos directamente, con una atribución de competencias en relación con la garantía de la libre circulación de mercancías.

El mismo Tribunal Constitucional ha llamado la atención sobre los posibles excesos en la invocación de este título competencial, afirmando que «la ordenación general de la economía 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 general».<sup>50</sup>

Por último el Estado acude, con frecuencia, a otros preceptos constitucionales no integrados directamente en la constitución territorial económica, así a sus competencias en materia de sanidad, ya citadas, para reforzar su función de garante constitucional de la unidad de mercado.<sup>51</sup>

La síntesis de todos estos procesos queda palmariamente de manifiesto en la

---

46. Si bien el Tribunal Constitucional ya ha señalado en numerosas ocasiones que el artículo 51 no es regla competencial; así la STC 202/1992, de 23 de noviembre.

47. Así el Tribunal Constitucional prefiere, en ocasiones, aislar como materia la sanidad, relegando a un segundo lugar la posible incidencia de títulos de contenido económico, para determinar la regla competencial aplicable. Todo ello en razón de un criterio de especialidad, pero sin excluir por completo la proyección de otras materias como las referidas. Véase al respecto, entre otras, STC 15/1989, de 26 de enero.

48. Así STC de 16 de noviembre de 1981.

49. STC 186/1988, de 17 de octubre. Con un planteamiento similar, STC 29/1986, de 20 de febrero, si bien en este caso la invocación del principio de unidad de mercado parece más convincente.

50. STC 76/1991, de 11 de abril. Con anterioridad el mismo Tribunal Constitucional ya había manifestado sus reservas a una interpretación extensiva del art. 149.1.13 en orden a la atribución de competencias al Estado, así en su Sentencia 125/1984, de 20 de diciembre.

51. Así STC 71/1982, de 30 de noviembre.

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».<sup>52</sup>

### 3.3.2. Mercado único y cláusula de comercio en el ordenamiento comunitario

La cláusula de comercio constitucional ha de completarse con el examen de la cláusula de comercio comunitaria, pues ésta última se integra en nuestro ordenamiento como una parte fundamental del conjunto del sistema normativo comunitario.

Entre los propósitos fundacionales de la CEE figuraba de manera destacada el establecimiento de un mercado común como un medio, aunque no el único, de hacer posible «un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, [...]» (art. 2 del Tratado de Roma). El Tratado de la Unión Europea enriquece los contenidos fundacionales, pero mantiene vigente el principio de un mercado común como «espacio sin fronteras interiores», un concepto desde luego más ambicioso y de una capacidad transformadora que se proyecta más allá de lo económico, pero también, conviene no olvidarlo, en lo económico.

Al servicio de la realización de ese mercado común los distintos tratados contemplan una serie de disposiciones que contienen tanto reglas de atribución a la Comunidad/Unión como de limitación de las competencias de los estados miembros; así, los apartados *a*, *b* y *c* del art. 3 del Tratado de Roma; así, la supresión de derechos de aduana entre los estados miembros, de restricciones cuantitativas o de medidas de efecto equivalente, apartado *a*—regla de limitación que se formula con carácter más general en el apartado *c*—, sin olvidar otros apartados del mismo artículo que se orientan al mismo fin.<sup>53</sup>

La regla general de funcionamiento del mercado común es el principio de libre circulación de mercancías de acuerdo con el cual, en palabras del Tribunal de Justicia, «un bien legalmente producido y comercializado en un Estado miembro debe beneficiarse de la libre circulación de mercancías».<sup>54</sup> La articulación de este principio, dada la existencia de autoridades nacionales con poderes normativos y de otra naturaleza, obliga a desarrollar de forma exhaustiva las garantías de la libre circulación.

La prohibición de derechos de aduana,<sup>55</sup> primera y primaria de las limitaciones al libre comercio, se completa con una interdicción de igual alcance respecto de las tasas de efecto equivalente. El concepto de tasas de efecto equivalente es ciertamente complejo. La prohibición alcanzaría a las cargas debidas por un concepto distin-

52. STC 32/1983, de 28 de abril, después de haber razonado desde los artículos 43, 51, 139.2 y 149.1.1.

53. En desarrollo de este principio, en el propio Tratado, art. 9 a 37.

54. STJCE de 20 de febrero de 1979, «Rewe-Zentral AG C. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein» (decisión más conocida como «Cassis Dijon»), *Rec.* 1979, pág. 660.

55. Conviene recordar que el Tribunal de Justicia declaró ya en 1963, el efecto directo de esta prohibición contenida en el artículo 12 del Tratado, Sentencia de 5 de febrero de 1963, «Van Gend & Loos», *Rec.* 1963, pág. 1.



to de los derechos de aduana pero vinculados al cruce de fronteras (derechos abonados por la autorización para realizar la importación de los productos, derechos abonados por inspecciones sanitarias, derechos abonados para el mantenimiento de servicios estadísticos, etc.); aunque, como el Tribunal ha señalado, el momento en que la imposición de la tasa se produzca es irrelevante, pudiendo ser posterior al momento en que se produzca el cruce de frontera.

Así, la primera definición que realizó el Tribunal del concepto de tasa de efecto equivalente tenía unos perfiles amplios para permitir integrar en ella todas aquellas medidas con una articulación paralela a los derechos aduaneros clásicos, considerando como tasas de efecto equivalente «aquellas que, un derecho cualquiera que sea su denominación y su técnica, [constituyen] 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».<sup>56</sup> La jurisprudencia posterior del Tribunal llevó mas allá el alcance de la prohibición de tasas de efecto equivalente excluyendo la intencionalidad y el efecto discriminatorio o proteccionista como elemento caracterizador de la misma.<sup>57</sup>

La construcción de la cláusula de comercio comunitaria ha de tener en cuenta, igualmente, las reglas de atribución de competencias a las instituciones comunitarias que en los tratados se operan; así y de modo significativo, la cesión por los estados miembros de la dirección de la política aduanera, para la consecución de un arancel común sin el que la construcción del mercado único interior será de todo punto irrealizable.<sup>58</sup> La realización de una política comercial común y su proyección sobre el sistema arancelario no tiene para el asunto que nos ocupa, sin embargo, un interés preferente.<sup>59</sup> Pero conviene no olvidar, como el mismo Tribunal afirmó hace ya más de diez años, que la Comunidad ha sustituido a los estados miembros en la ejecución de los acuerdos previstos en el GATT;<sup>60</sup> una pérdida de soberanía de los estados miembros que se produce de acuerdo con las propias prescripciones de los tratados y que alcanza a la política comercial exterior común.

La disciplina comunitaria de la libre circulación de mercancías, a la que anteriormente he hecho mención, no se agota, naturalmente, en la prohibición de aranceles internos, sino que se extiende a la supresión de cualquier obstáculo, independientemente de su naturaleza, que exista para el libre flujo de mercancías.

El nuevo proteccionismo ha preferido sustituir las medidas arancelarias, di-

56. STJCE de 14 de diciembre de 1962, «Commission C. Grand-duché de Luxembourg et Royaume de Belgique», *Rec.* 1962, pág. 813, (más conocida como la Sentencia del alajú).

57. Así en STJCE de 1 de julio de 1969, «Social Fonds voor Dimantarbeiders», *Rec.* 1969, pág. 211.

58. A tal fin se orientan los artículos 18 y ss. del Tratado CEE.

59. Tampoco es objeto de interés, pese a su transcendencia para la consecución de un mercado único, otro sector importante de la intervención de los poderes públicos en la vida económica como es la actividad de impulso y aseguramiento. Entiendo que la cláusula de comercio no se extiende a este ámbito, al menos no directamente, sino que debe encuadrarse en la realización de una política de defensa de la competencia en el mercado; reconozco, sin embargo, que en ambas esferas de acción encontramos principios comunes.

60. STJCE de 16 de marzo de 1983, «Società petrolifera italiana et autres», *Rec.* 1983, pág. 801.

rectas o indirectas, o la contingencia de las importaciones igualmente prohibida por las normas comunitarias, por medidas igualmente proteccionistas pero de naturaleza bien distinta. La protección de la salud, de la infancia, del consumidor se presentan como títulos que justifican unas restricciones a la libre circulación de mercancías que tienen, como objetivo último inconfesado, la protección de los productores nacionales frente a los de terceros países, proporcionándoles bien medidas de discriminación directa bien medidas de efecto indirecto; medidas que pueden excluir o impedir la entrada de una determinada mercancía o categoría de mercancías. El ordenamiento comunitario ha contemplado la disciplina de todos estos procesos como obstáculos al principio de libre circulación de mercancías. Las derogaciones, a la prohibición general de estas medidas, contenidas en el artículo 36 del Tratado, han sido objeto de especial atención por parte del Tribunal de Justicia.

La definición de la medida de efecto equivalente que proporciona la jurisprudencia del Tribunal de Justicia es de gran amplitud, considerando como tal «toda reglamentación comercial de los estados miembros susceptible de poner trabas directa o indirectamente, actual o potencialmente, al comercio intracomunitario».<sup>61</sup>

La Comisión ha definido también con unos perfiles muy amplios la medida de efecto equivalente, entendiendo como tal «las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas, las prácticas administrativas, así como todo acto dimanante de una autoridad pública».<sup>62</sup>

Por lo que respecta a la extensión de las derogaciones específicas contenidas en el artículo 36 del Tratado, el Tribunal entendió 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».<sup>63</sup>

Entre estas medidas de efecto equivalente destacan las tendentes a limitar el acceso al mercado nacional mediante exigencias de homologación técnica de productos de estados miembros.

Las disposiciones del Tratado que establecen la prohibición de medidas de esta naturaleza contenida en los tratados (art. 30 TCEE) son, por lo demás, de directa aplicación sin precisar su desarrollo por parte de los estados.<sup>64</sup>

61. STJCE de 11 de julio de 1974, «Dassonville». *Rec.* 1974, pág. 837.

62. «Directive de la Comisión 70/50», de 22 de diciembre de 1969 (JOCE L 13, de 19 de enero de 1970), tendente a la supresión de las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación no cubiertas por otras disposiciones tomadas en virtud del Tratado CEE.

63. STJCE de 20 de febrero de 1979, «Rewe Zentral AG C. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein» (decisión más conocida como «Cassis Dijon»), *Rec.* 1979, 649. Nótese que algunas de las circunstancias que amparaban derogaciones de la prohibición general de medidas de efecto equivalente que el Tribunal consideraba compatibles con las prescripciones del Tratado no se encontraban contempladas en el artículo 36 del mismo.

64. Así lo entendió el TJCE en su Sentencia de 23 de marzo de 1977 (asunto 13/68) Iannelli. El problema de la aplicación directa se plantea, desde un nivel bien distinto, respecto de las directivas, pero incluso respecto de las mismas el Tribunal de Justicia ha afirmado que «El Estado miembro que

Por otro lado, la aplicación de tales medidas tanto a los productos nacionales como a los que tienen su origen en otro estado es indiferente a los efectos de considerar prohibida dicha reglamentación de acuerdo con el artículo 30 del Tratado.<sup>65</sup> La discriminación y la consiguiente protección de productos nacionales no parece, por lo tanto, el fundamento último de la prohibición contenida en el artículo 30; dicho fundamento no es otro, desde esta perspectiva, que la garantía de la libre circulación.

Por último, la fiscalidad interna puede igualmente convertirse en un obstáculo a la libre circulación de mercancías. La imposición de tributos por una cuantía superior a productos de otros estados, frente a los productos nacionales, puede convertirse en un importante instrumento proteccionista. A evitar esos resultados, incompatibles con la construcción de un mercado único, se dirige la prohibición contenida en el artículo 95 del Tratado CEE. La aplicación de esta prohibición ha de extenderse a aquellos supuestos en los que los efectos discriminatorios no se producen directamente por el impuesto que grava el producto, sea nacional o de otro estado comunitario, sino indirectamente al gravar de forma menos onerosa un producto nacional sustitutivo.

La vinculación de la prohibición contenida en el artículo 95 al principio de libre circulación de mercancías ha sido puesta de manifiesto por el Tribunal de Justicia en numerosas ocasiones, afirmando 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».<sup>66</sup>

La prohibición de impuestos discriminatorios, de forma directa o indirecta, no afecta sin embargo a la soberanía fiscal de los estados miembros. Así lo ha entendido la doctrina del Tribunal de Justicia, de acuerdo con la cual el artículo 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».<sup>67</sup>

Un principio de soberanía fiscal que, sin embargo, el propio Tribunal de Justicia se ha visto obligado a redefinir estableciendo un test de compatibilidad de los poderes de tasación de los estados en relación con la regla de limitación contenida en el artículo 95, añadiendo a la prueba de la no discriminación, la exigencia de que dicho impuesto no esté destinado a proteger productos nacionales concurrentes y,

---

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 enero de 1982, «Ursula c. Finanzamt Munster-Innenstadt».

65. STJCE de 11 de mayo de 1989, «Comisión c. Alemania», *Rec.* 1989, 1021; más recientemente, Sentencia de 20 de junio de 1991, «Denkavit Futtermittel c. Land Baden-Württemberg», *Rec.* 1991, I, 3107.

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

67. STJCE de 22 de junio de 1976, «Bodie Getränkevertrieb».

en otro plano distinto, la exigencia de que dicho impuesto se establezca en función de un criterio objetivo.<sup>68</sup>

El resultado final de este conjunto de reglas de limitación no es, *prima facie*, la atribución general de competencias a las instituciones comunitarias sino la limitación de los poderes de los estados miembros.

La realidad, sin embargo, es bien distinta, pues, para la garantía del principio de libre circulación de mercancías, las instituciones comunitarias han procedido a elaborar políticas tendentes a la armonización de las legislaciones nacionales en diferentes frentes, desde una fiscalidad homogénea, como requisito no sólo para un correcto funcionamiento de la libre circulación sino del mercado mismo, a políticas en sectores como las homologaciones técnicas.

Los artículos 100 y 100.A del Tratado proporcionan título suficiente a las instituciones comunitarias para proceder a tal armonización de «las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común».

Las políticas comunitarias en este último caso tienen especial relevancia por varios órdenes de razones: en primer lugar, la existencia de una normativa comunitaria destinada a dar satisfacción a los intereses sociales vinculados a la producción o comercialización de un determinado producto impide la alegación, por parte del estado infractor, de las excepciones previstas en el artículo 36 del Tratado; en el recto entendimiento de esta doctrina, contenida en diversas decisiones del Tribunal, la reglamentación comunitaria se convierte, *de facto*, en el mínimo común denominador de las condiciones de seguridad de intereses sociales en relación con la reglamentación comercial de un producto o mercancía, pero el efecto alcanza también a la esfera de disponibilidad de los estados sobre esa misma reglamentación comercial, con una prohibición de añadir nuevos requisitos de comercialización incluso si apreciaran que la normativa comunitaria no garantiza de forma satisfactoria los intereses sociales en juego.<sup>69</sup>

Los términos en los que se ha expresado el Tribunal no pueden ser más rotundos: «de la reiterada jurisprudencia 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».<sup>70</sup> Pero, incluso moviéndose dentro de los márgenes que la directiva de armonización establece, la intervención del estado que limita la libre circulación ha de superar un test de proporcionalidad para entenderla admisible desde el artículo 30 y encuadrable entre las excepciones del artículo 36.

Por otro lado, la imposición de un mínimo común denominador implica una

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

69. Esta exigencia de ausencia de reglamentación comunitaria como requisito ha sido apreciada por el Tribunal ya desde su Sentencia de 11 de julio de 1974, «Dassonville», *Rec.* 1974, pág. 852, y confirmada en su jurisprudencia posterior, así STJCE de 20 de febrero de 1979, «Cassis Dijon», *Rec.* 1979, pág. 660.

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

asunción, por parte de las instituciones comunitarias, de una función de garantía de los intereses sociales, estableciendo obligaciones para los estados de excluir del comercio determinados productos que no cumplan las prescripciones de las normas armonizadoras.<sup>71</sup>

La ausencia de una normativa comunitaria no significa, sin embargo, la compatibilidad con el Tratado de reglamentaciones comerciales nacionales incompatibles con las prohibiciones contenidas en el artículo 30.<sup>72</sup>

### 3.3.3. La integración en la Comunidad y la estructura de la constitución territorial económica

La incorporación de España a la Comunidad Europea plantea problemas en orden a la repercusión de dicho proceso en el sistema de competencias, en un estado con organización territorial compleja. Estos problemas se proyectan inmediatamente sobre la construcción de la constitución territorial económica.

Desde la perspectiva del ordenamiento comunitario, el modelo de organización territorial de los estados miembros es, como de todos es sabido, indiferente; coexisten estados con una organización territorial compleja con estados con un modelo de organización centralizada, aunque ciertamente que en la mayor parte de estos últimos los procesos de descentralización se están generalizando.

La neutralidad de la Comunidad respecto de la organización territorial interna de cada estado tiene varias manifestaciones. La más importante sin duda es el principio de responsabilidad del estado frente a la Comunidad, con independencia de que sea una autoridad central de ese estado o una autoridad de un ente territorial menor la responsable directa del incumplimiento de obligaciones comunitarias: «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».<sup>73</sup>

El Tribunal no pone en cuestión la libertad de los estados miembros para dotarse del modelo de organización territorial que estimen más conveniente, pero esa libertad no le exime de su responsabilidad como Estado en orden al cumplimiento de las normas comunitarias.<sup>74</sup>

Por otro lado, el mismo Tribunal afirma el principio de responsabilidad de la autoridad 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».<sup>75</sup>

---

71. Así lo ha recordado recientemente el Tribunal en su Sentencia de junio de 1991, «Piageme c. BVBA Peeters», *Rec.* 1991, I, pág. 2984. La decisión del Tribunal se refería, sin embargo, a una reglamentación nacional que establecía unos requisitos más estrictos que los previstos en la normativa comunitaria armonizadora.

72. STJCE de 20 de febrero de 1979, «Cassis Dijon», *Rec.* 1979, pág. 660.

73. STJCE de 5 de mayo de 1970, «Commission c. Belgique», *Rec.* 1970, pág. 244.

74. Así, entre otras, STJCE de 25 de mayo de 1982, «Comisión c. Pays Bas», *Rec.* 1982, pág. 1833.

75. STJCE de 2 de febrero de 1982, «Comisión c. Belgica».

El principio de responsabilidad, en el ámbito comunitario, de los estados genera inmediatamente una disfunción en la dinámica de los sistemas de organización territorial compleja; solamente una cooperación entre la autoridad central y las distintas autoridades territoriales puede garantizar una correcta información y un adecuado cumplimiento de las prescripciones comunitarias. La constitución económica y los preceptos que integran la constitución territorial económica de la Unión sólo son funcionalmente posibles gracias a ese principio de cooperación dentro de cada estructura estatal entre las diferentes autoridades territoriales.

Las perspectivas que se abren pueden ser, sin embargo, bien diferentes si el estado descentralizado, en la determinación constitucional de su organización territorial, opta por abordar un proceso de «recentralización» de competencias amparándose en las exigencias de uniformidad, en el cumplimiento de los principios y en la ejecución de las normas comunitarias, derivadas del nuevo orden de relaciones.

Por otro lado las prescripciones del Tratado se imponen, en la doble dimensión atributiva (*ex* artículo 100) y limitativa (*ex* artículos 12, 30 y 95 entre otros), independientemente de la autoridad que, dentro del territorio de cada estado, tenga atribuidas las competencias de ordenación o de ejecución. Así, en el ámbito del principio de libre circulación que nos interesa, como ha recordado recientemente 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».<sup>76</sup>

El principio de responsabilidad del Estado ha sido una alegación, en ocasiones, por parte del Estado, para proceder a una reasunción de títulos competenciales atribuidos a las comunidades autónomas por la constitución territorial. El título más genérico de las relaciones internacionales, se ha pretendido utilizarlo con idéntica finalidad legitimadora de un proceso que, de haber encontrado sanción favorable en nuestro más alto Tribunal, habría generado un vaciamiento progresivo de las competencias de los distintos entes territoriales dotados de autonomía, quebrando, por su base, el conjunto del sistema constitucional.<sup>77</sup>

El Tribunal Constitucional, desde la conciencia de los resultados disfuncionales para el sistema de organización territorial constitucionalizado que otra solución tendría, ha entendido 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».<sup>78</sup>

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

77. Sobre la ejecución por las comunidades autónomas de la normativa comunitaria, en la doble dimensión de esa ejecución normativa y puramente ejecutiva, la doctrina entre nosotros es ciertamente abundante, así Ordóñez Solís, *La ejecución del derecho Comunitario Europeo en España*, Madrid, 1993, especialmente pág. 164 y ss.; también Tornos i Mas, «Algunos problemas competenciales en la ejecución interna de directivas comunitarias», en *Autonomies*, núm. 13, 1991, pág. 31 y ss.

78. STC 252/1988, de 20 de diciembre; la misma Sentencia hacía un llamamiento igualmente a que «las Comunidades Autónomas» tampoco podrán considerar ampliado su propio ámbito competencial en virtud de una conexión internacional. La línea jurisprudencial que aquí se inicia tiene continuidad en las Sentencias 76/1991, de 11 de abril, 115/1991, de 23 de mayo, y 80/1993, de 8 de marzo.

La doctrina del Tribunal Constitucional, respecto de la cuestión que nos ocupa, es no sólo reiterada sino también de una desacostumbrada rotundidad en algunas de sus manifestaciones; así, respecto de las competencias en orden a la traslación de las normas comunitarias derivadas al derecho interno, afirma que se «ha de seguir 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*».<sup>79</sup> La búsqueda en el ordenamiento comunitario de títulos competenciales por parte de los distintos entes territoriales, especialmente por el Estado, en un sistema descentralizado como el nuestro no supone, desde esta doctrina, tan sólo una infracción del orden competencial, sino que también implica, en buena lógica, un intento gravísimo de actuar en fraude del texto constitucional.

El recurso indirecto al derecho comunitario, mediante las reglas de atribución competencial en materia de comercio exterior, tampoco alcanza mejor fortuna en orden a ampliar las competencias del Estado, pues, como también señala nuestro 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».<sup>80</sup>

La conclusión final no puede ser otra que la atribución de las funciones de ejecución del derecho comunitario no en razón de nuevos títulos competenciales, que se superpondrían a los ya existentes, sino de acuerdo con las reglas de atribución constitucionalmente establecidas en nuestro texto constitucional. El recurso, de nuevo, a la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional permite afirmar, sin lugar a dudas, 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*».<sup>81</sup>

La integridad del sistema competencial constitucionalmente previsto no significa, sin embargo, privar al Estado de instrumentos para hacer efectivo el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, pero sin que ello suponga una alteración del sistema mismo, y sin que los poderes del Estado de control y vigilancia puedan afectar a la competencia misma de la comunidad autónoma.<sup>82</sup>

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

80. STC 231/1991, de 12 de diciembre. El propio Tribunal ya había cuestionado con anterioridad una lectura expansiva de las competencias del Estado en materia de comercio exterior, así, entre otras, la Sentencia 125/1984, de 20 de diciembre.

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

82. STC 252/1988, de 20 de diciembre, y 80/1993, de 8 de marzo; señalando en esta última como la articulación de la cláusula de responsabilidad «por medio de una serie de poderes que permi-

Los controles y la vigilancia *ex post* de la ejecución del derecho comunitario no habilitan nuevas competencias a favor del Estado, sino que se limitan a reconocerle una facultad de esa naturaleza sobre las competencias en que, en el marco de esa ejecución, actúen las comunidades autónomas, no pudiendo sustituirlas ni desplazarlas en las mismas.<sup>83</sup>

Por último conviene recordar que la integración en la Comunidad tampoco amplía las competencias de las comunidades autónomas al ámbito de las relaciones internacionales, como ya hemos señalado anteriormente; lo que implica que, cuando en el ejercicio legítimo de sus competencias se produzca una ejecución de disposiciones comunitarias que deba trascender del ámbito territorial del Estado, el proceso de comunicación de los contenidos de ese ejercicio corresponde al Estado; y ello no sólo en razón de que es el Estado el sujeto de las obligaciones internacionales contraídas sino también de la ausencia de competencias en materia de relaciones internacionales por parte de las comunidades autónomas.<sup>84</sup>

#### 4. Conclusiones

La construcción de una nueva categoría doctrinal como la constitución territorial económica se impone como instrumento, en manos del operador jurídico, para deslindar los bloques normativos de referencia en el orden de aplicación de las prescripciones constitucionales.

La constitución territorial económica, como parte de la constitución territorial, tiene una funcionalidad primaria en la definición de los principios y reglas que ordenan la distribución territorial del poder público en las múltiples proyecciones que sobre las actividades económicas éste encuentra.

La constitución territorial económica viene determinada en sus elementos basilares, por dos principios, el de unidad y el autonomía, en permanente tensión. La cláusula de comercio, con su doble dimensión de regla de atribución y regla de limitación, es la clave en la construcción de la constitución territorial económica. La definición de la misma y la extensa tipología de reglas de limitación que contempla el ordenamiento comunitario son una buena muestra del complejo problema al que la cláusula de comercio pretende dar respuesta.

---

tan 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 relación con el cumplimiento de las obligaciones internacionales y la ejecución de los tratados, STC 153/1989, de 5 de octubre.

83. STC 80/1993, de 8 de marzo.

84. Así STC 172/1992, de 29 de octubre. Con anterioridad, y de forma más contundente, recordaba nuestro Tribunal Constitucional, a propósito de la ausencia de competencias de las comunidades autónomas en la cuestión que nos ocupa, «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», estando reservado igualmente al Estado el poder de obligarse internacionalmente, como se ve en la STC 137/1989, de 20 de julio; idéntico razonamiento llevó al Tribunal Constitucional a considerar «a la autoridad central como interlocutor único con la CEE», en la Sentencia 252/1988, de 20 de diciembre.



Nuestro ordenamiento contempla dos cláusulas de comercio cuya articulación no ha de presentar problemas en razón de su distinta proyección territorial. Las dos cláusulas de comercio, la definida en nuestro texto constitucional y la definida en el ordenamiento comunitario, tienen sin embargo estructuras bien diferentes: mientras que la cláusula de comercio comunitaria contiene tanto reglas de limitación explícitas como reglas de atribución igualmente explícitas, la cláusula nacional contenida en el texto constitucional recoge una regla de limitación explícita, las reglas de atribución han de individualizarse de forma sectorial o, en su caso, deducirse, como así hace nuestro Tribunal Constitucional, directamente del principio de unidad de mercado, si bien puede encontrarse una tendencia a desvirtuar el sentido de otras reglas atributivas de competencias, de forma significativa la atribución de títulos competenciales que tienen como contenido la dirección de la política económica.

