# EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MERCADO EN LA CONSTITUCION DE 1978

*Antonio Calonge Velázquez*

RESUMEN.—En el presente trabajo se aborda una de las cuestiones que mayores preocupaciones ha suscitado y suscita entre las agentes económicos del país en el llamado «Estado de las Autonomías», y que podría ser formulada como el posible resquebrajamiento del mercado nacional único y su sustitución por diecisiete mercados diferentes convertidos en compartimentos estancos. O, dicho de otro modo, la posible ruptura de principio de unidad de mercado.

La Constitución de 1978 ha consagrado el principio de unidad de mercado. No lo ha hecho expresamente, aunque sí puede deducirse implícitamente de muchos de sus preceptos constitucionales entre los que destacamos el artículo 2° del texto constitucional, puesto que como ha señalado el Tribunal Constitucional una de las exigencias de la unidad de la nación proclamada en el citado precepto es la de la unicidad del orden económico y componente de la misma es la unidad de mercado.

Nuestro texto constitucional, además, no se ha limitado sólo a reconocer el principio, sino que ha dotado al Estado de suficientes competencias para salvaguardar dicho principio, así como de los instrumentos normativos necesarios para alcanzar tal fin.

Pero antes de desarrollar los puntos señalados, ha sido preciso establecer qué entendemos por unidad de mercado. En este sentido consideramos que la unidad de mercado está hoy configurada por las tres libertades de circulación: mercancías, personas y capitales. Cualquier obstáculo del tipo que sea que impida la realización efectiva de alguna de estas tres libertades supone la ruptura de este principio. En similares términos se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su sentencia 88/1986, de 1 de junio.

## 1. Introducción

En el presente trabajo vamos a ocuparnos de una de las cuestiones que mayores preocupaciones ha suscitado y suscita entre los agentes económicos del país en el llamado por muchos «Estado de las Autonomías», y que podría ser formulada como el peligro que encierra este nuevo orden de cosas de ruptura del mercado nacional; el posible resquebrajamiento del principio de unidad de mercado que, como más adelante tendremos ocasión de comprobar, ha consagrado nuestro vigente texto constitucional.

Considero oportuno que recordemos aquí las preocupantes interrogantes que ya hace unos años se planteaba el profesor GARCIA DE ENTERRIA. Se preguntaba este profesor: ¿El precio del autonomismo será la fragmentación definitiva del mercado nacional único...? La ya no muy floreciente economía española, ¿deberá dividirse en un puñado de microeconomías en pugna recíproca por apropiarse de ventajas y desplazar las cargas del vecino?[1].

La traslación de poder político y administrativo que ha supuesto la nueva configuración de la organización territorial del Estado es, como resulta de todos conocido, importantísima, decisiva para nuestro ser nacional, de manera tal que la distribución de poderes que, entre el Estado y las diecisiete Comunidades Autónomas, se ha producido, ha de tener su reflejo también en el orden económico del Estado y de la sociedad entera[2]. De este modo, muchas de las materias económicas han sido, en menor o mayor medida, transferidas, traspasadas a los nuevos entes territoriales surgidos tras la promulgación de la vigente norma fundamental y de los correspondientes Estatutos de Autonomía. Dicho de otro modo, también algunas potestades legislativas de estos entes se extienden a materias económicas. Esto significa, como acertadamente ha señalado Santiago Foncillas[3], que toda la economía en su conjunto va a experimentar una transformación radical de las bases jurídicas y administrativas sobre las que opera y de los centros de decisión que dirigen, orientan o condicionan los compartimentos económicos.

La cuestión que planteamos, como fácilmente puede comprenderse, no resulta en absoluto baladí. Antes, al contrario, nos parece trascendental, además de para el mantenimiento de la unidad de la nación, para el adecuado progreso y desarrollo económico de la misma.

1. GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. *Estudio preliminar* en «La distribución de competencias económicas en la Constitución española», I.E.E., Madrid, 1980, p. 20.

2. Así lo expone también una voz autorizada en el campo de los económico como es PIERA JIMENEZ, Adrián. *Unidad de mercado y organización autonómica*, texto mecanografiado de la conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios Superiores de la Empresa el día 5 de octubre de 1984, p. 7.

3. FONCILLAS, Santiago. *El Estado de las Autonomías y la unidad del sistema económico*, Cuenta y Razón, núm. 1, Invierno, 1981, p. 55.

Nos parece un buen punto de partida afirmar que las autonomías, como expuso el profesor Fraga Iribarne durante el desarrollo de los debates constitucionales, «en ningún caso deben romper la unidad del espacio económico»[4], en definitiva, no deben suponer el rompimiento de la unidad del mercado nacional. Y esto mismo ha manifestado el Tribunal Constitucional en su sentencia de 28 de enero de 1981 con las siguientes palabras: «Esta exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado es más imperioso en aquellos como el nuestro, que tienen una estructura no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial»[5].

Pensamos que si se produjera la ruptura del mercado nacional se ocasionarían consecuencias irreparables para nuestra comunidad nacional. Diecisiete espacios económicos, diecisiete mercados diferentes, diecisiete políticas económicas tendentes a la consecución de objetivos económicos no sólo distintos, sino aún contrapuestos, significaría que nuestra nación se ha opuesto al devenir de la Historia, retornando a una situación que comenzó a abandonar, cuando menos, en los primeros años del siglo XVIII. Significaría también, que España se estaría alejando de los países de nuestro área de la Europa occidental que, con la creación y posterior desarrollo de la Comunidad Europea, pretenden conseguir la unidad del espacio económico europeo, la existencia de un mercado común en Europa[6]. Y éstas son unas situaciones que nadie desea que se produzcan, pero que, no obstante, se cierne sobre nosotros el peligro de que ocurran.

Por este cúmulo de razones, vamos a desarrollar en las páginas que siguen la configuración que del principio de unidad de mercado ha hecho nuestra Constitución, así como las garantías jurídicas con que se protege el mencionado principio. Pero antes, para una mayor comprensión del tema objeto de estudio, es preciso que hagamos una, siquiera sea breve, mención de los antecedentes históricos de este principio en nuestro ordenamiento.

## 2. Antecedentes del principio de unidad de mercado en nuestro ordenamiento jurídico

Debemos remontarnos en la búsqueda de estos antecedentes legislativos a los principios del siglo XVIII donde encontraremos los primeros textos normativos que intentan conformar la unidad de la nación y, por ende, también la unidad del

4. FRAGA IRIBARNE, Manuel. D.S.C., núm. 59, de 5 de mayo de 1978, p. 2043.
5. B.J.C., núm. 10, febrero, 1982, p. 124.
6. Véanse los artículos 2º y 3º del Tratado que instituye la Comunidad Económica Europea de 25 de marzo de 1957 y el artículo 13 del Acta Unica Europea que completa el artículo 8 A del TCEE. En este mismo sentido *vid.* FERNANDEZ NAVARRETE, D. *La doble descentralización del Estado español y el principio de unidad de mercado*, I.C.E., núm 571, marzo, 1981, pp. 121-132.

espacio económico[7]. Estos primeros intentos los debemos, fundamentalmente, al primer miembro de la casa Borbón que reinó en España, el Rey Felipe V, quien ya en el Preámbulo de un Real Decreto de 29 de junio de 1707 establecía lo que fuese su quehacer y su logro durante el periodo de su reinado, aun antes de haber triunfado en la Guerra de Sucesión. Decía el Rey Felipe en el citado Real Decreto:

> «... mi deseo de reducir todos mis Reynos de España a la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres y Tribunales, gobernándose igualmente todos por las leyes de Castilla tan loables y plausibles en todo el Universo»[8].

Esta misma idea la reiteraría un mes después en un Real Decreto de 29 de julio, sobre la «subsistencia de los fueros y privilegios de los buenos vasallos de Aragón y Valencia; y gobierno de estos Reynos uniformes al de Castilla»[9].

Es decir, pretende este monarca, a nuestro juicio, implantar en los reinos de España la uniformidad que ya existía en su país de origen, el centralismo y la uniformidad alcanzada en Francia[10].

Si bien debemos advertir, antes de continuar, que las ideas de uniformidad y de unidad de la nación en todos los órdenes no descansan, en absoluto, en este siglo sobre las mismas bases en las que van a descansar estas mismas ideas expuestas un siglo después por los liberales, no podemos dejar de reconocer y enunciar los principales intentos legislativos de este periodo que pretenden conseguir la mencionada unidad.

Así, como consecuencia del triunfo de Felipe V en la Guerra de Sucesión (1701-1714) sobre la Corona de Aragón, por Real Decreto de 19 de noviembre de 1714 se suprimen los puertos secos (aduanas) en Castilla, Aragón, Valencia y Cataluña. El preámbulo de este Real Decreto es expresivo de su intención: «Se estimen los dos últimos reinos y el principado como provincias unidas»[11]. De esta manera se da un primer paso para conseguir un único mercado entre los dos más extensos reinos que formaban España.

Los intentos para conseguir un total y real unidad van aún más allá durante el reinado de este primer Borbón y, así, por medio de una Real Instrucción de 1717 se declaran suprimidas las aduanas internas y se ordena el traslado de las mismas a las fronteras o puertos del litoral, con el fin de que los géneros transiten con entera libertad por el interior del país[12]. Esta Real Instrucción se convierte, por tanto, en

7. Con anterioridad se habían producido ya algunos intentos en este sentido tendentes a la uniformidad jurídica como fue el del Conde-Duque de Olivares que dio lugar a la rebelión de Barcelona.

8. NN.RR., ley I, Tít. III, Lib. III

9. NN. RR., ley II, Tít. III, Lib. III

10. No obstante, diversos historiadores han tratado de despojar a la inspiración francesa de la exclusividad que se la ha venido atribuyendo. Vid. VOLTES BOU, P. *Felipe V y los fueros de la Corona de Aragón,* R.E.P., núm. 84, noviembre-diciembre, 1955, p. 97.

11. A.H.M.H., col. OO.GG., t. 2, ref.ª 269, fol. 423 (cit., infra nota 13).

12. Real Instrucción del 31 de agosto de 1717, en A.H.M.H. col. OO.GG., t. 3, ref.ª 310, fols. 132-136 (cit., infra nota 13)

el texto legislativo que con más generalidad afronta el problema, tratando de configurar en este país un solo mercado[13].

Pero, como hemos escrito anteriormente, estos textos que hemos enunciado no son más que meros intentos que no conseguirían el objetivo propuesto. Concretamente, la Real Instrucción última citada que hemos calificado como el intento más general de configurar la unidad de mercado en España «levantó —como señala el historiador Vicens Vives— tal polvareda en Navarra y las Provincias Vascas que el Gobierno de Felipe V no tuvo más remedio que transigir y restaurar las aduanas, levantando un cordón aduanero en la línea del Ebro»[14]. Esta situación fue reglamentada en el año 1722 y, además, en este mismo año se estableció una aduana que antes no existía con Santander[15].

Como observamos, desde el punto de vista legislativo, de nuevo deja de existir esa unidad del espacio económico que había conseguido, mejor dicho, que había preconizado la famosa Real Instrucción de 1717.

Pero aún se va a fragmentar más el mercado nacional, pues debido, como nuevamente señala el profesor Vicens Vives[16], al estímulo que supuso para el comercio catalán la supresión de las fronteras con Castilla, éste inundó el reino de Castilla lo cual acarreó una considerable disminución del mercado castellano. Para salvar esta situación el día 8 de agosto de 1742 el Ministro Campillo estableció una nueva aduana con Cataluña, concretamente dos: una, en Fraga y otra, en Tortosa. Además, en esta misma fecha se establecería una nueva aduana con Valencia de menor entidad en Cartagena[17].

Todos estos datos, pienso, nos llevan a concluir que durante el reinado de Felipe V no sólo no se consiguió el propósito de unidad preconizado, sino que la situación retornó, por lo que a este tema se refiere, más o menos a como se encontraba al finalizar la Guerra de Sucesión en 1714.

Ya no va a ser hasta los primeros años del siglo XIX cuando volveremos a encontrarnos con textos legislativos que pretendan conseguir la unidad del mercado nacional, como hasta ahora la estamos entendiendo de supresión de aduanas.

Así, en primer lugar, debemos mencionar la Constitución de Bayona de 1808 que, si bien, como sabemos, no tuvo apenas vigencia y aplicación en España, establecía en su artículo 116 una prohibición general interesante para nuestro estudio. Dicho precepto era del siguiente tenor:

13. MUÑOZ PEREZ, José. *Mapa aduanero del siglo XVIII español*, R.E.G., núm. 61, noviembre, 1955, pp. 747-798.

14. VICENS VIVES, J. *Historia de España y América, social y económica*, vol. IV, ed. Vicens Vives, Barcelona, 1974, p. 151.

15. R.D. de 16 de diciembre de 1722, en A.H.M.H., col OO.GG., t. 4, refª 416, fol. 25 (cit supra nota 13).

16. VICENS VIVES, J. *Historia de España...*, *cit.*, p. 152.

17. R.C. de 8 de agosto de 1742, en A.H.M.H., col. OO.GG., t. 6, refª 744, fols. 460-462. (*cit.* supra nota 13).

«Las aduanas de partido a partido y de provincia a provincia quedan suprimidas en España e Indias. Se trasladarán a las fronteras de tierra o mar».

Como vemos, en este «primer texto constitucional» de nuestra nación se establece, claramente, el principio de unidad del mercado nacional, suprimiéndose todas las barreras internas que limitan la libertad de circulación de los productos o géneros.

Pero, como hemos manifestado, este texto apenas tuvo aplicación alguna en el territorio español, por lo que, malamente, pudo conseguir la unidad que predicaba.

Van a ser los liberales de las Cortes de Cádiz quienes, como dice el profesor Artola[18], utilizando los principios políticos de su ideología también en lo económico (principios de racionalidad, centralismo y uniformidad) consiguen, a mi juicio, dar un empuje *cuasi* definitivo a la idea de unidad de mercado, a la idea de unidad económica y, en general, a la idea de unidad de la nación.

El discurso preliminar de la Constitución de 1812, leído por CANGA ARGUELLES, auténtica «Exposición de Motivos» de este texto constitucional, ya incluía en uno de sus párrafos esta idea de unidad económica. Señalaba Agustín Canga Arguelles en el citado discurso:

«Los falsos principios adoptados por los economistas de los tiempos de ignorancia para facilitar a los gobiernos medios de satisfacer su insaciable voracidad, han introducido el fatal sistema de aduanas interiores: su existencia es incompatible con la unidad nacional, con la prosperidad de los pueblos y con el decoro de una Constitución. V.M. debe apresurar el momento de poner en práctica un artículo que las prohiba para siempre fuera de las fronteras y puertos de mar, ya que el vicioso sistema de rentas que existe en el día obliga a suspender hasta su reforma los efectos de tan importante medida»[19].

El párrafo que acabamos de transcribir tuvo su traducción en el texto constitucional. El artículo 354 de la Constitución de 1812 recogió las ideas expuestas en el citado discurso con el siguiente tenor:

«No habrá aduanas sino en los puertos de mar y en las fronteras; bien que esta disposición no tendrá efecto hasta que las Cortes lo determinen».

Podemos afirmar, pues, que la unidad de mercado se consigue con la Constitución de 1812, con el liberalismo. Pero debemos reseñar que la aplicación de este principio quedó en suspenso, por el sistema de rentas existentes, hasta que éstas fueran reformadas por el Poder Legislativo, «... hasta que las Cortes lo determinen», dice el precepto constitucional.

Las Cortes de Cádiz fueron, como sabemos, muy prolijas en su tarea legislativa, pero no volvemos a encontrar mención alguna al tema hasta el día 1 de febrero de 1813, fecha en que fueron admitidas a discusión ocho proposiciones del diputado Alonso López con objeto de que las Cortes y la Regencia designasen sendas

18. ARTOLA GALLEGO, Miguel. *Los orígenes de la España contemporánea*, T.I, I.E.P., Madrid, 1975, p. 571.

19. CANGA ARGÜELLES, AGUSTIN. *Discurso preliminar de la Constitución de 1812*, C.E.C., Madrid, 1981, p. 122.

comisiones para que derogaran las alcabalas y se extinguiesen las aduanas interiores[20].

Aún, un Decreto de estas Cortes de 22 de marzo de 1814 habla de aduanas interiores[21], lo que significa que la anunciada reforma todavía no se ha producido. Pero es que, además, por los avatares de la historia, esta reforma no va a llegar a producirse en este periodo y solamente vamos a encontrarnos en la producción legislativa de estas Cortes alguna referencia puntual al tema.

Un ejemplo de lo que afirmamos lo constituye el Decreto de las Cortes de Cádiz CCLIX, de 8 de junio de 1813, sobre varias medidas para el fomento de la agricultura y la ganadería[22] que, concretamente, en uno de sus puntos señala:

> «Quedará enteramente libre y expedito el tráfico y comercio interior de granos y demás producciones de unas a otras provincias de la Monarquía».

Pero, como hemos dicho, la reforma general del sistema de rentas que supondría la supresión de todas las aduanas interiores no llega en este periodo y, por tanto, tampoco podemos afirmar que se haya conseguido la unidad de mercado.

La reforma anunciada en el artículo 354 de la Constitución de 1812 se va a producir durante el trienio liberal. Primero la reforma general del sistema de rentas y, después, por Decreto número 28 de 18 de diciembre de 1821, el sistema general de aduanas[23]. Así, el citado Decreto en su artículo 1º reitera la prohibición hecha en el artículo 354 de la Constitución:

> «No habrá aduanas sino en los puertos de mar y en las fronteras».

Y en los preceptos siguientes establece las clases de aduanas que habrá (artículo 2º) y la libertad de circulación interior de los frutos y géneros nacionales (artículos 5º, 6º, 7º, ...).

Posteriormente, con la reacción absolutista de Fernando VII se anulan todas las disposiciones y actos de las Cortes de Cádiz. Pero siguiendo con nuestro estudio, durante el reinado de este monarca también encontramos una mínima inquietud de construcción de un único mercado. Así se pone de manifiesto en un informe dado el 12 de febrero de 1829 por el Dr. D. Pedro Sainz de Andino, sobre la traslación de las aduanas del Ebro a las fronteras septentrionales de Navarra[24] que, sin embargo, no va a cuajar en ninguna disposición de rango legal, pero que consideramos de gran interés por las razones que se aducen para la supresión de las aduanas interiores todavía existentes. Razones que, como es fácil comprender, tienen muy poco en común con las que, para el mismo fin, esgrimieron los constituyentes liberales de Cádiz.

20. ARTOLA GALLEGO, M. *Los orígenes de España...*, *cit.*, p. 570.

21. *Colección de los Decretos y Ordenes de las Cortes Generales y extraordinarias*, T. IV, Imprenta Nacional, Madrid, 1814, p. 18.

22. *Op. cit.*, p. 86.

23. Gaceta de Madrid de 7 de enero de 1822.

24. SAINZ DE ANDINO, PEDRO. *Documentos del reinado de Fernando VII*, vol. I, Universidad de Navarra-C.S.I.C., Pamplona, 1968, pp. 259-290.

Durante este tiempo permanecen aún en España las aduanas de la línea del Ebro respetando los Fueros de Navarra y las Provincias Vascongadas, aduanas que solamente van a ir desapareciendo durante las regencias de María Cristina y del General Espartero tras finalizar la primera guerra carlista (1833-1839).

Así, en el artículo 3º de un Decreto de las Cortes de 6 de septiembre de 1837 por el que cesan las Diputaciones forales de las Provincias Vascongadas[25] se autoriza al Gobierno para que establezca las aduanas en las costas y fronteras de las tres provincias Vascas y Navarra, dejando expedita la comunicación con las demás provincias del Reino. Y, más concretamente, un Decreto de la Regencia de 15 de diciembre de 1840[26] en virtud del cual se manda observar en Navarra ciertas disposiciones hasta tanto se verifique por medio de una ley la modificación de sus fueros establece textualmente lo siguiente:

> «Se trasladan las aduanas del Ebro a las fronteras de los Pirineos sujetándose a los aranceles que rijan en las demás aduanas de la Monarquía».

Este mandato se verá posteriormente reflejado en la Ley que organiza la administración general de 16 de agosto de 1841[27]. El artículo 16 de dicha Ley sanciona el mandato anterior, esto es, que permanecerán las aduanas en las fronteras de los Pirineos.

Por lo que se refiere a las Provincias Vascongadas, un Decreto del Regente del Reino de 29 de octubre de 1841 que reorganiza la administración de las Provincias Vascongadas[28] ya señalaba en la exposición de motivos que:

> «El establecimiento de las aduanas en las costas y fronteras ha sido considerado siempre como conveniente; los buenos principios de administración y de economía lo recomiendan; la agricultura, la industria y el comercio lo reclaman de consumo; es también exigido por la unidad constitucional...».

Y así, el artículo 9º del presente Decreto lo establece en los imperativos siguientes términos:

> «Las aduanas desde 1º de diciembre de esta año, o antes si fuese posible, se colocarán en las costas y fronteras...».

Así pues, podemos afirmar que con este Real Decreto se cierra el camino legislativo que, iniciado en el siglo XVIII, consigue, por fin, que en España pueda hablarse de la existencia de un único espacio económico en todo el territorio nacional, esto es, de unidad de mercado.

En definitiva, es el Estado constitucional quien consigue la implantación de la unidad de mercado. Con razón —señala Bassols Coma[29]— ha podido decir Marchal que las modernas naciones europeas son un producto de las aduanas, porque al trasladar las aduanas a las fronteras políticas crea la unidad de mercado en el seno del Estado-Nación.

25. FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón y SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. *Legislación administrativa del siglo XIX*, I.E.A., Madrid, 1977, p. 939.

26. *Op. cit.*, p. 944.

27. FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. y SANTAMARIA PASTOR, J.A. *Legislación administrativa..., cit.*, p. 948.

28. *Op. cit.*, p. 950.

29. BASSOLS COMA, Martín. *Constitución y sistema económico*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 260.

## 3. La plasmación positiva de unidad de mercado en la vigente Constitución

La Constitución española de 1978 se fundamenta, como señala su artículo 2º, en la «indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles...». Este principio de unidad nacional sobre el que descansa la arquitectura entera del Estado que con tanta reiteración se manifiesta en nuestra norma fundamental, además de constituir uno de los principios fundamentales de la organización territorial del Estado, entraña considerables exigencias en otros muchos campos[30].

Una de las muchas exigencias que entraña este básico principio constitucional es, sin ninguna duda, la posibilidad de un espacio económico único a nivel nacional. O, dicho en otros términos, el principio de unidad nacional lleva intrínsecamente aparejado el principio de unidad económica, una de cuyas manifestaciones es la unidad de mercado[31].

Antes de entrar en el análisis concreto del principio de unidad de mercado en nuestro vigente texto constitucional, debemos señalar qué entendemos por esta expresión, esto es, qué entendemos por unidad de mercado.

Consideramos que la unidad de mercado está configurada hoy por las tres libertades de circulación: mercancías, personas y capitales. Así es entendida fundamentalmente por la doctrina tanto española como extranjera[32]. Cualquier obstáculo del tipo que sea que impida la realización efectiva de alguna de estas tres libertades supone la ruptura de este principio. Debemos señalar, además, que no sólo existe obstáculo cuando intencionalmente se persiga obstaculizar la libre circulación, sino también, como ha señalado el Tribunal Constitucional en su sentencia de 16 de noviembre de 1981, en aquellos casos «en los que las consecuencias objetivas de las medidas adoptadas impliquen el seguimiento de obstáculos que no guarden relación con el fin constitucionalmente lícito que aquéllas persiguen»[33].

En definitiva, decimos que hay unidad de mercado cuando estas tres libertades de circulación de mercancías, personas y capitales se cumplen y se realizan sin ningún condicionamiento especial o particular (en relación con determinados productos, procedencias, etc.); si alguna de ellas sufre alguna merma o menoscabo, al-

30. MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, José Luis. *Poderes de ordenación económica del Principado de Asturias* en «Estudios sobre el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias», Caja de Ahorro de Asturias, Oviedo, 1982, p. 99.

31. Sentencia de 19 de octubre de 1984, B.J.C., núm. 42, octubre, 1984.

32. *Vid.* en este sentido: JEANTET, Fernand Charles. *Un progrés dans la notion d'unité de marché de la Communauté Européene*, Cahiers de Droit Européene, núms. 5-6, 1983, pp. 521-527. El Ministerio de Asuntos Exteriores español ha utilizado una definición parecida en *Las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas: situación y objetivos*, Madrid, abril, 1983, p. 9. También PIERA JIMÉNEZ, A. *Unidad de mercado..., cit.*, p. 16.

33. B.J.C., núm 7, noviembre, 1981, p. 503.

guna restricción ya no podemos hablar de unidad de mercado, pues ésta se ve alterada, resquebrajada como consecuencia de la imposición de alguna barrera: legislativa, financiera, fiscal, monetaria, etc. que imposibilita la libre circulación de cualquiera de los factores mencionados.

Pero no se agotan aquí las exigencias de la unidad de mercado, también debe ponerse en relación con el contenido propio de la libertad de establecimiento y en definitiva de la libertad de empresa. Por ello, son también exigencias de la unidad de mercado el derecho del empresario a que en relación a sus situaciones jurídicas fundamentales se garantice su igualdad en cualquier parte del territorio nacional y también el derecho del empresario a poder referir su actividad al conjunto del territorio del Estado.

El Tribunal Constitucional en su sentencia 88/1986, de 1 de julio ha confirmado esta definición que acabamos de exponer cuando en su Fundamento Jurídico Sexto ha señalado: «Esta unidad de mercado supone, por lo menos, la libertad de circulación sin trabas por todo el territorio nacional de bienes, servicios y mano de obra y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica».

Expuesto, pues, qué entendemos por unidad de mercado nos adentramos, ahora, en el análisis específico de este principio en la Constitución de 1978.

Nuestra Ley Fundamental no recoge expresamente, como es sabido, el principio de unidad de mercado aunque acaso hubiera sido conveniente, como señala el profesor Duque Domínguez, afirmar directa y explícitamente la unidad económica, monetaria y arancelaria de España, sin perjuicio de que se distribuyan competencias legislativas sobre estas materias entre el Estado y las Comunidades Autónomas[34]. Pero, como ha señalado gran parte de la doctrina[35] y ha ratificado el Tribunal Constitucional en su sentencia de 28 de enero de 1982[36], son numerosos los preceptos constitucionales que contienen referencias a este principio. ¿Cuáles son esos preceptos?

Siguiendo fundamentalmente a los autores citados en nota y al alto Tribunal tenemos que mencionar, en primer lugar, el mismo Preámbulo del texto constitucional que garantiza la existencia de «un orden económico y social justo», queriendo significar con ello la *unicidad* del orden económico nacional.

En segundo término, hemos de referirnos nuevamente al polémico artículo 2º de la Constitución que consagra el principio de unidad de la nación y, como consecuencia de ello, también, el principio de unidad de mercado. Las autonomías territoriales no deben suponer ningún menoscabo de este trascendental principio. Por

34. DUQUE DOMINGUEZ, Justino. *Constitución económica y Derecho Mercantil*, «La reforma de la legislación mercantil», Civitas-Fundación Universidad Empresa, Madrid, 1979, p. 66.

35. *Vid.* ARIÑO ORTIZ, Gaspar. *Unidad de mercado y autonomía política*, Situación B.B., 1983/3, p. 54. y SANTOS, Vicente. *Modelo económico y unidad de mercado en la Constitución de 1978*, «El desarrollo de la Constitución española de 1978, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1982, pp. 338-391.

36. B.J.C., núm. 10, febrero, 1982, p. 124.

otra parte, como ha señalado el profesor Martín Mateo, «la distribución política de poderes que la Constitución territorialmente realiza es perfectamente compatible con el mantenimiento de la unidad del sistema económico, con el mantenimiento de la unidad de mercado»[37].

Este principio de unidad nacional tiene, asimismo, su reflejo en el orden económico y se proyecta en este campo, como ha declarado el Tribunal Constitucional en la sentencia de 28 de enero, «en preceptos constitucionales, tales como el 128, el 131.1, el 139.2 y el 138.2 entre otros...»[38]. Lo que significa que de estos preceptos constitucionales podemos extraer la exigencia de unidad de mercado que plantea nuestra norma fundamental.

Efectivamente, los artículos mencionados contienen expresiones tales como la del artículo 128: «Toda la riqueza del país... (también la de las Comunidades Autónomas) está subordinada al interés general». O, la del artículo 131.1, por el que se encomienda al Estado, a sus órganos centrales, la planificación de la actividad económica general. Y, aún más expresamente, la del apartado 2º del artículo 139 que recoge las libertades que, anteriormente hemos señalado, configuran este principio; así expresamente lo ha manifestado el Tribunal Constitucional en su sentencia de 28 de enero de 1982 cuando al referirse a este precepto señaló que «es un precepto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas no conduzca en materia económica a resultados disfuncionales y desintegradores»[39]. O, en fin, el artículo 138 que, como señala la exposición de motivos del R.D. 2824/1981, de 27 de noviembre, sobre coordinación y planificación sanitaria (B.O.E. de 2 de diciembre), «encomienda al Estado la función de garantizar un equilibrio entre las diversas partes del territorio español, siendo garante de la unidad de mercado y de que no se produzcan discriminaciones económicas o sociales en los distintos territorios». Todos estos preceptos deben ser interpretados, pues, como referencias directas a la exigencia de un orden económico único, como ha manifestado el alto Tribunal[40], a la exigencia de la unidad de mercado.

No sólo son estos los preceptos constitucionales que deben ser interpretados en el sentido indicado. El Tribunal dice en la sentencia reseñada «...entre otros».

El artículo 38 de la Constitución que consagra, como sabemos, la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado debe ser, a nuestro juicio, interpretado como una directa referencia constitucional al principio de unidad de mercado. Una voz autorizada en las materias económicas ha manifestado que la libertad de empresa constituye la «piedra angular» de la unidad de mercado[41]. En

37. MARTIN MATEO, Ramón. *Derecho Público de la Economía*, Ceura, Madrid, 1985, p. 35.
38. B.J.C., *cit.*, p. 124.
39. B.J.C., *cit.*, p. 124.
40. *Loc. cit.*
41. PIERA JIMENEZ, A. *Las Cámaras de Comercio e Industria y las Autonomías*, Conferencia pronunciada en Valladolid el día 21 de septiembre de 1984, Cámara Oficial de Comercio e Industria de Valladolid, Valladolid, 1984, p. 12.

el mismo sentido se ha pronunciado el profesor Entrena Cuesta: «El establecimiento de condiciones privilegiadas más o menos onerosas en orden al acceso al mercado o al ejercicio de la libertad empresarial en determinadas partes del territorio del Estado chocaría con la libertad de empresa y destruiría la economía de mercado que constituye el marco de aquella»[42]. En idéntico sentido el profesor Baena del Alcázar ha señalado que «este principio (el de la libertad de empresa) se completa con el de la unidad de mercado»[43].

O el artículo 157.2 del texto constitucional que establece la prohibición de que las Comunidades Autónomas puedan adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios está insistiendo, nuevamente, sobre este principio constitucional.

También juega a favor de la unidad de mercado, como ha señalado el profesor Santos[44], el concepto de interés general o nacional que debe ser interpretado en consonancia con la exigencia de *unicidad* del orden económico nacional.

El principio de igualdad establecido para las personas en el artículo 14 del texto constitucional y para las Comunidades Autónomas en el artículo 138.2 del mismo texto, es, también, fiel reflejo del principio que estudiamos.

Asímismo, el principio de solidaridad transcrito en los artículos 2º y 138.1 de la Carta Magna deben ser interpretados como referencia constitucional directa al principio de unidad de mercado. El principio de solidaridad, como ha escrito el profesor Muñoz Machado[45], tiene la función habilitante de una acción estatal dirigida a corregir los desequilibrios o desigualdades territoriales; además actúa como límite al ejercicio de las competencias autonómicas a fin de que ésta no menoscaben el principio de unidad de mercado.

Como comprobamos, pues, aunque no está expresa y literalmente recogido el principio de unidad de mercado en nuestro texto constitucional, sí que existen, a nuestro juicio, suficientes referencias al mismo como para que verdaderamente podamos considerarlo como uno de los principios estructurales básicos de nuestro orden económico.

Pero es que, además, como ha expuesto algún autor[46] y ha ratificado posteriormente el Tribunal Constitucional en su sentencia de 30 de noviembre de 1982[47], este principio constituye un límite a las competencias autonómicas en todas aquellas materias que tengan un contenido económico.

42. ENTRENA CUESTA, Ramón. *El principio de libertad de empresa*, en el libro colectivo «El modelo económico en la Constitución española», vol. I, I.E.E., Madrid, 1981, p. 141.

43. BAENA DEL ALCAZAR, Mariano. *La ordenación del mercado interior*, en «El modelo económico...», *cit.*, p. 216.

44. SANTOS, V. *Modelo económico...*, *cit.*, p. 389.

45. MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Las competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades Autónomas*, en «La distribución de competencias económicas...», *cit.*, p. 358.

46. TORNOS MAS, Joaquín. *El proceso de distribución de competencias económicas y la necesaria unidad de política económica*, R.E.D.A., núm. 29, abril-junio, 1981, p. 323.

47. B.J.C., núm. 20, diciembre, 1982, p. 1013.

En este sentido, el único texto legislativo que se ha manifestado de forma expresa y rotunda es el Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto en cuyo artículo 56 establece lo siguiente:

> «El ejercicio por parte de los órganos de la Comunidad Autónoma de las competencias de naturaleza económica que con carácter de exclusivas o concurrentes se le reconoce en el presente Estatuto, serán actuadas de acuerdo con la ordenación de la actividad económica general y de la política social y económica del Gobierno de la Nación y con respeto pleno al principio de libertad de Empresa reconocido en el artículo 38 de la Constitución, *sin que en ningún caso dicho ejercicio pueda suponer, directa o indirectamente, fraccionamiento o ruptura de la unidad económica del mercado nacional*».

Como se ve, expresamente se señala que el principio de unidad de mercado constituye un límite en el ejercicio de las competencias exclusivas o concurrentes que la Comunidad Autónoma de Aragón se haya atribuido sobre materias de contenido económico en virtud de su «norma institucional básica»[48].

De modo semejante se ha pronunciado sobre esta cuestión el artículo 53.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, si bien no ha sido tan explícito como el aragonés[49].

Como vemos, aunque su significado sea el mismo que el del artículo 56 del Estatuto aragonés, aquí no se hace mención expresa al límite que supone para el ejercicio de las competencias autonómicas el principio de unidad de mercado.

Y los restantes Estatutos de Autonomía podemos afirmar que también se han pronunciado en este sentido, traduciendo o reflejando esta idea, este mismo principio, si bien de forma más difusa que los que acabamos de señalar. Así, el artículo 12 del Estatuto catalán, por ejemplo, establece que «de acuerdo con las bases de la ordenación de la actividad económica y la política monetaria corresponde a la Generalitat, en los términos de los dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1º del artículo 149 de la Constitución la competencia exclusiva sobre las siguientes materias...».

La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autonómas de 22 de septiembre de 1980 ha sido más terminante en este sentido, pues en su artículo 2.1.b) ha señalado que «La garantía del equilibrio económico a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 de la Constitución, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español».

48. Un comentario a este precepto estatutario puede verse en *Comentario al Estatuto de Autonomía de Aragón*, Ministerio de Administración Territorial-I.E.A.L., Madrid, 1985.

49. El artículo 53.5 del Estatuto de Castilla-La Mancha es del siguiente tenor: «El ejercicio por parte de los órganos de la Comunidad Autónoma de las competencias de naturaleza económica, que con carácter de exclusivas o concurrentes que se le reconocen en el presente Estatuto, serán ejercidas de acuerdo con la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en el marco de los objetivos de la política social y económica del Gobierno de la Nación y con pleno respeto a la libertad de empresa reconocida en el artículo 38 de la Constitución».

Finalmente, séame permitido hacer mención de un texto legislativo que quedó en proyecto, pues contenía en su articulado una referencia expresa y explícita al principio de unidad de mercado. Me refiero al proyecto de Ley General de Comercio Interior y de Defensa de la Competencia cuyo artículo 3º era el siguiente tenor:

> «El principio de unidad de mercado deberá presidir la ordenación y el ejercicio de la actividad comercial, en todo el territorio nacional, de acuerdo con lo establecido por el artículo 139.2 de la Constitución. Serán nulos los actos administrativos, reglamentos, normas o decisiones de cualquiera de las Administraciones públicas que quebranten este principio»[50].

Este texto es fiel reflejo de cuanto llevamos expresado acerca del principio de unidad de mercado en el presente trabajo como principio que deberá presidir la actividad económica en todo el territorio de la nación, como principio esencial del sistema económica que es.

## 4. Instrumentación jurídica del principio de unidad de mercado

El principio de unidad de mercado reflejado, como acabamos de señalar, en numerosos preceptos constitucionales precisa, como cualquier otro principio, de una interpretación positiva a fin de que no sea solamente un mero principio de interpretación ante cualquier conflicto normativo que pueda presentarse, sino que, además, tenga una aplicación práctica y real en el orden económico.

El legislador constituyente, con este fin, ha atribuido, a mi juicio, al Estado, por un lado, una serie de importantes competencias tendentes a preservar, como señala el profesor Entrena Cuesta, la «unicidad del mercado»[51] y, por otro lado, ha puesto a su disposición una serie de instrumentos normativos con los que alcanzar este fin.

### 1. *Algunas consideraciones sobre la interpretación constitucional en materia económica*

La Constitución de 29 de diciembre de 1978 ha recogido en su texto, como ha puesto de manifiesto el alto Tribunal en su sentencia de 28 de enero de 1982[52], diversas normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica, esto es, lo que se define como «Constitución económica» o «modelo económico», que consideramos, junto al profesor Ariño Ortiz[53], como «aquellos principios o preceptos fundamentales

50. B.O.C., Congreso de los Diputados, núm. 284-I, serie A, de 25 de agosto de 1982.
51. ENTRENA CUESTA, R. *El principio de libertad..., cit.* p. 141.
52. B.J.C., *cit.*, p. 124.
53. ARIÑO ORTIZ, G. *Constitución, modelo económico y nacionalizaciones*, R. D.B.B., núm. 9, enero-marzo, 1983, p. 17.

que afectan a la propiedad, el contrato, la inciativa privada, la libre elección de profesión u oficio, la intervención del Estado y la organización y técnica de la producción y distribución. Dicho brevemente, el conjunto de normas que determinan de forma básica la organización y desarrollo del proceso económico, las decisiones fundamentales del orden económico».

A nadie se le ha podido escapar que nuestro texto constitucional tanto en el modelo económico como en el modelo de organización territorial, resulta excesivamente ambiguo[54], lo que ha dado y da lugar a que se hayan ofrecido distintas y aún contrapuestas interpretaciones sobre el mismo. Mejor dicho, a que dentro del mismo modelo económico, trazado en sus líneas fundamentales por la propia Constitución, sean posibles distintas opciones, distintas políticas económicas según quien ostente el liderazgo político en cada momento. Así, se reconoce en nuestra norma fundamental la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (artículo 38) y junto a ella se reconoce también la iniciativa pública en la actividad económica (artículo 128.2) o, se reconoce el derecho a la propiedad privada y la libre transmisión de la misma (artículo 33.1) y junto al reconocimiento de estos derechos se señala la función social de los mismos (artículo 33.2) y la subordinación de toda riqueza al interés general (artículo 128.1),...[55].

Aquí estudiamos lo que podemos considerar una exigencia de esa «Constitución económica» como es la de la unicidad del orden económico, una de cuyas principales manifestaciones es la unidad de mercado; principio que, aunque no expresamente recogido en el texto constitucional, sí lo está implícitamente como hemos tenido ocasión de comprobar en páginas anteriores y el propio Tribunal Constitucional ha sentenciado en distintas ocasiones[56].

Pues bien, todos los preceptos constitucionales que implícitamente ponen de relieve el principio de unidad de mercado, todos los instrumentos que favorecen este principio —y que a continuación veremos cómo están recogidos en nuestro Ordenamiento jurídico fundamental— y, en general, todas las normas que conforman el modelo económico, todas las normas que inciden sobre materias económicas, consideramos que deben ser interpretadas no exclusivamente en su sentido literal, apegado a la letra de la norma. No debemos remitirnos solamente a un exámen jurídico formal del problema, sino que por el contrario debemos analizarlo también desde una perspectiva socio-económica y político-institucional[57].

54. *Vid.*, entre otros, sobre el modelo económico: GARCIA PELAYO, Manuel, *Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución*, en «Estudios sobre la Constitución española de 1978», Zaragoza, 1979, pp. 209 y ss. GARRIDO FALLA; Fernando. *Introducción*, en «El modelo económico...», *cit.*, FONT Y GALAN, J.I. *Notas sobre el modelo económico de la Constitución española*, R.D.M., núm. 152, abril-junio, 1979, pp. 205 y ss. y de JUAN ASENJO, Oscar. *La Constitución económica española*, C.E.C., Madrid, 1984.

55. Una visión esquemática de los dos sistemas de principios que se enfrentan a nuestra Constitución *vid.* ARIÑO ORTIZ, G. *Constitución...*, *cit.*, pp. 17 y 18.

56. *Vid.* sentencias de 28 de enero de 1982, B.J.C., *cit.*, p. 124, de 30 de noviembre de 1982, B.J.C., *cit.*, p. 1013 de 19 de octubre de 1984, B.J.C., *cit.*, p. 1274 y de 1 de julio de 1986.

57. En este sentido ARIÑO ORTIZ, G. *La empresa pública*, en «El modelo económico...», *cit.*, p. 16.

El criterio de interpretación de este conjunto de principios y normas debe ser finalista, teleológico, atendiendo a la finalidad perseguida por la norma. Debemos realizar, para un mejor estudio y una mayor comprensión del tema, una interpretación sistemática e institucional de ese conjunto de principios y normas que denominamos «Constitución económica» teniendo en cuenta los principios filosóficos y políticos en que ésta se basa. Y esta labor debemos realizarla así porque de esta manera lo exige la realidad de las cosas, porque sería vano interpretar las normas económicas atendiendo solamente a su literalidad sin tener en cuenta el contexto en que se enmarcan y el fin que persiguen. Además, porque así viene exigido por el artículo 3.1 del Código Civil cuando dispone que «Las normas se interpretarán... en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas». No olvidemos la naturaleza normativa de la Constitución[58] y así, en tanto que los criterios previstos en el Código Civil sean efectivamente racionales ha escrito Delgado Barrio[59] —, es decir, aptos para descubrir el verdadero sentido de las normas, por esta su racionalidad y no por el mero hecho de aparecer en el Código Civil, habrán de ser utilizados para interpretar nuestro supremo Cuerpo Legal. Consideramos nosotros, del mismo modo que lo hace este autor, que el artículo 3.1 del Código Civil es aplicable a nuestro texto constitucional, puesto que señala los criterios generales de interpretación de las normas y, como hemos señalado, la Constitución es también norma jurídica.

Utilizando estos criterios interpretativos que hemos enunciado y destacado como principales para la interpretación de las normas referentes a materias económicas es como el Tribunal Constitucional ha enjuiciado la constitucionalidad o no de las normas que se han recurrido, y resuelto los conflictos de competencia que le han sido planteados; así es como viene realizando su labor de «intérprete máximo de la Constitución» que, como sabemos, es como define el artículo 1º de su Ley Orgánica a este órgano constitucional. Para comprobar la veracidad de lo que afirmamos no hace falta más que realizar una simple lectura de los pronunciamientos de este alto Tribunal.

## 2. *Las competencias estatales en favor de la unidad de mercado*

Nuestra Constitución ha atribuido al Estado, a sus órganos centrales, como decimos, las competencias fundamentales precisas para poder establecer una política económica común. Es más, podemos afirmar que nuestro texto constitucional ha reconocido a los órganos centrales del Estado la competencia exclusiva sobre

58. GARCIA DE ENTERRIA, E. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1982.

59. DELGADO BARRIO, Javier. *Principio constitucional de predominio de la oralidad y jurisdicción contencioso-administrativa*, R.E.D.A., núm. 38, julio-septiembre, 1983, p. 367.

las líneas fundamentales de la política económica, de manera tal que el Estado es el único ente público constitucionalmente legimitado para establecer los grandes objetivos económicos a conseguir y señalar los procedimientos para la consecución de éstos[60]. Incluso en el mismo Título VIII de la Constitución es plenamente consciente, como dice Bassols Coma[61], de que existe o debe existir por la naturaleza de las cosas y de las exigencias de la unidad territorial un orden o política económica general o nacional objetiva y abstractamente determinable.

Manifestaciones de esta realidad que describimos son las siguientes:

Merece que destaquemos, en primer lugar, por su extraordinaria trascendencia e importancia la competencia señalada en el número 1º del apartado 1º del artículo 149 de la Constitución que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «La regulación 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»[62].

Esta competencia resultará de extraordinaria importancia para la unidad de mercado, pues mediante la misma el Estado se convierte en garante de la igualdad jurídica de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional y para ello regulará unitaria y uniformemente el núcleo básico de los derechos y deberes constitucionales, algunos de ellos (muy importantes) de contenido económico como, por ejemplo, el derecho de propiedad, el deber de contribución al sostenimiento de los gastos públicos y, en general, todos los relacionados en el Capítulo tercero del Título I bajo la rúbrica «De los principios rectores de la política social y económica» a los que, además, deben someterse por imperativo de la propia Constitución todos los poderes públicos[63]. En este sentido, la sentencia de 16 de noviembre de 1981[64] ha señalado que habrá que apreciar inconstitucionalidad cuando la afección a la libertad de empresa conlleve una modificación de las condiciones básicas en que es ejercida por el resto de los empresarios españoles. O, de forma más general, «que quede en todo caso a salvo la igualdad básica de todos los españoles»[65].

Ahondando en el tema, encontramos más manifestaciones de la realidad anteriormente descrita, otras competencias reservadas al Estado que tienden a preservar la unidad del mercado nacional. Algunas de ellas están reservadas al Estado no

60. *Vid.* en este mismo sentido: MUÑOZ MACHADO, S. *Las competencias en materias económicas...*, *cit.*, p. 346, TORNOS MAS, J. *El proceso de distribución de competencias...*, *cit.*, p. 324 y sentencia de 28 de enero de 1982 F.J. 1º, B.J.C., *cit.*, p. 124.

61. BASSOLS COMA, M. *Constitución...*, *cit.*, p. 266.

62. *Vid.* sobre el artículo 149.1.1º, CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, José Luis. *Contenido y alcance de la competencia definida en el artículo 149.1.1º de la Constitución*, R.E.D.C., núm. 1, enero-abril, 1981, pp. 133 y ss.

63. GARCIA DE ENTERRIA, E y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 1986, pp. 109 y ss.

64. B.J.C., *cit.*, p. 501.

65. *Vid.* sentencia de 1 de julio de 1986, F.J. Sexto.

sólo con carácter exclusivo, sino también excluyente. Otras, por el contrario, se refieren tan solo a las bases y a la coordinación en sectores concretos del campo económico. Tanto unas como otras están «al servicio de la unidad económica superior, e intentan impedir la fragmentación del espacio económico en microeconomías y asegurar los beneficios de escala y la superior potencionalidad del desarrollo global del mercado nacional»[66].

Ejemplo de las primeras podemos mencionar las competencias sobre legislación mercantil (artículo 149.1.6) que supone la garantía de uniformidad de las reglas del mercado[67], la legislación laboral (artículo 149.1.7), el régimen sobre propiedad industrial (artículo 149.1.9), el régimen aduanero y arancelario (artículo 149.1.10), la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13), la Hacienda general (artículo 149.1.14), y otras más en principales sectores económicos, tales como los ferrocarriles y transportes trerrestres suprarregionales; la legislación, concesión y ordenación de los recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, las obras públicas de interés general, etc.

Y ejemplos de las competencias de segundo tipo son las enumeradas en los números 11º (bases de la ordenación del crédito, banca y seguros), 15º (coordinación general de la investigación científica y técnica), 16º (bases y coordinación general de la sanidad), 17º (legislación de la Seguridad Social), 23º (legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vía pecuarias), 25º (bases del régimen minero y energético), etc. En este sentido deben interpretarse estas competencias estatales como instrumentos al servicio de una política económica común[68].

Los Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas así lo han reconocido, a mi juicio, respetando, de modo más o menos claro, las competencias atribuidas al Estado sobre las decisiones económicas más importantes. Por ejemplo, el artículo 10.9 del Estatuto vasco establece que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva sobre «Agricultura y ganadería de acuerdo con la ordenación general de la economía». De lo que se deduce que estas materias que no están reservadas de ningún modo al Estado se las han atribuido las Comunidades Autónomas en virtud de sus normas institucionales básicas como «exclusivas». Ahora bien, como se trata de importantes sectores de nuestra economía y, como más arriba he expuesto, todas las decisiones generales de política económica están reservadas al Estado, los Estatutos de Autonomía respetan esto, atribuyéndose la competencia, pero reservando una competencia de ordenación general al Estado.

66. GARCIA DE ENTERRIA, E. *La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico*, R.E.D.C., núm. 5, mayo-agosto, 1982, p. 74.

67. ARIÑO ORTIZ, G. *unidad de mercado..., cit.*, p. 55.

68. Así lo ha manifestado nuestro Tribunal Constitucional en su sentencia de 19 de octubre de 1984, B.J.C., *cit.*, p. 1274.

Tampoco podemos dejar de mencionar otra importante competencia general de política económica atribuida al Estado como es la política general de precios establecida en los diferentes Estatutos de Autonomía como límite a las competencias de las Comunidades Autónomas[69].

En resumen, todo ello indica, como ha señalado el profesor Baena del Alcázar, «la existencia de una política económica general que es competencia del Estado y que apoya lógicamente la idea de unidad de mercado»[70].

### 3. *Principales instrumentos normativos tendentes a la unidad de mercado*

La Constitución en este campo de lo económico ha puesto en manos del Estado, como ha manifestado el profesor Muñoz Machado[71], los instrumentos normativos con mayor capacidad innovadora.

Es preciso que recordemos que nuestra norma fundamental ha reservado al Estado la ordenación general de la economía y, más en concreto, el diseño de sus líneas maestras, de sus líneas directrices; así como muy importantes competencias sobre los distintos sectores de la economía: transporte, industria, energía, ordenación del territorio, minería, pesca, etc. La regulación de estas materias, como es fácil suponer, la llevará a cabo el Estado mediante la utilización de su potestad legislativa, esto es, el Estado promulgará las correspondientes leyes de ordenación general o leyes sectoriales reguladoras de los distintos campos de lo económico sobre los que ostenta competencia.

Así pues, el primer instrumento que el legislador ha puesto en manos del Estado para que preserve la unidad de mercado ha sido la Ley.

Concretamente, en muchos supuestos, se trata, como hemos tenido ocasión de manifestar, de las bases, legislación básica, normas básicas, ...

En definitiva, se trata de las denominadas leyes básicas que tienen como efecto sobre la normativa autonómica el que ésta, la legislación de desarrollo de las normas básicas, bases, etc. dictada por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas ha de adecuarse a lo establecido en las mismas. Lo que supone, a mi juicio, por lo menos, la imposibilidad de que los nuevos entes territoriales puedan dictar disposiciones dispares o, incluso, contradictorias entre sí con respecto a la legislación general del Estado que trata de conseguir un mínimo de homogeneidad en la regulación de todas estas importantes cuestiones.

Las leyes básicas son, pues, el primer instrumento que la Constitución ha puesto a disposición del Estado a fin de que consiga una regulación más o menos homogénea en los distintos sectores económicos para que se haga real y efectivo el principio de unidad de mercado.

69. Véanse a este respecto, por ejemplo, los artículos 10.27 del Estatuto vasco, 12.1.5) del catalán, 30.1.4 del gallego, 18.16ª del andaluz.

70. BAENA DEL ALCAZAR, M. *La ordenación...*, *cit.*, p. 216.

71. MUÑOZ MACHADO, S. *Las competencias en materias económicas...*, *cit.*, p. 350.

Otro importante instrumento normativo de que dispone el Estado para evitar el fraccionamiento del mercado nacional lo constituyen las leyes reguladas en el apartado 3º del artículo 150 de la Constitución, las llamadas leyes de armonización o leyes armonizadoras.

Como sabemos por la propia dicción del precepto, este tipo de leyes tienen por finalidad armonizar la legislación de las Comunidades Autónomas «aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas», es decir, aún cuando se trate de competencias asumidas como exclusivas por las propias Comunidades Autónomas[72].

Las Leyes de armonización pretenden, también, un mínimo de homogeneidad en la regulación por parte de las Comunidades Autónomas de aquellas materias en que pueda verse afectado el interés general. Esto es, tienen por finalidad armonizar, coordinar la legislación autonómica «cuando así lo exija el interés general». E, individualmente, el interés general, esto es, nacional exige, en mi opinión, la conservación y aplicación del principio de unidad de mercado, exige el mantenimiento de un único espacio económico para el libre desarrollo de la economía nacional.

Un tercer instrumento normativo del que igualmente dispone el Estado para la realización efectiva del principio tantas veces mencionado lo constituyen las llamadas leyes marco reguladas en el apartado 1º del artículo 150 del texto constitucional.

Estas leyes, como sabemos, son leyes de delegación legislativa que realiza el Estado en favor de las Comunidades Autónomas sobre materias de su competencia. Señalan o establecen los principios, bases y directrices a los que deben atenerse la legislación autonómica que desarrolle la competencia delegada. Nuevamente esto supone que una mínima homogeneidad sobre las materias objeto de delegación queda conseguida, máxime si tenemos en cuenta los posibles controles que, establecidos en la misma ley de delegación, en la misma ley marco, pueden ejercer las Cortes Generales sobre la legislación que dicten las Comunidades Autónomas al amparo de esta delegación legislativa.

En resumen, valgan estos tres instrumentos normativos para darnos cuenta que el Estado como garante del principio de unidad de mercado cuenta con medios suficientes para lograr tal fin.

## 5. A modo de conclusión

Finalmente, quiero resaltar cuando estamos acabando este trabajo la idea primeramente expuesta de que el principio de unidad de mercado, su real y efectiva aplicación, es capital para nuestra nación, máxime con su actual organización terri-

72. Así lo ha ratificado nuestro Tribunal Constitucional en la famosa sentencia 76/1983, de 5 de agostio, F.J. Tercero.

torial. Como ha expresado el Tribunal Constitucional en su sentencia de 28 de enero de 1982 «La unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzcan a resultados disfuncionales y desintegradores»[73].

Y no queremos dejar de apuntar, siquiera en sus trazos más esenciales, cual creeemos que es el papel que en este orden de cosas corresponde asumir a las Comunidades Autónomas.

Aunque la política económica de la nación provenga, fundamentalmente, de los órganos centrales del Estado no quiere esto significar que las Comunidades Autónomas no tengan ninguna labor que realizar en estas, tan importantes, materias como son las económicas. Antes, al contrario, las Comunidades Autónomas pueden y deben actuar, por mor de las competencias asumidas en sus «normas institucionales básicas», sobre muchos sectores de la economía en los que no son en absoluto imprescindibles una férrea política general estatal. Por otro lado, en lo que se refiere a las líneas maestras de la política económica los nuevos entes territoriales deben asumir su protagonismo.

Las Comunidades Autónomas, como ha escrito el profesor Tornos Mas, «son sujetos políticos de participación en la definición de la actividad económica estatal y, en este sentido, deben colaborar en la definición de las grandes decisiones»[74]. Este, pienso, es el papel que deben realizar los nuevos entes territoriales en la definición de las grandes líneas de nuestra política económica nacional, como entes participativos y colaboradores de los órganos decisorios centrales del Estado.

Este papel que deben asumir, a mi juicio, las Comunidades Autónomas es esencial, puesto que si las autonomías, entre otras cosas, deben caracterizarse por estar más próximas, más cercanas a los problemas del ciudadano, más acertado será el análisis de la realidad económica que sus órganos puedan realizar y mejores serán, por tanto, las soluciones que para afrontar la actual crisis económica adopten conjuntamente el Estado y las Comunidades Autónomas. Es decir, las autonomías en el plano económico no pueden significar otra cosa que interrelación o interdependencia de poderes y a esta misión están llamadas constitucionalmente.

Por esta cúmulo de razones opino, junto con el profesor Tornos Mas[75] que la auténtica autonomía en materia económica no está en las innumerables y *cuasi* infinitas competencias que los Estatutos de Autonomía han atribuido como «exclusivas» a las Comunidades Autónomas, sino en la participación que tengan estos entes en el único centro decisorio que es el Estado.

73. B.J.C., *cit.*, p. 124.
74. TORNOS MAS, J. *El proceso de distribución...*, *cit.*, p. 327.
75. *loc. cit.*