

## LIBERALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS

*Gaspar Ariño*

### I. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La liberalización de actividades económicas, especialmente de algunos sectores estratégicos y de servicios tradicionalmente vinculados –al menos en Europa– al poder público constituye uno de los signos de nuestro tiempo. Desde Canadá a Tierra de Fuero, desde Escocia a Turquía, en los pequeños y grandes países del Pacífico (singularmente, Corea, Taiwan, Singapur, Nueva Zelanda o Australia) una ola de privatización y liberalización –esto es, de apertura a la competencia y el mercado– ha recorrido el mundo, pasando por encima de culturas, gobiernos e ideologías. La Unión Europea ha impulsado –mejor, ha exigido– en muchos campos la implantación de este modelo: libertad de establecimiento y prestación de servicios, libre circulación de capitales y de inversión, prohibición de ayudas públicas, libre movimiento de productos y mercancías, prohibición de monopolios y derechos de exclusiva, en y entre los países de la Unión Europea. Siempre con excepciones, con períodos de transición, pero de modo inexorable. Y el Gobierno español –ya lo inició el PSOE, pero sobre todo lo ha impulsado el Gobierno Aznar– ha hecho, desde 1996, una apuesta fuerte por la liberalización de actividades, que va más allá de los mínimos exigidos por la Comunidad. En estos momentos, muy probablemente, España se sitúa, con Gran Bretaña y Alemania, entre los países más liberalizados de Europa.

Esta política se ha plasmado ya en un conjunto de leyes básicas, aprobadas en estos años, como son: la Ley del Sector Eléctrico, la Ley General de Telecomunicaciones, la Ley de Hidrocarburos, la Ley del Servicio Postal, la Ley de Aguas y otras. A todas ellas se han venido a sumar el pasado año (23 de junio de 2000) cinco Decretos-Ley que han dado nuevos pasos en los sectores regulados por las leyes anteriores y han modificado, en otros, las reglas en las que habían vivido hasta ahora. Tal es el caso del suelo urbano, el comercio, las farmacias y los librerías, los notarios y registradores, los agentes de la propiedad inmobiliaria, la inspección técnica de vehículos (I.T.V.) y otras actividades que han visto como su ejercicio se abría a una mayor competencia, favoreciendo la entrada de nuevos operadores y liberalizando (o flexibilizando) las condiciones en que se ofrecían los bienes y servicios (en cuanto a emplazamientos, horarios, precios, autorizaciones y permisos, etc...).

De este modo, el ambiguo modelo económico constitucional –eso que se llamó en 1978 la Constitución Económica, tan ambivalente– se ha ido definiendo progresivamente en estos años, desplazando a un segundo plano, cuando no a su casi completa extinción, algunos conceptos que inicialmente parecían constituir parámetros fundamentales de nuestro orden socio-económico: planificación, empresa pública (iniciativa pública), reservas al sector público, ayudas

públicas, etc...). Incluso el propio concepto de «servicio público», que vertebraba de arriba abajo nuestro ordenamiento jurídico-público, ha sido objeto –no sólo en España si no en todos los países de nuestra cultura– de una profunda revisión, obligado, como estaba, a romper el monopolio y abrir a terceros unos pretendidos derechos de exclusiva, que ya no tenían apoyo legal.

Pues bien, se trata de ver hoy en qué medida ese cambio de modelo, que afecta a tantas actividades económicas, se proyecta –es decir, se impone– en las Comunidades Autónomas, en un Estado compuesto de corte tan peculiar como es, desde 1978, el Estado español. Porque, obviamente, muchas de las actividades que acaban de ser citadas, por no decir todas, constituyen materias compartidas en las que concurren, en diverso grado, competencias estatales y autonómicas. La cuestión a la que hay que responder es ésta: ¿en qué medida las opciones ejercidas por el poder central sobre el modelo institucional de la economía –esto es, sobre el grado y modalidades de intervención en los diferentes sectores de ésta– debe vincular a las Comunidades Autónomas, las cuales podrán desarrollar o regular aspectos organizativos y procedimentales, pero respetando siempre la definición del modelo y los principios básicos aprobados por el poder central?

Para responder a esta pregunta, vamos, en primer lugar, a formular algunas consideraciones generales que entendemos constituyen la doctrina hoy imperante, con respaldo del Tribunal Constitucional, para después analizar algunos sectores –transportes, mercado de valores, energía, suelo urbano, comercio e inspección técnica de vehículos– en los que esta doctrina ha cristalizado.

## II. MODELO ECONÓMICO Y AUTONOMÍAS: PRINCIPIOS GENERALES

Hay que aceptar de entrada un principio muy simple, a saber: que una descentralización del poder político conlleva necesariamente una cierta descentralización del poder de ordenación económica y, por tanto, una cierta diversidad (falta de uniformidad) en la regulación del comercio, de la agricultura, el turismo o el transporte. Todo ello debe, sin embargo, instrumentarse sin merma de la solidaridad entre las regiones y de la necesaria unidad económica. Ahora bien, tales *exigencias de unidad son distintas* según los sectores y los procesos económicos de que se trate. Parece razonable pensar que las comunicaciones, el sistema eléctrico o el sistema financiero conllevan, por su propia naturaleza económica o por el actual desarrollo de la técnica, un mercado nacional único y uniforme (la aspiración, a futuro, es un mercado europeo). En cambio, la vivienda, el suelo urbano, el turismo, la artesanía o la cultura constituyen, desde el punto de vista económico, mercados más «localizados» y susceptibles de tratamiento diferente. El transporte reúne ambas dimensiones: hay un transporte interno, regional o local, y un transporte de ámbito nacional o europeo, con marcos territoriales de actuación diferente. Esto parece claro.

Un segundo principio, que impera en cualquier Estado descentralizado, es el siguiente: toda actividad, producto o servicio que pueda ser realizado en buenas condiciones técnicas y económicas por una comunidad subestatal debe ser encomendado a ésta. Por el contrario, toda aquella actividad o empresa que requiera para su correcta funcionalidad económica o para su adecuada prestación social,

por exigencias de la técnica de que actualmente se dispone o por cualquier otra razón, un ámbito de actuación o un mercado nacional, debe ser encomendado en su ordenación y/o gestión al Estado, sin perjuicio de que éste cuente con los gobiernos subestatales y ofrezca a éstos una representación o participación en los órganos o entes rectores de aquella actividad.

De ambas consideraciones se deriva una misma conclusión: no pueden darse reglas generales aplicables a todos los sectores, en cuanto al grado de unidad/uniformidad de la regulación económica. El criterio básico y fundamental de interpretación, que está en la base de todas las especificaciones contenidas en los arts. 148 y 149 de la Constitución, es el del interés predominante: el «interés nacional» o el interés estrictamente «regional» de cada Comunidad, con una prioridad competencial, en caso de duda, a favor del primero. Este principio informa el contenido de los arts. 2 y 137 de nuestra Constitución: la unidad de la nación española, compatible con la autonomía de las Comunidades «para la gestión de sus respectivos intereses».

Una tercera consideración que me parece fundamental es la siguiente: más que en la literalidad de los textos, la interpretación de aquellas cuestiones constitucionales que afectan a la estructura y funcionamiento del Estado debe basarse en dos factores: a) *una Idea de Estado*, esto es, de aquellos límites conceptuales relativos a la naturaleza e índole del Estado, de sus líneas maestras y sus elementos definitorios: unidad de soberanía, la realidad histórica y política que lo define; b) en segundo lugar, la interpretación constitucional exige una conciencia clara de la *realidad de las cosas*, en particular, de las exigencias de orden físico, técnico y económico que lleva consigo cada sector o campo de actuación, así como del conjunto de factores sociales, convicciones ideológicas y sentimientos populares que presiden cada momento histórico. Una Constitución –si quiere perdurar– no tiene que ser un texto petrificado, sino abierto al cambio, lo que quiere decir que su interpretación, más que literal o vinculada a la voluntad del constituyente, tiene que ser una *interpretación institucional*, acorde con la evolución histórica de los tiempos y también con los principios que definen las necesidades de cada momento.

Pues bien, acorde con los tiempos, la distribución de competencias, en el orden económico, entre el Estado y las Comunidades Autónomas debe responder a las siguientes reglas y principios:

### **A. Principio de unicidad del orden económico**

Ello significa identidad de modelo económico e institucional en todo el Estado; existencia de unos principios básicos de ordenación que han de aplicarse con carácter unitario en todo el territorio nacional. No puede cada Comunidad Autónoma establecer un diferente sistema de intervenciones en la economía. No se puede someter en una Comunidad Autónoma a régimen de intervención lo que en el ámbito nacional se encuentre liberalizado (ni viceversa), ni se pueden introducir en cada comunidad nuevas categorías o técnicas de intervención que vayan más allá de las establecidas con carácter nacional (véase sentencia del Tribunal Constitucional 53/1984, de 3 de mayo, sobre regulación

del transporte por carretera de ámbito nacional). En este orden de consideraciones, resulta importante destacar que un elemento definidor de ese modelo de orden económico viene dado por el art. 38 de la Constitución española, que reconoce «la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado», en los términos en que libertad, propiedad y mercado hayan sido definidas, en cada sector, por Ley nacional (art. 53 CE, art. 128 CE). En este punto, no podemos dejar de hacer aquí una referencia al art. 149.1.1ª, que encomienda al Estado como competencia exclusiva «la regulación de las *condiciones básicas* que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos en el cumplimiento de los deberes constitucionales», expresión ésta que parece exigir una posición básica común en el ejercicio de los derechos económicos y sociales (propiedad, libertad de empresa, derecho al trabajo, pensiones, vivienda, acceso a los recursos naturales, etc...). Volveremos sobre este punto.

## **B. La dirección de la política económica. Bases, ordenación y coordinación de la actividad económica general**

En diversos preceptos, tanto de la Constitución como de los Estatutos de Autonomía y en una constante y reiterada jurisprudencia constitucional se reconoce al Estado (mejor, a la organización central del Estado) la competencia general para fijar la política económica en cada momento. Esto se hace, de una parte, mediante la solemne declaración contenida en el art. 97 de la Constitución Española (que atribuye al gobierno de la nación «la dirección de la política interior y exterior» y, por tanto, el liderazgo político-administrativo del Estado), y, de otra parte, mediante reiteradas declaraciones contenidas en la Constitución, en las que se encomiendan al Estado tales poderes con carácter general. Así, en el art. 131 de la Constitución Española (poder de «planificar la actividad económica general»), en el art. 148, núms. 7 y 13 (en los que se reconoce la reserva al Estado de «la ordenación general de la economía», y de «determinación y fijación de objetivos a la política económica nacional»).

Todo ello se confirma mediante la reserva al Estado, como competencia exclusiva, de la regulación de los *grandes parámetros o instrumentos de toda política económica*, a saber: política monetaria y crediticia, política fiscal, política de precios y rentas, política laboral (incluido el régimen de seguridad y asistencia social) y sector exterior (régimen arancelario, comercio exterior, divisas, cambios y convertibilidad). Finalmente, hay que recordar los poderes de *planificación general* de la economía, que establecen los arts. 131 y 149.13 con bastante amplitud. Por tanto, puede concluirse que el Estado, en nuestro sistema autonómico, conserva en el orden de la política económica un poder de dirección, que se corresponde con la unidad de la nación y con el liderazgo político-administrativo que le asigna el art. 97 de la Constitución.

Es obvio que este poder de dirección tiene que tener un *impacto* decisivo sobre esos *largos listados de competencias sectoriales* que de una manera genérica y en abstracto se contienen en los Estatutos a favor de las Comunidades Autónomas. Pensemos, por ejemplo, en las consecuencias de una política de precios (competencia del Estado) sobre los poderes de ordenación de los gobiernos

regionales en materia de agricultura, transporte o comercio. Ahora bien, hay que valorar con equilibrio y ponderación el impacto de ese poder de dirección sobre el sistema de competencias. Frente a una postura doctrinal que ha defendido el carácter concurrente, de hecho, de todas las competencias autonómicas en materia económica,<sup>1</sup> creemos que se debe estar en cada caso al tenor de las normas y, como hemos explicado *in extenso* en otra ocasión,<sup>2</sup> se debe advertir que los principios de unidad de mercado y de unidad de dirección la política económica tienen diferentes manifestaciones: en algunos casos mediante la atribución exclusiva y *excluyente* al Estado de determinados sectores e instrumentos; en otros, mediante la facultad de poder fijar las bases, directrices o criterios de actuación, o «las bases y coordinación» (expresión esta última que sin duda encierra una clara *vis directiva*), y en otros casos ni siquiera se otorga expresamente al Estado esta función (por ejemplo, en transportes terrestres), sin que ello signifique que ese poder de dirección no tenga en estos últimos reflejo alguno, ya que, en todo caso, el principio de unidad de la política económica o el principio de unidad de mercado serán, cuando menos, límites internos al ejercicio de las competencias (por quien las tenga atribuidas); límites inmanentes al sistema, que jugarán con distinta intensidad según el grado de unidad (y de uniformidad) que requiera cada sector económico.

---

1. En efecto, habría una primera solución que consiste en decir: «El poder de dirección supone reconocer una potestad de incidir en una pluralidad de sectores concretos, de ámbitos materiales conceptualmente diversos, por lo que la técnica de distribuir las competencias por sectores independientes debe reconducirse en todo momento al respecto de este principio de reserva al Estado de los medios de la política económica; ello exigirá (incluso) reconocer al Estado un poder de incidencia directa en cuestiones puntuales» (en todas aquellas cuestiones o aspectos que afecten a la política económica), y supone, por consiguiente, la mutación de naturaleza de todas las competencias regionales en materia económica, que serán siempre *concurrentes* con las del Estado, cualquiera que sea la calificación que hayan recibido en los Estatutos. Ninguna de las competencias económicas podría, según esto, considerarse exclusiva ni aplicarse el régimen de éstas en los supuestos de conflicto normativo con el Estado. En una palabra: en los sectores económicos, la prevalencia del Decreto estatal sería absoluta. Ello no «supone la desaparición de los ámbitos materiales reconocidos a la Comunidad Autónoma, pero sí modular el modo de ejercitarse estas competencias y el grado de poder sobre los diversos sectores de actuación». Esta posición es quizá mayoritaria en la doctrina española, que quiere así reconducir a la unidad un esquema constitucional presidido más por la idea de separación que de cooperación. Vid. entre otros, J. Tornos, «*La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía*», REDA, 21, 1979, págs. 221 y ss.; del mismo autor, «*El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica*», REDA, núm. 29, 1981, págs. 319 y ss., y en general el volumen colectivo (varios autores), dirigido por García de Enterría y titulado «*La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución Española*», Madrid, 1980, *in toto*. Los textos entrecomillados pertenecen al primero de los autores citado.

2. Me remito a cuanto escribí, hace ya años, en «*El Estado de las Autonomías: realidad política e interpretación jurídica*», en Vol. Colectivo «*La España de las Autonomías*», Espasa-Calpe, Madrid, 1981, Vol. I, págs. 11 y ss. Y con Sala Arquer, «*La Bolsa Española: marco institucional*», Madrid, 1987, especialmente, págs. 109 a 152.

### C. Conclusión primera

A la vista de lo escrito hasta aquí, podemos formular una primera conclusión: el grado de unidad/uniformidad en la ordenación económica es *variable según los sectores*. Hay sectores que, por afectar globalmente a los intereses nacionales en su conjunto, exigen unidad en la decisión y uniformidad en la aplicación. Son aquéllos cuyas determinaciones trascienden con mucho los límites regionales y alcanzan y se proyectan, por su misma naturaleza, al resto de la nación. El sistema financiero constituye, sin duda, uno de ellos (otro sería, como ya he dicho, el sistema energético o las infraestructuras y servicios de telecomunicación). Hay otros sectores que tendrán indudablemente su impacto en la economía nacional, pero que, de un modo directo, afectan exclusiva o predominantemente a los intereses regionales (urbanismo, turismo, cultura, transporte urbano, etc...). En los primeros, las competencias del Estado tienen una «*vis expansiva*», y sus decisiones pueden llegar a los aspectos más concretos y detallados de la ordenación. En los segundos, han de respetarse también aquellas condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales así como las determinaciones básicas de la política económica nacional, legítimamente acordadas por el Estado (planificación económica, política de precios y rentas, política fiscal y presupuestaria, seguridad y salud pública, etc..., etc...).

En todo caso ninguna ordenación autonomía podrá sufrir una violación o limitación al principio de unidad de mercado. Ninguna autoridad puede adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libre circulación de bienes, capitales, personas o servicios de todo orden, en el territorio español. El TC ha perfilado el contenido de este principio afirmando en STC 64/1990, de 5 de abril, que «la efectiva unicidad del orden económico nacional requiere la existencia de un mercado único y que la unidad de mercado descansa, a su vez, como han señalado las SSTC 96/1984, F. 3, y 88/1986, F. 6, sobre dos supuestos irreductibles, la libre circulación de bienes y personas por todo el territorio español (o, como dice la STC 88/1996, *la libertad de circulación sin traba por todo el territorio nacional de bienes, capitales, servicios y mano de obra*), que ninguna autoridad podrá obstaculizar directa o indirectamente (art. 139.2 CE), y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica (arts. 139.1 y 149.1.1° CE), sin los cuales no es posible alcanzar en el mercado nacional el grado de integración que su carácter unitario impone».

### III. LIBERALIZACIONES Y RESERVAS, COMPETENCIA ESTATAL

Es claro para mí que un parámetro esencial del modelo de ordenación de cualquier actividad económica es el ejercicio posible, en ella, de la libertad de empresa (art. 38 CE), o, por el contrario, su negación, mediante la reserva por ley al sector público de aquellos «derechos o servicios esenciales» (art. 128 CE). Hemos asistido en estos años a un amplio proceso de privatización de actividades (más importante, sin duda, que la privatización de empresas) y ello ha afectado total o parcialmente a multitud de sectores: al petróleo y sus derivados, el gas, la electricidad, las telecomunicaciones en todas sus manifestaciones, el servicio postal, el transporte marítimo y aéreo (curiosamente, el transporte terrestre, urbano e

interurbano, apenas ha sufrido alteraciones en su régimen jurídico), la radiodifusión y televisión, así como otras actividades hasta ahora reservadas a la titularidad pública (servicios funerarios, inspección técnica de vehículos y alguna más). Por el contrario, hemos asistido también la «nacionalización» de algún recurso natural –singularmente, el agua– declarada dominio público estatal, por Ley de 2 de agosto de 1985, calificación que ha respetado la nueva Ley de Aguas de 1999, aunque abriendo la posibilidad de comerciar con ella.

A mi juicio, tal proceso ha supuesto en todos los casos una nueva determinación de las condiciones básicas de ejercicio de unas actividades económicas, lo cual forma parte de ese modelo económico unitario que debe ser respetado. La unidad del orden económico implica, como ya se ha dicho, la igualdad de todos los españoles en las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica, que el Tribunal Constitucional ha venido reconociendo cada vez con mayor alcance (vid. la considerable evolución que hay entre la STC 87/1985, una de las primeras que se refiere a este precepto, y la STC 61/1997, una de las últimas, en la que por primera vez se concibe el art. 149.1.1<sup>a</sup> como un título competencial autónomo). Se ha planteado alguna vez, en este orden, el tema de la competencia de las CC.AA. para declarar reservas de bienes o servicios en el territorio de su circunscripción. La doctrina se pronunció desde el principio en contra de esta posibilidad en base fundamentalmente al principio de igualdad (arts. 14, 139.1 y 149.1.1, de los cuales se deriva esta realidad fundamental: «Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del estado») y a la interpretación estricta que la palabra Ley (como Ley votada en Cortes Generales) tiene siempre a lo largo del texto constitucional. Los Estatutos de Autonomía vienen a confirmar esta tesis al configurar dicha competencia no como exclusiva ni propia de las Comunidades, sino como competencia, en su caso, de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado (así, art. 11 del Estatuto Vasco y art. 10 del Estatuto Catalán), lo que implica que la decisión de reservar al Estado un sector y régimen de la misma corresponderá en todo caso a las Cortes Generales.

Por la misma razón, a la inversa, la liberalización –en el sentido de despublificación– de un sector de la economía nacional o de una concreta actividad, por ley de Cortes Generales, debe ser respetada y aceptada por las CC.AA. y ello aunque se trate de materias o campos en los que éstas puedan gozar de títulos competenciales específicos (por ejemplo, farmacias, servicios funerarios o inspección técnica de vehículos). La configuración jurídica que de estas actividades ha hecho el Estado, como actividades privadas de interés público, por tanto reguladas pero no reservadas a la Administración, como ocurría hasta ahora con dos de ellas, es algo que debe ser respetado por los Gobiernos regionales, que no pueden configurarlas, aunque tengan competencias sobre ellas, como «servicio público concesional». Esto es, entre otras cosas, lo que se quiere decir cuando se proclama por el Tribunal Constitucional «la unidad del orden económico nacional» reiteradamente afirmada en SSTC 1/1982, 29/1986, 186/1998, 64/1990 y 133/1997. Ello no significa absoluta y total uniformidad en las regulaciones concretas de todos estos sectores. En la medida en que se haya reconocido a las CC.AA. una competencia específica sobre las legislación de desarrollo y ejecución en estos sectores, cada una de ellas podrán regular y supervisar tales activi-

dades de acuerdo con su criterio y organización, pero respetando siempre las líneas maestras del modelo y la igualdad básica de todos los españoles.

Dicho todo lo cual, debemos ahora verificar la aplicación de tales principios sobre algunos sectores especialmente significativos y problemáticos, como han sido hasta ahora los mercados de valores, el transporte, la energía y otros.

#### IV. LOS MERCADOS DE VALORES Y EL SISTEMA FINANCIERO

Si proyectamos la doctrina expuesta hasta aquí sobre los mercados institucionalizados de valores (Bolsas y Bolsines) y aceptamos la realidad y significación económica de los actuales mercados de capitales (que no son sino una parte del sistema financiero en su conjunto) fácilmente apreciaremos la incoherencia del modelo de distribución de competencias inicialmente previsto en este punto por la literalidad de los textos, lo cual ha tenido que ser corregido por una interpretación inteligente y creadora del Tribunal Constitucional, basada, como se apuntaba más arriba, en *criterios institucionales*.

En efecto, sorprendentemente, los mercados de valores y las Bolsas no son citadas en la Constitución, que se olvidó de ellos, Se refieren, en cambio, a ellas los Estatutos catalán y vasco, que naturalmente asignan la competencia a la Comunidad Autónoma. Pues bien, frente a semejante modelo competencial, que es contrario a *la realidad de las cosas* –los mercados de valores son cada vez más globales y menos locales–, el Tribunal en su STC 133/1997, de 16 de julio, acude a un método de interpretación material e institucional (no literal) y afirma la conveniencia de distinguir en el término «mercado» un doble sentido: de una parte, un sentido abstracto y funcional, según el cual hay que entender el mercado de valores como conjunto de operaciones de financiación por medio de valores negociables, así como las instituciones y agentes a través de los cuales se realizan dichas operaciones, todo lo cual constituye, sin duda alguna, una parte del sistema financiero; de otra, puede entenderse la expresión «mercado» en un sentido concreto y físico como «centro de contratación» o «establecimiento público», ubicado en un territorio determinado, en el que se ejerce o practica un tipo de mercado secundario de valores. Es a esto último, según el Tribunal, a lo que se refiere el art. 10.29 del Estatuto del País Vasco y el art. 9.20 del Estatuto de Cataluña. Con este artificio conceptual, lo que el Tribunal quiere es reintegrar estas actividades a la unidad que hoy demandan los mercados de valores –no ya unidad nacional, sino europea y aún mundial– corrigiendo una regulación constitucional y autonómica completamente desacertada. El Tribunal concluye así, muy certeramente, que la Ley de Mercado de Valores en su conjunto y la gran mayoría de los preceptos impugnados respetan el bloque constitucional de reparto de competencias, pues los títulos competenciales del Estado, sobre la legislación mercantil –de regulación jurídico-privada de las operaciones bursátiles– (art. 149.1.6<sup>a</sup>), sobre bases de la ordenación del crédito (art. 149.1.11<sup>a</sup>) y sobre bases de coordinación de la planificación general de la economía (art. 149.1.13<sup>a</sup>), unidos a la Constitución económica y en particular al principio de unidad de mercado, otorgan al Estado la competencia sobre los mercados financieros y limitan en gran medida el ejercicio de competencias autonómicas en la

materia. El Tribunal reitera su doctrina sobre el concepto de «bases» en las que incluye también las competencias ejecutivas, cuyo ejercicio unitario sea necesario para preservar la unidad de mercado y salvaguardar, en nuestro caso, la estabilidad del sistema financiero, la protección de inversores, la transparencia en el mercado, la unidad de éste y la solvencia de los agentes, entre otras finalidades. Finalmente, el TC insiste en que la fijación de dichas bases puede ser realizada por reglamento, e incluso por circular de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, cuando así lo exija el carácter cambiante o coyuntural de la medida. Pero el Tribunal no quiere vaciar completamente las competencias atribuidas por los Estatutos a las Comunidades Autónomas en materia de «establecimiento y ordenación de bolsas y otros centros de contratación de valores, en conformidad con la legislación mercantil» y, para ello, siempre con el límite de las competencias estatales antes dichas, reconoce a éstas tanto la potestad de establecimiento como la potestad de ordenación de dichos centros.

Análogo esquema es el que el TC diseñó en su día para las Cajas de Ahorro, en su STC 1/1982, de 28 de Enero, en la que desarrolló ampliamente por primera vez, su conocida doctrina el alcance de las «bases» o «regulación básica» en una determinada materia. La conclusión es esta: *básico es todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de la finalidad que con la institución o regulación económica de que se trate, se pretende conseguir*. Aplicando tal doctrina entiende que son aspectos básicos de la regulación de las Cajas— y por tanto, competencia estatal— la regionalización, mayor o menor, de sus inversiones (porque supone la «articulación entre los intereses propios de cada Comunidad y los generales de la Nación..., que constituye materia básica de la ordenación del crédito...»), las funciones de información, disciplina e inspección que mantiene sobre las cajas al Banco de España (por «afectar a la política monetaria» que éste tienen encomendada), la regulación de la distribución de resultados y acumulación de excedentes (por afectar a la solvencia de la entidad y a la estabilidad del sistema financiero, que «debe ser objeto de un tratamiento normativo uniforme»), la autorización previa para el otorgamiento de ciertos créditos, cuando éstos afecten al comercio exterior o a objetivos de política económica general. En cambio, *considera no básicos otros aspectos organizativos y procedimentales*: así en materia de creación y fusión de cajas, disolución y liquidación, registro público de todos los miembros de sus órganos de gobierno, convocatoria de asambleas, etc. Idénticos razonamientos encontramos en la STA 96/1984, de 19 de octubre sobre autorización para la emisión de obligaciones y su negociación en el mercado. Resulta, por el contrario, confusa y equívoca, a mi juicio, la STC 208/1999, de 11 de noviembre sobre las competencias estatales y autonómicas en materia de defensa de la competencia.

## V. EL SISTEMA DE TRANSPORTES

Como es sabido, en la Constitución española las competencias en materia de transportes responde al principio de territorialidad. Por otro lado, no se recoge en ningún momento, respecto de la materia de transportes, que el Estado tenga atribuida la «legislación básica», las «bases de su régimen jurídico», la «planificación y coordinación» o cualquier otro título semejante que permitiera la for-

mulación de una política común y de un régimen jurídico aplicable para todas las Comunidades Autónomas. Ello podía implicar la existencia de 17 sistemas territoriales de transporte, con una ordenación propia de cada uno de ellos, lo cual era un disparate desde el punto de vista económico y funcional. La Ley 16/1987, de 30 de julio (LOTT) trató de corregir tal situación, pero fue objeto de impugnación por la Generalitat de Cataluña, dando lugar a la STC 118/1996.

Era esta una ocasión espléndida para que el Tribunal, atendiendo a la naturaleza de las cosas y a los títulos competenciales derivados de la unidad de mercado, hubiera formulado una doctrina coherente e integradora, acorde con la unidad del sistema de transporte que requiere toda economía desarrollada. Pero en lugar de hacerlo así, la gran novedad de esta sentencia es la formulación por parte del TC de una nueva tesis, reduccionista, sobre el alcance de la supletoriedad del Derecho estatal (art. 149.3) en materias de competencia compartida, tesis sobre la que discrepó –lúcida y brillantemente– el voto particular del Magistrado Jiménez de Parga. Por otra parte, el TC ratifica y precisa –más bien, radicaliza– su postura sobre el criterio de territorialidad como elemento clave, casi único, para definir el reparto de competencias entre Estado y CC.AA. en materia de transporte, a la vez que analiza en qué medida, según el bloque de constitucionalidad, otros títulos competenciales otorgan competencia al Estado, aún cuando se trate de transporte intracomunitario. Estimo muy equivocada, en su conjunto, la doctrina contenida en esta Sentencia y voy a explicar por qué.

A mi juicio, la afirmación según la cual «para dictar cualesquiera normas precisa el Estado de un título competencial específico que las justifique», es un grave error en un Estado como el español que es –no se olvide– un *Estado unitario*, por muy descentralizado que esté. El Estado, titular de la soberanía, una e indivisible, no necesita título específico para dictar cualquier norma de ordenación de la vida nacional y tal es el sentido del art. 149.3 de la Constitución. Las normas dictadas por el Estado se aplicarán o no con carácter prioritario, en función de la exclusividad de las competencias. Por ello mismo, en nuestra opinión, aunque la supletoriedad no sea –en sí misma– un título competencial, la norma del art. 149.3 de la CE tiene gran importancia en el Estado de las Autonomías. Por el contrario, la tesis defendida por el Pleno supone –como señala Jiménez de Parga en el voto particular– «la desfiguración del Estado de las autonomías y la apertura a la implantación de un modelo federal. A diferencia del modelo federal (en el que el ordenamiento como un todo completo resulta de la conjunción de varios sistemas normativos incompletos), el modelo autonómico parte de la generalidad de un sistema (el estatal) y la particularidad de cada uno de los autonómicos. Si en el modelo federal la conjunción entre los distintos sistemas se verifica a partir del criterio de la validez (la norma de un sistema es válida en la medida en que se ciña al ámbito de competencias atribuido al sistema del que forma parte), en el modelo autonómico la conjunción se lleva a cabo con arreglo a dos criterios: a) la validez (con normas autonómicas constreñidas a un ámbito competencial limitado), y b) la aplicación (con normas estatales aplicables como subsidiarias allí donde la competencia normativa corresponda a una Comunidad Autónoma)». En último término, concluye certeramente el voto particular, no debe olvidarse que el art. 149.3 atribuye al derecho del Estado carácter supletorio «en todo caso», esto es, también cuando todas las Comu-

nidades han asumido competencias en una determinada materia y se dan los requisitos competenciales a favor del Estado. Esto es así de claro y no se alcanza a comprender como el TC ha podido llegar a la conclusión contraria.

Junto al posicionamiento del TC en materia de supletoriedad del ordenamiento estatal, la Sentencia supone también una aplicación radical del principio de territorialidad lo que conduce a la inconstitucionalidad de múltiples preceptos de la LOTT, porque afectan al transporte intracomunitario (art. 9, 16.1, 36.5, 155.2) y declara la constitucionalidad de otros si se interpretan sólo referidos a transportes supracomunitarios. Finalmente, acepta la constitucionalidad de otros porque, aún afectando a transportes intracomunitarios, se basan en otros títulos competenciales como los siguientes: art. 149.1.1<sup>a</sup> (condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles), 149.1.6<sup>a</sup> (legislación mercantil y procesal), 149.1.13<sup>a</sup> (planificación económica), 149.1.16<sup>a</sup> (bases y coordinación general de la sanidad), 149.1.18<sup>a</sup> (legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas), 149.1.23<sup>a</sup> (legislación básica sobre medio ambiente), art. 149.1.24<sup>a</sup> (obras públicas de interés general), y 149.1.29<sup>a</sup> (seguridad pública). Por el contrario, no considera aplicable la atribución competencial del art. 149.1.30<sup>a</sup> (títulos académicos y profesionales).

Asimismo, en el transporte ferroviario intracomunitario se aceptan otros títulos competenciales del Estado, basados en la calidad, seguridad y homogeneidad de las instalaciones. Finalmente, en cuanto a la aplicación del principio de unidad del orden económico a este sector, el TC lo consagra teóricamente pero sólo en el terreno de los principios (declara constitucionales los arts. 3 y 4 de la LOTT, así como el apartado 1<sup>o</sup> del art. 12 que consagra la «economía de mercado» como marco de actuación de los servicios y actividades del transporte) aunque apenas extrae consecuencias de tal declaración. Asimismo, admite en teoría la existencia de un «sistema común de transporte» y una «política nacional del transporte», pero sólo acepta la coordinación voluntaria como medio para alcanzarla, sin sacar, en este campo, las consecuencias que los principios generales antes enunciados (unidad económica, dirección de la política económica, etc...) permitirían.

A mi juicio, estamos ante una sentencia equivocada, que desconoce la problemática sectorial de los transportes y resulta gravemente lesiva para la eficiencia y funcionalidad del sector, elemento clave de la economía nacional. Se trata de una aplicación literalista del bloque de constitucionalidad (en particular de los arts. 149.1.21 y 148.1.5) que el TC no ha sabido adaptar a la realidad del sector. Desde luego, el error de partida residió en el constituyente, que omitió otorgar al Estado competencias para establecer «las bases y coordinación de la política de transportes» como hizo en otros muchos sectores. No deja de ser chocante que cuando el Tratado de Roma había hecho de ésta una de las tres políticas comunes de la Unión Europea, la Constitución española se olvide, literalmente, de ella. Pero la misión del TC es precisamente ésa: interpretar los preceptos constitucionales de forma que se adapten a la realidad de cada sector en cada momento histórico. Eso es lo que Charles Beard llamó «*the living Constitution*», que se defendía al comienzo de estas páginas.

## VI. ENERGÍA: GAS Y ELECTRICIDAD

La Constitución establece en este campo una distribución de competencia más lógica, aunque, de nuevo, simplistamente basada sobre un criterio territorial. Así, el Estado ostenta la competencia exclusiva para autorizar instalaciones eléctricas «cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial» y asimismo para aprobar y sentar «Las bases del régimen minero y energético» (arts. 149, 1, 22 y 25). Obviamente, ello se complementa con su competencia para establecer «las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», de la cual forma parte esencial la «planificación energética». Los Estatutos de Autonomía, lógicamente, atribuyeron la competencia a las CC.AA. en los demás casos (que la energía no salga de su territorio ni afecte a las demás).

El Tribunal Constitucional ha vinculado el concepto de «afectación» al hecho de que la instalación esté inserta en la Red General Peninsular o que la generación, transporte o transformación están directamente programados por REE (antes REDESA) o quede integrada dentro de la explotación unificada que caracterizaba, hasta 1998, el sistema eléctrico. En cuanto a la extensión de las «bases» éstas han sido concebidas por el TC con bastante amplitud, al amparo de la competencia exclusiva sobre «planificación de la actividad económica» (en este caso, planificación sectorial) y el poder de «ordenación general de la economía» reconocido tanto en la CE (art. 148 y 149) como en los Estatutos. La razón de ello es obvia: técnica y económicamente el sistema eléctrico español es una unidad, cuya definición y dirección corresponde al Estado, dejando escaso margen a la potestad normativa de la CC.AA., que se limitarán a la autorización y vigilancia (ambas, con carácter reglado) de las instalaciones.

La Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, ha supuesto, como es bien sabido, un cambio de 180 grados en el modelo de regulación sectorial, que ha quedado liberalizado y que integra, obviamente, esas «bases del régimen energético» a que se refiere el art. 149.1.25 CE. Esta Ley tiene carácter básico, salvo en las referencias a los procedimientos administrativos, que se regularán por la Administración competente, según la decisión de que se trate. Es obvio que la amplia liberalización del sector forma parte de ese orden económico unitario, que vincula a todas las Administraciones Públicas, cuya definición corresponde al Estado. Este ostenta, además las competencias derivadas de otros títulos como son la legislación básica sobre concesiones (art. 149.1.18), la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos en las cuencas intercomunitarias (art. 149.1.22), la planificación y realización de obras públicas de interés general (art. 149.1.24) y la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23).

Otro tanto cabe decir sobre el régimen competencial en materia de gas. Como es bien sabido, en este sector, la Ley de Hidrocarburos primero (Ley 34/1998) y el D. Ley 6/2000 después (art. 7) han venido a suponer un cambio completo de su régimen jurídico respecto a lo previsto en la Ley 10/1987, de 15 de junio, de disposiciones básicas en materia de combustibles gaseosos. Es obvio también que las nuevas disposiciones legales sientan las bases del régimen energético en este subsector y son de obligada aceptación por las CC.AA., que podrán desarrollar

o ejecutar sus preceptos en el ámbito de sus competencias específicas. Aunque referida a la Ley 10/1987, el Tribunal Constitucional ha dictado recientemente su STC 223/2000, de 21 de septiembre, en la que se especifican cuál es el alcance de las competencias estatales y autonómicas sobre este campo. De nuevo, con los mismos planteamientos y argumentos que en el sector eléctrico el TC establece como indubitables los poderes del Estado para definir el modelo de regulación, con una considerable «limitación de la intervención de los poderes públicos... el impulso liberalizador de la actividad y la supresión (en el futuro) de la obligatoriedad de distribución a domicilio». En cuanto a la regulación objeto del conflicto (en concreto, el R.D. 1085/92, por el que se aprobaba el Reglamento de distribución de GLP), el TC centra la cuestión, una vez más, en si los preceptos impugnados pueden incluirse o no entre «las bases del régimen energético» (art. 149.1.25) o «las bases y ordenación de la actividad económica general» (art. 149.1.13). El Tribunal destaca la importancia que en estos sectores estratégicos tiene «la planificación económica», que alcanza aquí una interpretación extensiva, reitera su doctrina sobre las bases (también de interpretación extensiva en la medida necesaria «para garantizar la consecución de la finalidad objetiva») y recuerda que el Estado detenta la competencia siempre que la regulación (y su aplicación) «requiera un grado de homogeneidad que sólo puede garantizar su atribución a un solo titular, que forzosamente debe ser el Estado... o cuando haya que integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas». En aplicación de esta doctrina entiende que los preceptos relativos a las existencias mínimas de seguridad (arts. 9 y 13 del R.D. 1085/92) son «medidas de ordenación de la planificación energética»; que los arts. 3 y 38 (información sobre planes de aprovisionamiento y consumo) son parte del régimen básico energético y por tanto no invaden las competencias de la Generalidad; y que por el contrario, el art. 15, el 42.1 y la Disposición Transitoria 2ª sí la invaden y deben ser anulados.

## VII. SUELO Y ORDENACIÓN URBANA

La evolución de la legislación urbanística en los últimos años, en España, ha sido verdaderamente desconcertante. Como se recordará, la STC 61/97 sobre el texto refundido de la Ley del Suelo de 1992 declaró inconstitucional una gran parte de ésta al entender que todo ello era materia de la competencia exclusiva de las CC.AA. y que el Estado no tiene título alguno para dictar normas con carácter supletorio en aquellos sectores o materias sobre los que no tiene competencia específica. Posteriormente, la Ley 6/1998, entre otros temas, calificó como «básica» la definición de los distintos tipos de suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable) como algo vinculado al art. 149.1.1ª, en cuanto que clasificar y definir las categorías generales de suelo en el territorio nacional es una de esas condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad. Finalmente, el RDL 4/2000 ha definido un nuevo concepto de propiedad urbanística, rechazando la antigua «concepción estatutaria» (según la cual todo aprovechamiento urbanístico es algo añadido que da –o quita– el Plan) y ha afirmado que todo propietario de suelo tiene derecho a urbanizar y edificar, porque ello es, en principio, parte esencial de su derecho de propiedad, salvo que se trate

de suelo de especial protección, cuya calificación deberá ser motivada y en su caso indemnizada. Naturalmente el uso y aprovechamiento deberá hacerse en las condiciones que fije el Plan General (o normas subsidiarias) y según las determinaciones e instrucciones que establezca el Ayuntamiento. Pero en principio, tiene derecho a urbanizar y edificar. Se acabó el arbitrio de las recalificaciones de suelo.

Con ello se ha pretendido corregir las rigideces del mercado provocadas por la falta de suelo, con las graves repercusiones que ello generaba en el precio de la vivienda. Se reducen los elementos discrecionales de las Administraciones Públicas para la declaración de suelo urbanizable y se habilita a la iniciativa privada para que pueda proponer un proyecto de delimitación o hacer una propuesta de planeamiento.

Pues bien, cualquiera que sea el juicio que se tenga sobre la actual dispersión normativa de que adolece el urbanismo español –el derecho urbanístico estatal, propiamente, no existe– parece claro que esta nueva definición del derecho de propiedad sobre el suelo constituye una de esas condiciones básicas del art. 149.1.1ª, cuya fijación corresponde al Estado; de modo que las leyes que aprueben las CC.AA. deberán eliminar de su repertorio aquel suelo no urbanizable común, que se consideraba, sin más, «inadecuado para un desarrollo urbano» y deberá motivar las reservas de especial protección que establezca, reduciéndose considerablemente el ámbito de la discrecionalidad administrativa en la calificación del suelo, que tanto se prestaba al arbitrio y a la corrupción. La modificación, en este sentido, de las diferentes Leyes autonómicas y la subsiguiente revisión de los Planes Generales o Normas Subsidiarias es algo a lo que vienen ahora obligadas tanto las CC.AA. como los Municipios, bien entendido que el cuadro de derechos y deberes de los propietarios contenidos en el RDL 4/2000, como lo que se contenían en la Ley 6/1998, resultará aplicable de manera inmediata y así deben acordarlo los jueces si llega ante ellos cualquier asunto que lo requiera. Porque no estamos aquí ante una supuesta normativa básica incompleta, que requiera de desarrollos posteriores para que pueda producir efectos, sino que la norma del Real Decreto Ley es completa e inmediatamente aplicable y obliga tanto a los particulares como a las Administraciones competentes que la tienen que hacer cumplir. Es este otro supuesto en el que un modelo de ordenación de la propiedad urbana contenido en una Ley estatal resulta de aplicación directa y de eficacia inmediata en las Comunidades Autónomas, aún cuando se refiera a materias que son competencia de éstas. Y si surgen conflictos entre ambas –entre la norma estatal que impone unas condiciones básicas de ejercicio de los derechos de propiedad y las normas autonómicas que han de aplicarlas– hay que afirmar el principio de prevalencia del derecho estatal (art. 149.3 CE). Análogas consideraciones serían aplicables, como muy bien ha señalado Díaz Lema, a las disposiciones que sientan las condiciones básicas del derecho a la salud, el derecho a la vivienda, el sistema de pensiones (público, privado o mixto), la configuración jurídica del agua o de las costas y las reglas sobre contaminación o emisiones a la atmósfera.<sup>3</sup>

---

3. Díaz Lema, J.M., «*Las condiciones básicas de la propiedad y la legislación urbanística*», en Cuadernos de Derecho Público, nº 8, 1999, págs. 51 y ss.

## VIII. FARMACIAS, ITV'S, HORARIOS COMERCIALES

Otros tres sectores donde se ha planteado recientemente el tema de la liberalización y autonomías han sido estos tres:

### *a) Farmacias*

El modelo de oficina de farmacia en España ha sido tradicionalmente el de empresa privada de interés público en la que, por su vinculación al sistema de salud, se exigía, por un lado, una determinada titulación académica para el ejercicio de la profesión (para el acto de dispensación del medicamento) y por otro, se regulaba administrativamente la actividad: su establecimiento y su funcionamiento (planificación, población mínima, distancias entre farmacias, horarios de apertura, servicios de guardia, presencia del farmacéutico, stocks de productos, márgenes comerciales, etc..., etc...). Pues bien, con ocasión de la Ley 16/97, de Regulación de servicios de las Oficinas de Farmacia (de 25 de abril), que reconoció a las CC.AA. amplias competencias de regulación de las farmacias, algunos Gobiernos autonómicos pretendieron configurar jurídicamente a éstas bajo un modelo de ordenación distinto al contenido la Ley 16/97 que venía a ratificar lo establecido previamente en la Ley de Sanidad y en la Ley del Medicamento. En Extremadura, en Castilla La Mancha y parcialmente en Galicia, se aprobaron leyes autonómicas en las que se las configuraba bajo el modelo clásico del «servicio público» (incluso más: en algunos aspectos como una especie de función pública retribuida por arancel, análoga a la fe pública de notarios y registradores). Según ello las farmacias no serían ya, en el futuro, «propiedad» de los farmacéuticos –y por tanto no podrían ser objeto de venta o traspaso– sino que serían una especie de «concesión» o «plaza», cuya titularidad corresponde a la Administración y cuyo ejercicio se otorgaría o delegaría en el farmacéutico mediante el consiguiente nombramiento por concurso público. Este modelo de regulación se diseñaba al amparo de una vergonzante Ley (la 16/97, citada), que no había declarado básicos algunos preceptos configuradores de la oficina de farmacia y parecía abrir la puerta a una diversidad de modelos, distintos al consagrado en la Ley General de Sanidad, en la Ley del Medicamento y en la Ley de Colegios Profesionales. Al amparo de éstas se había constituido la profesión farmacéutica en los términos que todos conocemos.

La situación actual es que las leyes extremeña, manchega y galaica han sido llevadas, por el Gobierno y por los farmacéuticos, ante el Tribunal Constitucional, que se espera las declare nulas e inconstitucionales en este punto. Las razones son las mismas que se han explicado hasta aquí: todo modelo de ordenación económica que suponga la publicación o privatización (liberalización) de una actividad debe ser aprobado por Ley de Cortes, aún cuando la actividad sea de competencia autonómica.

### *b) Inspección Técnica de Vehículos (ITV's)*

El RDL 7/2000 contiene una nueva regulación de la actividad de ITV tendente a liberalizar esta actividad, abriendo el sector a la competencia. Para ello, sustituye el anterior sistema de concesiones, con derechos de exclusiva sobre determinadas áreas territoriales, por un sistema de autorizaciones regladas que cualquiera tiene derecho a obtener, siempre que cumpla con los requisitos técnicos que a estos efectos se establezcan. Este es el espíritu de la norma: que aumente el número de operadores, se promueva competencia entre ellos y se abarate el servicio a los ciudadanos.

Ahora bien, ocurre que la gestión de esta actividad fue objeto de transferencia, del Estado a las CC.AA. desde 1979, conservando aquél la regulación de las condiciones técnicas de ejercicio de esa actividad. En base a ellos y por razones de homogeneidad en todo el territorio nacional, exigidas por la común seguridad vial, se dicta el R.D. 1987/1985, de 24 de diciembre, en el que se fijan las normas básicas de instalación y las características de las inspecciones, remitiendo a las CC.AA. su ejecución y la organización de los servicios. Pues bien, en estos momentos se haya planteada ante el Tribunal Constitucional –como en las farmacias– la cuestión de si, después de transferir la materia y dejando a salvo los aspectos de seguridad vial, puede o no el Estado mantener esos poderes de configuración legal del conjunto de la actividad –como servicio público concesional o como actividad reglamentada– e imponerlo a las Autonomías. En principio, las mismas razones que han apoyado los análisis anteriores –en particular, en este caso, las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, a que se refiere la Ley de Industria de 1992 y las condiciones básicas de la seguridad vial– podrían otorgar al Estado esos poderes de configuración jurídica de las ITV's (no entramos ahora en la dimensión ablativa de derechos que esta norma pueda tener respecto de aquellos que adquirieron en fecha reciente estaciones de ITV, pagando por ellos altos precios justamente por las condiciones cuasi-monopólicas que ostentaban). Pero aunque así no fuese, volveríamos a encontrarnos ante un supuesto del art. 149.1.1 y de unicidad del orden económico que garantiza la igualdad de los españoles en el ejercicio de las actividades económicas.

### *c) Horarios comerciales*

Como es bien conocido, a lo largo de estos últimos años hemos asistido a una progresiva liberalización de los horarios comerciales y, en general, de la apertura de centros y establecimientos en días festivos, también progresivamente flexibilizada. La última disposición al respecto ha sido el R.D.L. 6/2000 que establece una serie creciente de días (festivos) de apertura, comenzando en los 9 del año 2001 y terminando en los 12 de 2004. Asimismo se establece un incremento de horas de libre apertura, de las 72 actuales a las 90, que las CC.AA. deberán incrementar. Pues bien, ocurre aquí también que las CC.AA. tienen asumida la competencia en materia de comercio interior, en el marco de la legislación básica estatal de ordenación económica. Y la cuestión es: ¿cuál es el límite de los poderes estatales en la ordenación de los horarios y días comerciales?, ¿qué está reservado a la competencia autonómica?

Sobre ello, como es sabido, recayó ya la STC 225/93<sup>4</sup> en la que el Tribunal entendió como título competencial prevalente el art. 149.1.13<sup>a</sup> afirmando en esencia lo siguiente: la libertad de horarios tiene como fin el fomento de la actividad económica, la reestructuración del mercado de distribución y aumento del empleo; para lograr tal fin se precisa actuar unitariamente en todo el territorio nacional, sin que quepa oponer el interés de una Comunidad Autónoma para proteger un determinado tipo de establecimiento. Así pues, el interés predominante aquí es el primero, lo que otorga prevalencia al título competencial del Estado (art. 149.1.13) frente al de las CC.AA. (comercio interior). Estamos ante una norma que pretende modificar el *modelo de mercado* de distribución hasta ahora existente, en defensa de los consumidores (art. 51 CE) y también en aplicación de la libertad de empresa (art. 38 CE). De nuevo, el principio de unicidad del orden económico se nos aparece aquí como el fundamento de una competencia estatal de regulación nacional básica de la economía, en cuyo marco –y no en otro– deben las CC.AA. ejercer sus competencias específicas.

## Conclusión

De la misma forma que la caída del Antiguo Régimen y el triunfo de la revolución liberal acabó con una sociedad estamental y parcelada, abriendo y unificando los mercados nacionales, así, el proceso de liberalización de los últimos años, impuesto en buena medida por la Unión Europea, ha venido a homogeneizar el modelo económico hoy vigente en toda Europa y a enmarcar el ejercicio de las competencias de regulación económica, tanto del Estado como de las CC.AA., dentro de unos límites que ni uno ni otras deben traspasar. En el caso del Estado, los límites que le imponen los Tratados de la U.E. y las Directivas comunitarias; y en el caso de las CC.AA. los límites del modelo económico de ordenación configurado a nivel estatal para cada materia o sector de actividad.

No somos aún muy conscientes de la profundidad del cambio al que estamos asistiendo, con consecuencias todavía por descubrir. La cultura empresarial y profesional de nuestro país está cambiando a marchas forzadas y a muchos nos cuesta aceptar el cambio. Como he escrito alguna vez, España es un país que, como otros, viene de una etapa histórica caracterizada por un intervencionismo asfixiante del Estado, por una economía cerrada y una sociedad bloqueada, con múltiples estamentos y organizaciones corporativas, que tenían como finalidad fundamental protegerse a sí mismos. La energía, la banca, los seguros, los mercados financieros (Bolsa y bolsines), el sistema de transportes (terrestres, marítimos y aéreos), las telecomunicaciones, la minería, la construcción naval y tantos otros sectores permanecían hasta hace pocos años bajo control público, muchos en régimen de monopolio y otros con derechos de exclusiva sobre todo o parte del territorio o de la población. La exclusiva se extendía, en variadas modalidades, a otras muchas actividades o profesiones organizadas corporativamente y amparadas en un régimen de aranceles o precios mínimos establecidos (arquitect-

---

4. A la que siguieron luego, en ese mismo año, la 227, 228, 264 y 284, reiterando la misma doctrina.

tos, notarios, agentes de la propiedad inmobiliaria, tasadores, registradores, gasolineras, farmacias, centrales lecheras, librerías y otros). Todos gozaban de un mercado cautivo –el mercado español– que se repartían amigablemente en régimen de *numerus clausus*. Todo ello se desarrollaba con notables ineficiencias y altos costes, que se repercutían en los precios de los servicios prestados, bajo una regulación «protectora» de los que estaban dentro del sistema.

Pues bien, ese mundo se ha acabado. Un nuevo modelo de ordenación económica, abierto, competitivo, desregulado, se está imponiendo progresivamente en todos los sectores, que ven caer una tras otra las barreras que les protegían. Los derechos de exclusiva, las barreras de entrada, los mercados reservados, los monopolios, las ayudas de Estado, los precios regulados (o recomendados: honorarios profesionales) van desapareciendo en las empresas y en las profesiones. La mayoría –por no decir todas– de las nuevas reglas del juego, en las que se plasma ese proceso de liberalización y privatización de actividades se enmarcan dentro de los títulos competenciales que reconocen al estado el poder de «ordenación general de la economía» (art. 148.7<sup>a</sup>), de «dirección de la política económica nacional» (art. 148.13<sup>a</sup>), de la fijación de las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13<sup>a</sup>) y, sobre todo de «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» (art. 149.1.1<sup>a</sup>). Entre estos últimos hay que señalar, muy destacadamente, el derecho de propiedad, el derecho de libertad de empresa, el derecho al trabajo y a la libre elección de profesión y oficio, el derecho a una vivienda digna, a una pensión mínima, a un medio ambiente limpio, etc..., etc... Todo ello, en los términos que han quedado expuestos en estas páginas.