

EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA (*)

ENOCH ALBERTI

En el contexto de los medios que la Constitución de 1978 destina a asegurar la unidad económica del territorio español figura en un lugar destacado, sin duda, el artículo 149.1.13, que, como se sabe, reserva al Estado la competencia para establecer las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». No es el único instrumento que la Constitución dedica a este fin, y quizá incluso su peso específico haya disminuido con el avance de la integración económica que se ha operado en el plano comunitario europeo, pero no cabe duda de que ha sido, y sigue siendo, el gran protagonista en este campo. La unidad económica del Estado no se sustenta sólo, ni quizá probablemente de modo principal, en esta competencia estatal genérica (además de la unidad trabada desde la Unión Europea, hay que tener en cuenta la garantía unificadora que representa el catálogo de derechos, los principios de igualdad y de libre circulación, el tratamiento unitario de las habilitaciones a la intervención pública en la economía, así como el amplio abanico de competencias estatales de proyección económica), pero ha conseguido concentrar en gran parte, a modo de síntesis, los títulos de intervención del poder central en la economía, y con ello, se ha convertido en uno de los signos de identidad de nuestro sistema constitucional. Con su carácter general, que le permite, en efecto, reunir en una sola expresión el grueso de la intervención económica del Estado, evitando así la fragmentación competencial que caracteriza a otros sistemas compuestos o descentralizados; pero también con sus

(*) Comentario al libro de MANUEL CARRASCO DURÁN: *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la actividad económica*, Tirant lo Blanch en coedición con el Institut d'Estudis Autonòmics, Valencia, 2005.

problemas, que van desde la dificultad de definir con precisión sus propios términos hasta el enorme potencial expansivo que encierra, debido precisamente a su carácter general y transversal.

Precisamente por ello, no debe sorprender que el título estatal sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» ex art. 149.1.13 CE se haya convertido en el centro de los litigios territoriales en el ámbito económico y que, por tanto, haya debido ser tratado ampliamente por el Tribunal Constitucional, que ha producido una extensa, compleja y a veces zigzagueante doctrina en su interpretación. Es precisamente en este contexto en el que aparece la obra de Manuel Carrasco, *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la actividad económica*, publicada por Tirant lo Blanch en coedición con el Institut d'Estudis Autònoms (Valencia, 2005), que constituye el hasta ahora último eslabón en la relativamente corta cadena de estudios sobre el reparto de competencias económicas en España, y por tanto el que está en situación de realizar un examen más completo y actual de la cuestión. Y aprovecho ya para decir que no desperdicia en absoluto esta ocasión, de modo que el trabajo de Manuel Carrasco está destinado a convertirse en referencia para el análisis actual de las competencias económicas en el Estado de las autonomías y para los trabajos que en el futuro se realizarán, con toda seguridad, sobre la materia.

El profesor Carrasco empieza por situar la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE en el contexto de la llamada *Constitución económica*, acogiéndose esencialmente a una concepción neutra y formal de la misma, como ha venido haciendo el Tribunal Constitucional desde los primeros momentos. Dentro de ésta distingue a su vez una *Constitución económica territorial*, de la que formarían parte también las normas con proyección económica contenidas en los Estatutos de Autonomía y las otras disposiciones integrantes del bloque de la constitucionalidad que delimitan los poderes de intervención del Estado y de las Comunidades Autónomas. En el examen de este conjunto normativo, del que se espera que pueda responder a las preguntas fundamentales sobre quién y cómo puede intervenir, desde el sector público, en el ámbito de las actividades económicas, constata el profesor Carrasco la diversidad de normas que lo integran y, en especial, la diversidad y la heterogeneidad de las competencias estatales en la materia, que conforman un panorama disperso y fragmentado, en el que se mezclan competencias sectoriales —escasas— y títulos horizontales, con diverso alcance e intensidad, coincidiendo de este modo con la mayor parte de los análisis que se han venido haciendo de la cuestión hasta el momento, y que son oportunamente citados.

Destacar esta dispersión y fragmentación de las competencias estatales en el ámbito de la economía sirve al profesor Carrasco para explicar en buena

medida la interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho del art. 149.1.13 CE, convirtiéndolo en el título general de ordenación y dirección de la economía cuyo reconocimiento constitucional expreso y directo falta al Estado. En efecto, como pone de manifiesto el profesor Carrasco, una interpretación objetiva de la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.13 CE «sólo permitiría la actuación de aquél en casos concretos y con una extensión muy limitada» (pág. 24). Pese a ello, a impulsos de la necesidad de sintetizar en un título general los poderes de dirección económica que en todo Estado compuesto actual se reconoce a la instancia central de gobierno, el Tribunal Constitucional ha *reinventado* la competencia prevista en el art. 149.1.13 CE para construir un título que otorga al Estado un poder para la «ordenación general de la economía», según la expresión que utilizó Jesús García Torres hace ya bastantes años y que ha hecho fortuna entre la doctrina.

Manuel Carrasco analiza con detalle los diversos elementos que integran el título estatal ex art. 149.1.13 CE: el concepto de «actividad económica», que constituye su sustrato material de proyección; la función de «planificación», sobre la cual, al menos en principio, se proyecta la competencia estatal prevista, y que además recibe en la Constitución el calificativo de «general»; y los términos «bases» y «coordinación», como tipos competenciales a los que se reconduce la actuación habilitada a favor del Estado. El análisis, minucioso, de la jurisprudencia constitucional, pone de manifiesto que, en cada uno de estos elementos, el Tribunal Constitucional opera con criterios extensivos, que rebasan, en algunos casos en mucho, lo que a veces denomina Carrasco una «interpretación objetiva» de los mismos.

Así, en primer lugar, el concepto de «actividad económica» que se emplea permite extender el ámbito material de esta competencia a cualquier actuación de este carácter, tanto si se refiere a políticas generales como a sectores económicos concretos, y con independencia del grado de especificidad con el que se encuentren delimitadas en la normativa estatal, incluso en caso de que coincidan también, parcialmente, con el ámbito material de otros títulos estatales (Capítulo II). En segundo lugar, el concepto de «planificación» ha sido despojado de toda especificidad, para hacerlo coincidir con el de «ordenación», en sus términos más laxos (Capítulo III), y la calificación de aquélla como «general» ha sido simplemente pasada por alto, relegada a la más absoluta intrascendencia (Capítulo IV). La competencia funcional para establecer «bases», en tercer lugar, ha sido entendida en términos esencialmente materiales, siendo precisamente en este ámbito de las competencias económicas donde mayor trascendencia y calado ha tenido esta concepción, que permite que el Estado adopte todas aquellas decisiones que considere que son, en este ámbito, materialmente básicas, con independencia de la clase y el rango de las mismas (Capí-

tulo V). Y finalmente, el término «coordinación» que también figura en el título estatal, aun cuando su peso específico en el conjunto de la competencia estatal sea bastante reducido habida cuenta del que ya presentan las «bases», se aparta igualmente, ahora que se proyecta sobre actuaciones de carácter económico, del concepto general que el propio Tribunal Constitucional ha elaborado sobre esta facultad y viene a reforzar los poderes de intervención que las «bases» ya conceden al Estado. La operación jurisprudencial para convertir una competencia sobre «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» en un título estatal para la dirección de la política económica, así, *tout court*, se ha completado.

Naturalmente, no se trata, como aclara también el profesor Carrasco en su libro, de negar que el Estado, como ocurre en todos los sistemas compuestos comparados en la actualidad, pueda disponer de los poderes necesarios para dirigir la política económica y ordenar, con carácter general, la actividad de los diversos operadores económicos (en el marco, a veces muy detallado ya, de la ordenación europea). Se trata de poner de relieve que estos poderes, en nuestro país, se han construido básicamente a partir de la interpretación jurisprudencial del título competencial contenido en el art. 149.1.13 CE, como en otros países se han puesto en pie de otros modos.

Dos cuestiones aparecen con un interés singular en la obra del profesor Carrasco. En primer lugar, el análisis, minucioso y riguroso, que realiza de los criterios que emplea el Tribunal Constitucional para determinar si las diversas actuaciones de los poderes públicos pueden encuadrarse en la competencia estatal para establecer las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». En los capítulos VI y IX, en efecto, Carrasco Durán examina de forma pormenorizada los criterios que utiliza el Alto Tribunal para subsumir las distintas actuaciones en la competencia ex art. 149.1.13 CE, y elabora un catálogo de categorías que permite introducir algo más de luz en este complejo terreno, en el que el Tribunal Constitucional se ha movido siempre de forma sinuosa y zigzagueante. No cabe duda de que el trabajo del profesor Carrasco supone un avance importante en el conocimiento y la comprensión de nuestro sistema autonómico en una parcela tan trascendente como es la de las competencias económicas.

Y, finalmente, el profesor Carrasco se preocupa de intentar lograr una adecuada articulación entre las competencias económicas del Estado, especialmente las que se derivan del título contenido en el art. 149.1.13 CE, en la forma en que ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional, y las competencias que en el terreno económico corresponden también a las Comunidades Autónomas, habida cuenta de las atribuciones que realizan a su favor los respectivos Estatutos de Autonomía, que en muchas ocasiones llegan a califi-

car algunas de estas competencias como «exclusivas». El carácter horizontal y transversal de la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE, que le permite incidir en cualquier sector o ámbito económico, con independencia del régimen competencial con el que lo disciplinen los Estatutos, así como la extensiva interpretación de la función que corresponde al Estado para adoptar las «bases» y la «coordinación» de las actividades económicas, otorgan a este título un carácter expansivo casi ilimitado, que puede dejar prácticamente en nada las competencias autonómicas en este ámbito. Para evitar este riesgo, el profesor Carrasco, con la mirada puesta en algunas experiencias comparadas, propone recurrir a mecanismos de colaboración y cooperación, que permitan que las Comunidades Autónomas puedan tomar parte al menos en aquellas decisiones que, si bien deben adoptarse en el plano estatal, afectan a sus competencias y a sus intereses. Si a ello se unen asimismo posibilidades de participación de las Comunidades Autónomas, a través de instituciones y procedimientos destinados a tal fin, se llegaría a componer un cuadro bastante aceptable, donde podrían conjugarse las responsabilidades de una conducción unitaria de la política económica con las competencias y los intereses que son propios de las Comunidades. Para ello, propone de modo especial recuperar el art. 131 CE, utilizando el potencial integrador que nacería de un concepto de planificación económica más abierto y flexible, en cuyo proceso pudieran participar las Comunidades Autónomas. Sin embargo, no se oculta al profesor Carrasco las dificultades para llegar a tal composición en nuestro país, a la vista de los escasos y rudimentarios instrumentos de participación y de cooperación existentes, y de los problemas y carencias que afectan a su funcionamiento. Por ello, es necesario también reorientar la interpretación que se ha hecho de la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE y, singularmente, reforzar sus perfiles objetivos, lo que es tanto como fijar mejor sus límites y su relación con las competencias económicas de las Comunidades Autónomas, para contener al Estado dentro de las facultades necesarias para una adecuada dirección general de la política económica, permitiendo al tiempo que las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus poderes y sus responsabilidades en este campo.