

MODELO ECONOMICO Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Alberto Gómez Barahona

RESUMEN.— Del estudio de la jurisprudencia constitucional sobre el modelo económico, se observa que la Constitución Española de 1978 perfila una «constitución económica» cuyo contenido viene configurado por un conjunto de normas, principios, y objetivos constitucionales de contenido económico.

Pero, ¿se instituye algún sistema económico concreto?. Tras un análisis de la doctrina constitucional en torno a los aspectos esenciales de la constitución económica como pueden ser la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, la iniciativa pública y planificación económica, la unidad de mercado, etc., puede concluirse que la Constitución Española de 1978 permite el funcionamiento de distintos sistemas económicos pero siempre que se basen y se ajusten al parámetro de la «libertad de empresa en el marco de la economía de mercado», que es el contexto en que deben satisfacerse los principios y objetivos constitucionales.

1. Introducción

Próximo el primer decenio de vigencia de la Constitución Española de 1978, es tiempo prudente para valorar qué ha supuesto, qué ha significado y cómo se va materializando nuestra «norma fundamental».

Sería necesario analizar una pluralidad de aspectos para con una visión panorámica concretar estas interrogantes, lo cual sin duda queda lejos de las pretensiones de este trabajo, en el cual, nos limitaremos a estudiar la doctrina que a lo largo de numerosas sentencias ha ido elaborando el Tribunal Constitucional sobre los preceptos de contenido económico y extraer del conjunto de los mismos, cuales son las pautas que presiden nuestro sistema económico a partir de la Constitución Española de 1978.

Varias razones avalan, desde un punto de vista económico y jurídico, la necesidad de conocer y sistematizar cómo ha ido perfilando el Tribunal Constitucional los contornos económicos esenciales de nuestra Constitución al interpretar los preceptos de contenido económico de la misma.

En primer lugar, las relaciones económicas necesitan de un marco definido y estable para desenvolverse con espontaneidad y seguridad, con todo lo que ello supone desde el punto de vista económico.

En segundo lugar, es necesario conocer esta interpretación constitucional, pues no en vano el Tribunal Constitucional va a ser el intérprete supremo de la Constitución, conforme al artículo 1 de la Ley Orgánica 2/79 de 3 de Octubre del Tribunal Constitucional.

En tercer lugar, parece que en el propio texto constitucional no quedan claros los contenidos económicos de su articulado, y así observamos cómo tras la aprobación de la Constitución, la doctrina española, como sucediera con la alemana respecto a la Ley Fundamental de Bonn¹, no se ha mostrado uniforme a la hora de determinar el modelo económico que configura la Constitución, yendo las posturas desde los que afirman que la Constitución no solo no define un orden económico² sino que plantea un serio problema, al recoger en dos artículos, el 38 y el 131, dos sistemas de organización de la vida económica totalmente opuestos³, hasta los que afirman que existe un concreto modelo económico, el de economía de mercado⁴.

En cuarto lugar, se hace necesario saber qué papel van a desempeñar en la vida económica nacional los poderes públicos, máxime en un Estado «complejo» como el nuestro, en que junto con el Estado, las Comunidades Autónomas van a tener un importante protagonismo económico dado el sistema vigente de distribución de competencias.

Todo ello, sin perjuicio de la especial atención que hay que prestar a la propia doctrina constitucional, ya que como tiene declarado el Alto Tribunal, determinar el contenido esencial de los derechos y libertades y entre ellos el de libertad de empresa reconocido en el artículo 38 de la Constitución, va a «corresponder en último término y para cada caso concreto» al propio Tribunal Constitucional⁵;

¹ Al respecto puede verse REICH, N.: «Mercado y Derecho» Ed. Ariel. Barcelona 1985, pp. 75 y ss.

² GARCIA ECHEVARRIA, S. «El orden económico en la Constitución». Libre empresa n. 8, Madrid 1978, p. 52.

En este sentido: BASSOLS COMA, M.: «Nuestro texto constitucional no define ni garantiza en términos normativos constitucionales un determinado sistema económico» en «Constitución y Sistema Económico». Tecnos, Madrid 1985, p. 311.

³ GARCIA ECHEVARRIA, S. «El orden...» Ob. cit. p. 56.

⁴ DUQUE DOMINGUEZ, J.F. «Constitución Económica y Derecho Mercantil», en La Reforma de la legislación mercantil. Civitas, Fundación Universidad Empresa. Madrid 1979, p. 71. («Los constituyentes han optado por un sistema económico: la economía de mercado»).

ENTRENA CUESTA, R. «El Principio de Libertad de Empresa» en El Modelo Económico en la Constitución Española. I.E.E. Madrid 1981, p. 128 («Se acepta y consagra un modelo económico concreto: el de economía de mercado»).

⁵ S.T.C. 37/1981 de 16 de Noviembre (F.j. 2).

igualmente tiene declarado que aunque y las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico, en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo en su calidad de intérprete supremo de la Constitución⁶.

Esta fijación de las «bases» tendrá igualmente una extraordinaria importancia en el sistema de distribución de competencias en materia económica entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Si a todo lo hasta ahora dicho, añadimos cómo la mayor parte de la doctrina recela de la «ambigüedad» e «indeterminación» de los preceptos constitucionales de contenido económico⁷, a la vez que señala la importancia que tiene desde un punto de vista constitucional el estudio de la participación del Estado en la vida económica⁸, comprenderemos la trascendencia del papel que juega la jurisprudencia constitucional en cuanto a la delimitación de los contenidos económicos de determinados preceptos constitucionales que van a condicionar o delimitar toda la vida económica nacional.

Es por todo ello, por lo que trataremos de sistematizar de la forma más clara y escueta que nos sea posible, la jurisprudencia constitucional en torno al modelo económico.

2. La Constitución Económica

El concepto de Constitución Económica, que aparece hoy ya perfectamente consolidado en nuestro ámbito jurídico tanto por su reiterada utilización por parte de la doctrina⁹ como del propio Tribunal Constitucional, es empleado por primera vez por este órgano, en el voto particular que formulara el Magistrado D. Luis Díez Picazo a la S.T.C. 37/1981 al que se adhirieron los Magistrados D. Manuel Díez de Velasco Vallejo y D. Plácido Fernández Viagas y en el que con base en el artículo 38 de la Constitución se afirmaba que se «ha tratado y trata de introducir, por lo menos parcialmente, lo que se ha llamado una constitución económica», definiéndola como «el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica».

Este concepto y definición van a ser a su vez asumidos por la S.T.C. 1/1982 en su fundamento jurídico segundo, la cual va a añadir que junto a las normas destinadas a proporcionar este marco, se configuran «unos principios básicos de orden económico» así como «una serie de objetivos igualmente de carácter económico».

⁶ S.T.C. 32/1981 de 28 de Julio (F.j. 5).

⁷ MORISI M.: «Aspectos esenciales en la relación entre Estado y Economía en una Constitución de crisis» en la Constitución Española de 1978. Ed. Civitas S.A. Madrid 1984, p. 394.

CAZORLA PRIETO L.M.: «Comentarios a la Constitución» (Obra colectiva dirigida por F. GARRIDO FALLA) Ed. Civitas S.A. Madrid 1985, 2ª Edición p. 742.

⁸ PREDIERI A.: «Pianificazione e Costituzione», Comunità, Milano 1963, p. 32.

⁹ Vid entre otros: DUQUE DOMINGUEZ, J.F.: «Constitución Económica y...» Ob. cit., p. 71. MORISI M.: «Aspectos esenciales...» Ob. cit., p. 379.

Luego el contenido de la Constitución económica vendrá configurado por:

a) Un conjunto de normas constitucionales, que reconocen determinados derechos de carácter económico y social, como el derecho de propiedad privada del artículo 33-1 de la Constitución o el derecho de libertad de empresa del artículo 38 de la Constitución.

b) Los Principios básicos de orden económico, que van a ser «constitutivos o resultantes» de la propia constitución económica¹⁰, como puede ser el Principio de «exigencia de la unidad del orden económico en todo el ámbito del Estado» y del que posteriormente nos ocuparemos.

c) Aquellos objetivos constitucionales de carácter económico, como los previstos en los artículos 40-1, 130-1, 131-1, 138-1 de la C.E., que van a legitimar a su vez la adopción de determinadas políticas económicas¹¹, así como la intervención de los poderes públicos.

Una vez obtenidos el concepto y contenido de la «constitución económica», hemos de apresurarnos a matizar que la existencia de una constitución económica dentro de la constitución política no supone «ni garantiza necesariamente un sistema económico»¹² sino que para afirmar la existencia o no de un concreto sistema económico éste ha de deducirse de la propia Constitución.

Pero, ¿nuestra Constitución instituye en realidad algún sistema económico concreto? Antes de contestar este interrogante pasemos a analizar determinados aspectos de la jurisprudencia constitucional en materia económica.

3. La libertad de empresa

Sin duda el estudio del derecho de los ciudadanos al ejercicio de la libertad de empresa desde una óptica constitucional, nos lleva al análisis del artículo 38 de la Constitución, del que tan profusamente se ha ocupado la doctrina científica¹³.

Pero siguiendo con el objeto de este trabajo, vamos a centrarnos en lo que sobre el mismo ha señalado el Tribunal Constitucional.

¹⁰ S.T.C. 96/1984 de 19 de Octubre (F.j. 3).

¹¹ S.T.C. 1/1982 de 28 de Enero (F.j. 1) y S.T.C. 96/1984 de 19 de Octubre (F.j. 3).

¹² Voto particular S.T.C. 37/1981 de 16 de Noviembre.

¹³ BASSOLS COMA, M.: «Constitución y ...» Ob. cit., pp. 132 y ss.

CAZORLA PRIETO, L. M^ª.: «Comentarios ...» Ob. cit., pp. 742 y ss.

ENTRENA CUESTA, R.: «El Principio de libertad de empresa» en la obra colectiva *El modelo Económico en la Constitución Española*. I.E.E. Madrid 1981, pp. 128 y ss.

GARRORENA ANGEL: «El Estado Español como Estado social y democrático de Derecho». Secretaría de Publicaciones Universidad de Murcia. Murcia 1980, p. 58.

MARTINEZ VAL, J.M.: «Comentarios a las Leyes Políticas», Tomo III. Edersa. Madrid 1983, pp. 648 y ss.

MARTINEZ LOPEZ MUÑIZ, J.L.: «Poderes de Ordenación Económica del Principado de Asturias» en *Estudios sobre el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias*. Ed. Caja de Ahorros de Asturias. Oviedo 1982, pp. 88 y ss.

En primer lugar, el Tribunal Constitucional ha reseñado cómo debe ser interpretado el artículo 38 de la Constitución: «tal precepto, en muy directa conexión con otros de la misma constitución y señaladamente con el 128 y el 131 en conexión con los cuales debe ser interpretado»¹⁴.

En segundo lugar, señala cómo este artículo va a servir como límite de actuación para los poderes públicos: «Viene a establecer los límites dentro de los que necesariamente han de moverse los poderes constituídos al adoptar medidas que incidan sobre el sistema económico de nuestra sociedad»¹⁵.

En tercer lugar y poniendo en relación el artículo 38 con el artículo 53-1 de la Constitución, viene a resaltar la doble garantía de que está revestida la libertad de empresa, a saber: la «reserva de ley» y «la que resulta de la atribución a cada derecho o libertad de un núcleo del que ni siquiera el legislador puede disponer, de un contenido esencial» (artículo 53-1)¹⁶. Reserva de Ley que el propio Tribunal ha señalado no se identifica con el más restringido de Ley general o ley emanada de los órganos generales del Estado, ya que vendría a restringir el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, quienes también podrán dictar normas con carácter de Ley que incidan sobre este derecho.

Hasta aquí lo que nos dice de forma expresa el Tribunal Constitucional, pero existen otros aspectos trascendentales para una buena exégesis del precepto, sobre los que el Tribunal guarda silencio.

Así, no se nos dice qué es la libertad de empresa o qué ha de entenderse por libertad de empresa, tampoco determina cual es el «contenido esencial» de esta libertad, es más, parece que incluso el Tribunal renuncia a delimitar en abstracto el contenido esencial de la libertad empresa: «No determina la Constitución cuál sea este contenido esencial de los distintos derechos y libertades, y las controversias que al respecto puedan suscitarse han de ser resueltas por este Tribunal al que como intérprete supremo de la Constitución corresponde en último término y para cada caso concreto, llevar a cabo esa determinación»¹⁷.

Sin embargo, si podemos obtener de algunos párrafos de sus Sentencias ciertas actuaciones que se opondrían a ese contenido esencial, como puede ser «una actuación pública de sustracción al sector privado de bloques de recursos o servicios»¹⁸ pero que en definitiva se trata de aspectos concretos y puntuales, sin definir el contenido esencial en base a principios constitucionales.

Tampoco señala en sus Sentencias el Tribunal Constitucional qué valor habrá que dar a la expresión «Se reconoce la libertad de empresa ... de acuerdo con las exigencias de la economía general y en su caso de la planificación».

Parece en principio que la Constitución en ningún momento está subordinando la libertad de empresa a esas exigencias económicas o en su caso a la planificación, sino que trata de definir ciertos límites con los que tiene que convivir

¹⁴ S.T.C. 37/1981 de 16 de Noviembre (F.j. 2) y S.T.C. 111/1983 de 2 de Diciembre (F.j. 10).

¹⁵ S.T.C. 37/1981 de 16 de Noviembre (F.j. 2) y S.T.C. 111/1983 de 2 de Diciembre (F.j. 10).

¹⁶ S.T.C. 37/1981 de 16 de Noviembre (F.j. 2).

¹⁷ S.T.C. 37/1981 de 16 de Noviembre (F.j. 2).

¹⁸ S.T.C. 111/1983 de 2 de Diciembre (F.j. 10).

la libertad de empresa; límites que en general van a ser los otros derechos constitucionalmente reconocidos, y que en el caso de la expresión «de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación» nos van a poner en contacto con los objetivos económicos o fines sociales previstos en la Constitución.

A este respecto puede ser revelador el contenido de la Sentencia de 17 de Febrero de 1984 del Tribunal Constitucional¹⁹ que tras poner de relieve que «el entero sacrificio de todos los derechos fundamentales de la persona y de todas las libertades públicas a los fines sociales resulta inconciliable con los valores superiores del ordenamiento jurídico que nuestra Constitución proclama», manifiesta que «existen ciertos fines sociales que deben considerarse de rango superior a algunos derechos individuales, pero ha de tratarse de fines sociales que constituyan en sí mismos valores constitucionales reconocidos y la prioridad ha de resultar de la propia Constitución» y pone de ejemplo el artículo 33 de la Constitución que delimita el derecho de propiedad de acuerdo con su función social, o la inviolabilidad de domicilio del que la Constitución no dice que deba sacrificarse a cualquier fin social, sino que únicamente se sacrifica por la presunción de un delito flagrante.

Esto, que sería de plena aplicación a la libertad de empresa, no nos debe hacer olvidar no obstante, que existe un contenido esencial de esta libertad, del que ni el propio legislador va a poder disponer. Contenido esencial que por su parte ha sido definido por el Tribunal Constitucional como «aquella parte del contenido de un derecho sin el cual pierde su peculiaridad» o «lo que le hace reconocible como derecho correspondiente a un determinado tipo», siendo igualmente «aquella parte de contenido que es ineludiblemente necesaria para que el derecho permita a su titular la satisfacción de aquellos intereses para cuya constitución el derecho se otorga»²⁰.

En definitiva, ese derecho a la libertad de empresa ha de armonizarse, dejando a salvo su contenido esencial, con las exigencias de la economía general que van a encontrar su expresión en los Principios básicos y objetivos constitucionales de carácter económico²¹.

Un último tema se plantea en relación con el artículo 38 de la Constitución y es qué papel atribuye la Constitución a la Economía de Mercado.

Del propio texto constitucional se desprende la íntima vinculación que va a existir entre la libertad de empresa y la economía de mercado²² y así lo reconoce de forma expresa el propio Tribunal Constitucional que va a hablar de la economía de mercado «como marco obligado de la libertad de empresa» y como «objetivo constitucional» que junto al del libre ejercicio de la libertad de empresa, han de procurar y defender los poderes públicos²³.

¹⁹ S.T.C. 22/1984 de 17 de Febrero (F.j. 3).

²⁰ S.T.C. 11/1981, de 8 de Abril (F.j. 8).

²¹ Puede verse también el voto particular a la Sentencia 37/1981 de 16 de Noviembre.

²² Art. 38 Constitución: «Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado».

²³ Vid a este respecto S.T.C. 88/1986 de 1 de Julio (F.j. 4).

Defensa que se instrumentará a través de la protección de los elementos esenciales que integran el mercado, como puede ser la libertad de acceso al mercado, la defensa de la competencia, la libre circulación de bienes y servicios... pero que en ningún caso puede suponer la prohibición de la intervención del Estado en el mismo, siempre que esté legitimada por el articulado del propio texto constitucional, así por ejemplo defensa de la competencia (art. 38), defensa de los consumidores y usuarios (art. 51-1 y 3), equilibrio regional (art. 40-1, 131-1, 138 y 158-1).

Interferencias o intervenciones que por cuanto venimos diciendo, no pueden afectar a la estructura básica del propio MERCADO que va a ser a su vez:

- a) marco obligado de un derecho, el de libertad de empresa²⁴
- b) objetivo constitucional a defender por los poderes públicos²⁵
- c) sistema económico de nuestra sociedad²⁶

4. Iniciativa pública y planificación económica

La directa conexión existente entre el artículo 38 anteriormente analizado y los principios de Iniciativa Pública y Planificación Económica nos obligan a dar por reproducidas gran parte de las consideraciones anteriormente realizadas; no obstante vamos a detenernos en aspectos concretos de los mismos.

En primer lugar, se hace necesario considerar la pluralidad de instrumentos de intervención que la propia Constitución pone en manos de los poderes públicos para incidir en la realidad económica; así, iniciativa pública en la vida económica (art. 128-2), reserva al sector público de recursos o servicios esenciales (art. 128-2), acción de fomento (130-1 y 2), planificación de la actividad económica (art. 131-1), política fiscal (art. 133), política monetaria (art. 149-1, 11^a) ... así como la libertad que desde un punto de vista constitucional gozan estos poderes públicos para utilizar las diferentes alternativas consideradas, siempre que sean constitucionalmente legítimas, ya que como tiene declarado el propio Tribunal Constitucional²⁷ ante una concreta medida de intervención no puede el Tribunal realizar una consideración basada en la bondad de cualquiera de las otras, por su carácter menos incisivo o restrictivo de la propiedad o cualquier otro derecho, o por ser más conveniente al interés público, porque si así lo hiciera supondría una injerencia en la decisión política del gobierno —sometido a control parlamentario— ajena a todas las luces a las funciones del Tribunal.

Luego la validez o contitucionalidad de los diferentes instrumentos de intervención, va a depender en última instancia de su legitimidad constitucional, es decir, de su adecuación a los derechos, libertades, principios y objetivos de carácter económico recogidos en la Constitución.

²⁴ S.T.C. 88/1986 de 1 de Julio (F.J. 4).

²⁵ S.T.C. 88/1986 de 1 de Julio (F.j. 4).

²⁶ S.T.C. 37/1981 de 16 de Noviembre (F.j. 2) y S.T.C. 111/1983 de 2 de Diciembre (F.j. 10).

²⁷ S.T.C. 111/1983 de 2 de Diciembre (F.j. 7).

Desde este punto de vista, aunque al respecto nada haya dicho el Tribunal Constitucional, difícilmente va a ser sostenible la subsidiariedad de la iniciativa pública en la vida económica que aparecía configurada en la legislación pre-constitucional²⁸, siempre que esa iniciativa esté constitucionalmente legitimada y respete los límites que se deriven de la propia Constitución, en especial los que afectan a la estructura del propio sistema económico²⁹, como igualmente difícil será un control de la iniciativa pública por vía judicial o del Tribunal Constitucional, dado que medidas aisladas (como la creación de una empresa pública en un sector determinado) hábilmente justificado políticamente, serían en muchos casos no apreciables por los Tribunales, dado que encierran procesos de valoración política y económica y no meras opciones de interpretación jurídica³⁰.

Por lo que respecta a la planificación económica, también ha sido escueta la jurisprudencia constitucional, si bien ha tenido un mayor desarrollo al definir las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de planificación.

En principio será necesario determinar qué sujetos públicos podrán planificar, dado que de una primera lectura del art. 131 de la Constitución puede llegarse a la conclusión de monopolizar en el Estado la facultad planificadora. Sin embargo, la entrada en juego del sistema de distribución de competencias recogidos en los artículos 148 y 149 de la Constitución, además de los propios Estatutos de Autonomía, va a determinar que la competencia en materia planificadora sea compartida por el Estado y las Comunidades Autónomas³¹. Competencia de la que corresponderá al Estado la fijación de las bases y también la coordinación, que es una competencia distinta de la anterior³², y a las Comunidades Autónomas el resto dentro del respeto a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y de su propio ámbito competencial, correspondiendo al Estado la prioridad vertical en materia de coordinación de la planificación de la actividad económica en general.

En relación con el contenido de la planificación sería de reseñar que se trata de una competencia genérica³³, es decir que dentro de la misma quedan integra-

²⁸ Así art. 4 del D. 23 Noviembre 1962, art. 4-2 de la Ley del I Plan de Desarrollo, art. 5 del II y III Plan de Desarrollo, aunque como ha manifestado el Profesor ARIÑO «esta imagen liberal y abstencionista ... era sin embargo más aparente que real».

ARIÑO ORTIZ, G.: «La empresa pública» en la obra colectiva «El modelo económico en la Constitución» I.E.E. Madrid 1981, p. 86.

²⁹ En este punto sería aconsejable tener presente la definición que hace de la economía de mercado el profesor ARIÑO ORTIZ en «La iniciativa pública en la Constitución. Delimitación del sector público y control de su expansión», R.A.P. n. 88. 1979: «la economía de mercado es un modelo de orden económico según el cual el protagonismo de la acción económica corresponde a la sociedad, a la iniciativa privada y no al Estado», p. 88.

³⁰ MENDOZA OLIVAN, V.: «Aspectos jurídicos del Proyecto de Ley de 1978 sobre el Estatuto de la Empresa pública» en Libre Empresa n. 9. 1978, p. 191.

³¹ En este sentido S.T.C. 1/1982 de 28 de Enero (F.j. 5), S.T.C. 76/1983 de 5 de Agosto (F.j. 14), S.T.C. 144/85 de 25 de Octubre (F.j. 4).

³² S.T.C. 32/1983 de 28 de Abril (F.j. 2), S.T.C. 42/1983 de 20 de Mayo (F.j. 3). En relación con los términos «bases» y «coordinación» puede verse S.T.C. 144/85 de 25 de Octubre (F.j. 4).

³³ S.T.C. 144/85 de 25 de Octubre (F.j. 4).

das una pluralidad de materias en cuanto que puedan tener incidencia en la vida económica, ya que el artículo 149-1-13^a de la Constitución «no establece límites en cuanto al contenido material de la planificación» «pudiendo fijar» tanto «las bases de la ordenación de la economía general» como «las de sectores económicos concretos»³⁴.

Por su parte, y sin que al respecto se haya pronunciado expresamente el Tribunal Constitucional, parece claro que la planificación en la Constitución no se configura como un principio u objetivo constitucional básico y mucho menos como un sistema económico, sino que más bien se perfila como un mero instrumento de política económica en manos de los poderes públicos, al servicio de los fines y objetivos constitucionales, lo que se manifiesta no sólo en su carácter dispositivo (El Estado ... podrá planificar) y su ubicación en el texto constitucional (Tit. VII «Economía y Hacienda»), sino también en el propio tratamiento que le ha otorgado el Tribunal Constitucional que ha centrado su atención en la planificación en cuanto materia competencial.

5. Unidad de mercado

Sin duda, el estudio quedaría inacabado si no se considerase la incidencia que la nueva estructura territorial del Estado tiene en la Constitución Económica, especialmente con el reconocimiento y desarrollo de lo que se ha dado en llamar «El Estado de las Autonomías».

La aparición de diecisiete nuevos entes públicos con amplias competencias en materia económica va a incidir en la economía nacional, pero veamos hasta qué punto.

Ya desde sus primeras sentencias el Alto Tribunal señala como «la unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos»³⁵, sin embargo la exigencia de que el orden nacional sea uno en todo el ámbito nacional³⁶ no se plantea en toda su extensión hasta que en el fundamento jurídico de la S.T.C. 1/1982 se manifiesta al hablar de la Constitución Económica:

«Este marco implica la existencia de unos principios básicos de orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución cuyo preámbulo garantiza la existencia de «un orden económico y social justo» y cuyo artículo 2 establece un principio de unidad que se proyecta en la esfera económica por medio de diversos preceptos constitucionales, tales como el 128 entendido en su totalidad, el 131-1, el 139-2 y el 138-2 entre otros. Por otra parte la Constitución fija una serie de objetivos de carácter

³⁴ S.T.C. 76/1983 de 5 de Agosto (F.j. 14).

³⁵ S.T.C. 37/1981 de 16 de Noviembre (F.j. 1).

³⁶ S.T.C. 1/1982 de 28 de Enero (F.j. 1).

económico cuya consecución exige la adopción de medidas de política económica aplicables, con carácter general, a todo el territorio nacional (art. 40-1, 130-1, 131-1 y 138-1)».

«Unicidad del orden económico nacional», que por otra parte, «es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores. Por ello la Constitución retiene en poder del Estado, como exclusivas en su integridad, aquellas competencias que atañen a determinados aspectos del orden económico y de su unidad, como sucede entre otros preceptos con el artículo 149, 1-19 C.E. y en otros supuestos retiene en poder del Estado, también con carácter exclusivo, la competencia de fijar solamente las «bases» como ocurre en el artículo 149, 1-11^a y 13^a C.E.³⁷.

Unicidad del orden económico nacional de la que deriva la existencia de un mercado único³⁸, el cual viene reconocido implícitamente por el artículo 139-2 de la C.E. al disponer que ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen (...) la libre circulación de bienes del territorio nacional³⁹.

Pero esta unidad, como señala el Tribunal en el fundamento jurídico sexto de su sentencia de 1 de Julio de 1986, no significa uniformidad «ya que la misma configuración del Estado Español y la existencia de Entidades con autonomía política como las Comunidades Autónomas, supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos»⁴⁰.

Será necesario compatibilizar la unidad económica de la nación con la diversidad jurídica de las diferentes Comunidades Autónomas. Compatibilidad que va a admitir una pluralidad de intervenciones de los poderes públicos autonómicos en el ámbito económico siempre que reúnan las siguientes características:

1. Que la regulación autonómica se lleve dentro de su ámbito de competencia.
2. Que resulte proporcionada, adecuada y justificada por su fin.
3. Que salvaguarde la igualdad básica de todos los españoles⁴¹.

Por lo tanto, la diversidad y pluralidad de intervenciones en el ámbito económico de los diferentes entes públicos, junto con las diferencias jurídicas entre Comunidades Autónomas, hace que como en reiteradas ocasiones ha señalado el Tribunal Constitucional la colaboración entre la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas resulte imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías.

Es más, el principio de coordinación en el campo económico está expresamente recogido en el propio texto constitucional (art. 149, 1-13) donde aparece

³⁷ S.T.C. 96/1984 de 19 de Octubre (F.j. 3).

³⁸ S.T.C. 88/1986 de 1 de Julio (F.j. 6) sintetiza en este punto las Sentencias de 16 de Noviembre de 1981, 28 de Enero y 30 de Noviembre de 1982 y 28 de Abril de 1981.

³⁹ S.T.C. 96/1984 de 19 de Octubre (F.j. 3).

⁴⁰ Vid en esta materia CALONGE VELÁZQUEZ, A.: «Autonomía Política y unidad de mercado en la Constitución Española de 1978». Tesis doctoral inédita. Valladolid 1985.

⁴¹ S.T.C. 88/1986 de 1 de Julio (F.j. 6).

como una competencia estatal en materia de planificación y del que el Tribunal ha manifestado «persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema»⁴².

De cuanto hemos visto se hace patente cómo la idea de unidad del sistema económico se proyecta y manifiesta en diversos aspectos:

- En los objetivos económicos constitucionales unitarios.
- En la política económica unitaria.
- En la reserva en favor del Estado con carácter exclusivo de una serie de materias económicas.
- En la competencia estatal para fijar «bases» en determinadas materias de contenido económico.
- En la existencia de unos principios aplicables de carácter unitario.
- En las ideas de colaboración y coordinación.

Todo ello hace que podamos afirmar a la luz de la amplia doctrina jurisprudencia existente en este punto, que la unidad del orden económico del Estado se proyecta como exigencia constitucional, como un principio básico del orden económico existente, compatible con el respeto a la diversidad jurídica que pueda existir en materia económica entre las respectivas Comunidades Autónomas en función de su sistema de distribución de competencias.

6. A modo de conclusión

Llegados a este punto, se hace preciso retomar una cuestión que dejamos anteriormente pendiente ¿Constitucionaliza un concreto sistema económico nuestra Constitución?

De cuanto llevamos dicho, no podemos concluir ni mucho menos, que en cuanto al modelo económico el Tribunal Constitucional haya configurado una doctrina que nos permita afirmar de modo tajante que nuestra Constitución económica establece o garantiza un concreto sistema económico. Sin embargo lo que es patente es que la Constitución «permite el funcionamiento de todos los sistemas que se ajustan a los parámetros y sólo excluye aquellos que sean contradictorios con los mismos»⁴³.

Luego, si permite todos los sistemas que se ajustan a los parámetros habrá que deducir cuáles son los mismos; y de cuanto llevamos dicho, los parámetros constitucionales en materia económica pasan sin duda por el mercado, del que entre otras cosas hemos dicho:

⁴² S.T.C. 32/1983 de 28 de Abril (F.j. 2). Puede verse síntesis de la jurisprudencia constitucional sobre coordinación en materias de planificación económica en la S.T.C. 144/85 de 25 de Octubre (F.j. 4).

⁴³ Voto particular S.T.C. 37/1981 de 16 de Noviembre.

1. Que es el marco obligado de un derecho, el derecho a la libertad de empresa, que aparece regulado en el artículo 38 de la Constitución, el cual «viene a establecer los límites dentro de los que necesariamente han de moverse los poderes constituidos al adoptar medidas que incidan sobre el sistema económico de nuestra sociedad»⁴⁴.

Libertad de empresa en el marco de la economía de mercado que tiene «un contenido esencial» del que ni el legislador podrá disponer.

2. Que es un objetivo constitucional a defender por los poderes públicos⁴⁵.

3. Que es el sistema económico de nuestra Sociedad⁴⁶.

Esto lo afirmamos ya que cuando el Tribunal habla en sus Sentencias de «sistema económico de nuestra Sociedad» está haciendo una referencia concreta al momento histórico actual, en el cual, el sistema se asienta en el mercado; luego la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado como parámetro constitucional del sistema económico en principio no ofrece duda.

Pero ocurre que el concepto de mercado no puede ser objeto de una interpretación unívoca, habiéndose dicho que «no hay uno sino varios sistemas a los que se designa como de economía de mercado», esencialmente: la economía de libre mercado, la economía social de mercado y la economía dirigida de mercado⁴⁷.

Y esto es precisamente lo que va a ocurrir en nuestra Constitución, que sobre la base del mercado y en atención al menor o mayor protagonismo de los poderes públicos en la vida económica, conforme a los instrumentos constitucionalmente previstos (Iniciativa pública, Planificación...) va a permitir la existencia de distintos sistemas económicos aunque todos ellos asentados en el mercado.

Mercado que va a ser compatible con una Iniciativa Pública que respete los límites constitucionales, así como con políticas económicas planificadoras conformes al mercado; o con otros mecanismos de intervención constitucionalmente previstos.

En definitiva, podríamos concluir afirmando que la Constitución permite el funcionamiento de todos los sistemas que se ajusten al parámetro de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, que es el contexto en el que deben satisfacerse los principios y objetivos constitucionales.

⁴⁴ Vid. nota 15.

⁴⁵ Vid. nota 25.

⁴⁶ Vid. nota 26.

⁴⁷ GARCIA PELAYO, M.: «Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución». Estudios sobre la Constitución Española de 1978, Facultad de Derecho Universidad de Zaragoza, libros pórico-ciencia política. Zaragoza 1979, pp. 40 y 41.