

LA «ORDENACION GENERAL DE LA ECONOMIA», TITULO SUSTANTIVO DE COMPETENCIA ESTATAL

JESUS GARCIA TORRES

SUMARIO: I. IMPORTANCIA DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 29/86, DE 20 DE FEBRERO.—II. LA «ORDENACIÓN GENERAL DE LA ECONOMÍA» EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. LAS COMPETENCIAS ESTATALES DE ORDENACIÓN ECONÓMICA GENERAL. LOS POSIBLES SENTIDO Y ENLACE DE LOS ARTÍCULOS 131 Y 149.1.13 DE LA CONSTITUCIÓN.—III. ALCANCE DEL ARTÍCULO 131.1 SEGÚN LA SENTENCIA CONSTITUCIONAL 29/86.—IV. LA «ORDENACIÓN GENERAL DE LA ECONOMÍA» EN LOS ESTATUTOS VASCO, CATALÁN Y GALLEGO. SU SIGNIFICADO Y SU ALCANCE EN EL REPARTO DE COMPETENCIAS ECONÓMICAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—V. LA COMPETENCIA ESTATAL DE ELABORACIÓN DE PLANES DE RECONVERSIÓN Y REINDUSTRIALIZACIÓN, MANIFESTACIÓN PARTICULAR DE LA COMPETENCIA ESTATAL GENERAL DE ORDENACIÓN ECONÓMICA. EL «PRINCIPIO DE UNIDAD», BASE PARA LA DEDUCCIÓN DE LA COMPETENCIA ESTATAL DE «ORDENACIÓN GENERAL DE LA ECONOMÍA». CARACTERÍSTICAS DE ÉSTA.—VI. LA EJECUCIÓN DE LOS PLANES DE RECONVERSIÓN Y REINDUSTRIALIZACIÓN COMO «COMPETENCIA CONCURRENTE» DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. LAS «TAREAS COMUNES».—VII. CONCLUSIONES.

I

La *sentencia del Tribunal Constitucional 29/1986, de 20 de febrero* (1), parece llamada a ser una de las más trascendentales de entre las que el supremo intérprete ha dictado hasta el momento en materia constitucional económica. Sólo la *sentencia 1/1982* (2) —el «caso de las Cajas de Aho-

(1) Publicada en el suplemento al *BOE* núm. 69, de 21 de marzo de 1986, pp. 10 a 20. Ponente, Excmo. Sr. D. Rafael Gómez-Ferrer Morant.

(2) De 28 de enero. Resolvió dos conflictos de competencia «cruzados», que fueron acumulados. Uno lo promovió el Gobierno Vasco frente al Real Decreto

ro»— puede rivalizar con ella en importancia. Con las líneas que siguen pretendemos destacar algunos de sus pronunciamientos.

La sentencia 29/1986 decide los recursos de inconstitucionalidad, acumulados, interpuestos por la Junta de Galicia contra determinados preceptos del Real Decreto-Ley 8/1983, de 30 de noviembre, de reconversión y reindustrialización, y de la Ley 27/1984, de 26 de julio, de reconversión y reindustrialización (3).

Como expone su *primer fundamento jurídico*, se tratan en ella «cuatro grupos de cuestiones», de los que no todos interesan al propósito de esta nota. No nos ocuparemos de las precisiones que el *fundamento segundo* hace sobre el régimen constitucional de los Decretos-Leyes (4), ni tampoco de la mayor parte del contenido de los *fundamentos sexto, séptimo y octavo*, mas que en cuanto lo exija nuestro comentario (5).

¿Sobre qué versan los tres *fundamentos, tercero, cuarto y quinto*, de la 2869/1980, de 30 de diciembre, sobre las condiciones y el orden de computabilidad de los valores de renta fija calificados por las Comunidades Autónomas en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorro. El otro conflicto fue promovido por el Gobierno contra el Decreto del Gobierno Vasco 45/1981, de 16 de marzo, sobre régimen de dependencia de las Cajas de Ahorro en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

(3) La Ley 27/1984, de 26 de julio, tuvo su origen precisamente en la tramitación urgente como proyecto de ley del Real Decreto-Ley 8/1983, de 30 de noviembre (art. 86.3 CE). Un estudio penetrante de esta Ley en A. JIMÉNEZ-BLANCO, «La legislación sobre reconversión y reindustrialización», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 47, págs. 355 a 375.

(4) Este fundamento reitera la doctrina de las sentencias 29/1982, de 31 de mayo; 6/1983, de 4 de febrero; y 111/1983, de 2 de diciembre. Aporta, sin embargo, algunas novedades. Así, v. gr., la afirmación de que «no es posible considerar arbitraria o abusiva [al efecto de estimar concurrente el *presupuesto habilitante* de la 'extraordinaria y urgente necesidad' del artículo 86.1 CE] la utilización del Decreto-Ley como respuesta rápida y necesaria ante la persistencia de una coyuntura económica de crisis industrial». Asimismo, aclara el concepto «*régimen de las Comunidades Autónomas*», una de las materias a las que «no podrán afectar» los Decretos-Leyes (art. 86.1 CE *in fine*). Aquel régimen es el «jurídico-constitucional de las Comunidades Autónomas, incluida la posición institucional que les otorga la Constitución». Por esta razón, queda prohibido el uso del Decreto-Ley para regular el «objeto propio» o «ámbito» reservado por la Constitución «a determinadas leyes para delimitar las competencias del Estado y de las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas».

(5) Los fundamentos sexto y séptimo analizan los preceptos particulares recurridos a la luz de las consideraciones generales de los fundamentos anteriores. El fundamento octavo razona la forma concreta dada a los pronunciamientos del fallo.

sentencia 29/1986, que son los que consideraremos? Dicho sucintamente, estos fundamentos proceden a añadir a las competencias económicas singulares del Estado (6) reconocidas en el artículo 149.1 CE una nueva, sustantiva y general (la «ordenación general de la economía»), para la definición de cuyos alcance y extensión el legislador estatal, y en general los órganos estatales competentes, disfrutarán de un ancho margen de arbitrio.

Para captar debidamente la importancia de esta doctrina, conviene comenzar por una reflexión sobre ciertos enunciados constitucionales.

II

Si no nos engañamos, la única mención de «*la ordenación general de la economía*» en la Constitución española (CE) es la del artículo 148.1.7.^a, según el cual «las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias» en la «materia» de «agricultura y ganadería, *de acuerdo con la ordenación general de la economía*». El mismo artículo 148.1 CE emplea en otro de sus apartados (el 13) un concepto afín, el de «objetivos marcados por *la política económica nacional*», para delimitar la posible competencia autonómica de «fomento del desarrollo económico».

El artículo 149.1 CE, en cambio, no alista como competencia exclusiva del Estado ninguna relativa a la «ordenación general de la economía». Desde luego que muchas de las competencias de las relacionadas en el artículo 149.1 CE pueden concebirse como tipos o casos de competencias de ordenación económica general, o con trascendencia para la ordenación general de la economía. Podría incluso decirse que son pocas las competencias estatales del artículo 149.1 CE que no puedan ponerse en relación con la idea de «ordenación general de la economía». La «legislación mercantil» (art. 149.1.6.^o), la «legislación laboral» (art. 149.1.7.^o), la «legislación de la propiedad industrial» (art. 149.1.9.^o) y la «legislación sobre pesas y medidas» (art. 149.1.12.^a) son, por ejemplo, indiscutibles factores directos de ordenación económica general. Y, desde luego, constituyen elementos esenciales de esta misma ordenación general el régimen aduanero, arancelario o del comercio exterior (art. 149.1.10.^a), el del «sistema monetario» o las «bases de la ordenación de crédito, banca y seguros» (art. 149.1.11.^a). Todas estas competencias, insistimos, pueden llamarse, con justo título, de «ordenación económica general», en cuanto no se refieren a ningún concreto

(6) Empleamos «Estado» en este trabajo en el sentido estricto del art. 149.1 CE.

sector material de actividad económica ni están referidas a una parte del territorio español, sino que abarcan a todos los sectores y a todo el territorio del Estado con una finalidad de ordenación global o de conjunto. Así sucede manifiestamente con las competencias que se atribuyen al Estado para establecer una legislación uniforme mercantil, laboral, de propiedad industrial o de pesos y medidas, pero también cuando se trata del régimen de intercambios con el exterior o la regulación del sistema financiero (moneda, crédito, banca), porque la ordenación unitaria del régimen de intercambios entre el sistema económico nacional y los extranjeros (o del sistema financiero nacional en conjunto) es una necesidad de la economía española como un todo, que excede de los intereses de cada sector económico o de cada parte del espacio económico español. Es algo, por tanto, que pertenece a la ordenación económica general, a la «ordenación general de la economía».

Podríamos extender aún más esta noción e incluir en ella las reservas de competencia a favor del Estado que dicen referencia a sectores económicos determinados, sean éstos el minero (art. 149.1.25.^a), la silvicultura (art. 149.1.23.^a), la pesca marítima (art. 149.1.19.^a) u otros. En este caso el concepto «ordenación general de la economía» se ensancharía hasta comprender la ordenación estatal de sectores económicos particulares que el constituyente, por unas razones u otras, ha considerado de interés general o nacional en mayor o menor grado y ha reservado por ello, en menor o mayor medida, al Estado.

En resolución: si nuestra idea es exacta, en la «ordenación general de la economía» quedarían comprendidas un conjunto aditivo de competencias estatales del artículo 149.1 CE, a saber, todas las de carácter económico o, a lo menos, aquellas de este carácter que se refieren al sistema económico español como un todo.

¿Y la competencia del número 13 del artículo 149.1 CE? Este precepto reserva al Estado, como se sabe, las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (7). ¿Se puede considerar a esta

(7) «Bases» y «coordinación» son nociones ya precisadas en la jurisprudencia constitucional, que se dan por conocidas en el lector. Véase, por ejemplo, el informe presentado por el Tribunal Constitucional español, del que es autor su actual presidente, a la IV Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos, números 18 y 22, en *Tribunales Constitucionales europeos y Autonomías territoriales*, Centro de Estudios Constitucionales-Tribunal Constitucional, Madrid, 1985, pp. 190-196 y 200; E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Dere-*

competencia incluida en la «ordenación general de la economía»? La respuesta afirmativa parece indiscutible. Sólo restringiendo —bastante arbitrariamente— la noción de «ordenación», para excluir de ella el planeamiento económico (8), podría negarse que la competencia del artículo 149.1.13 CE es, en efecto, una competencia de ordenación general de la economía. Hay que resaltar, no obstante, que el artículo 38 CE distingue, por un lado, «las exigencias de la economía general» y, por el otro, las de «la planificación», estas últimas «*en su caso*», al determinar las pautas generales a las que debe acordarse el ejercicio de la libertad de empresa y la defensa de la productividad como objetos de la protección y garantía de los poderes públicos.

El «*en su caso*» con que el artículo 38 CE ciñe las exigencias de la planificación, adquiere un significado preciso *ex contextu*, si lo enlazamos con el artículo 131.1 CE, según el cual el Estado, mediante ley, «*podrá* planificar la actividad económica general». La expresión «*en su caso*», referida a la planificación en el artículo 38, como el «*podrá*» del 131.1, trasluce que la planificación económica general no está constitucionalmente impuesta. Con igual legitimidad constitucional, puede haber y puede no haber planificación económica del Estado. Si la hay, habrá de atemperarse a las finalidades que señala el artículo 131.1 CE y habrá de elaborarse de la forma que prescribe el artículo 131.2 CE. Constitucionalmente, pues, el ejercicio de la potestad estatal de planificación económica general es «libre en el *an*» (9).

Ahora bien, ¿qué relación media entre el artículo 131 y el 149.1.13 CE?

cho Administrativo, I, 4.ª ed., Madrid, 1983, pp. 293-309 y 322-329; S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, Madrid, 1982, pp. 417 a 430; E. AJA y otros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1985, pp. 142-153 y 400-410.

(8) V. gr., no considerando incluidas en la «ordenación» todos los tipos de intervención en la economía que no se expresaran en normas jurídicas generales y abstractas, «que prescinden del factor tiempo» (H. P. IPSEN, *Fragestellungen zu einem Recht der Wirtschaftsplanung*; véase *Planung*, I, hrsg. J. H. KAISER, Baden-Baden, 1965, p. 57 [= p. 71 de la traducción española, *Planificación*, I, Madrid, 1974]). El mismo IPSEN, en el estudio citado y en otro titulado *Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung* (véase J. H. KAISER, *Planung*, II, Baden-Baden, 1966, pp. 82 y ss.), ha señalado al ocuparse de las *Rechtsformen* de los planes que la ley puede ser utilizada como medio o instrumento de planificación, «en la íntegra extensión de sus variables posibilidades del contenido».

(9) M. BASSOLS COMA, *La planificación económica*, en F. GARRIDO FALLA y otros, *El modelo económico en la Constitución española*, II, Madrid, 1981, pp. 415 y ss. M. BASSOLS COMA, *Constitución y sistema económico*, Madrid, 1985, pp. 235-237.

Ambos preceptos se refieren a una misma realidad, la planificación económica, pero no del mismo modo ni a los mismos efectos. Como ha sido ya notado, pero sin concederle excesiva trascendencia, existe una diferencia de redacción entre los dos preceptos, que ha dado ocasión a distintas interpretaciones (10). El artículo 131.1 CE faculta al Estado para planificar «la actividad económica general», mientras que el artículo 149.1.13 le atribuye competencia para fijar las bases y coordinar «la planificación general de la actividad económica». En el artículo 131.1, el término «general» califica a «actividad económica» y en el artículo 149.1.13 a «planificación». Podría defenderse la opinión de que el significado de «general» no es el mismo en los dos artículos. En el artículo 131.1 CE, «general» valdría «nacional» (española); este artículo facultaría al Estado, pues, para elaborar todo tipo de planes económicos, generales o sectoriales, referidos a toda la actividad económica nacional, a todo el «espacio económico» español. Con el artículo 149.1.13 el Estado recibiría la competencia exclusiva para fijar las bases de la planificación económica general y para coordinarla; mediante el ejercicio de esta competencia, el Estado podría establecer un «común denominador normativo» y articular e integrar todos los planes económicos generales elaborados por las Comunidades Autónomas. Esta articulación e integración (coordinación) se referiría a todos los planes económicos generales autonómicos, entre sí y con el planeamiento económico estatal (11).

Si se acepta la hipótesis interpretativa que acabamos de exponer, el artículo 131 y el artículo 149.1.13 mirarían a objetos bien distintos. Con el artículo 131 CE, el constituyente atribuiría al Estado una potestad de planificación económica, caracterizada no por el tipo de plan (general o sectorial), sino por su objeto (la actividad económica nacional). Con el artículo 149.1.13 CE se reservaría al Estado una competencia para reducir a unidad e integrar el planeamiento económico general de las Comunidades Autónomas entre sí y con el estatal. El nexo entre los dos preceptos lo establece la propia técnica planificadora, pues lo más racional es que el Estado fije

(10) M. BASSOLS COMA, *La planificación*, cit., p. 439, no concede otra significación que «la puramente gramatical o estilística» a la diferencia de redacción. Más importancia le concede O. DE JUAN ASENJO en su libro *La Constitución económica española*, Madrid, 1984, p. 274, al postular la interpretación de la noción constitucional de «planificación» en sentido material y no formal.

(11) Cfr. M. BASSOLS COMA, *La planificación*, cit., pp. 405 a 407; el mismo, *Constitución y sistema económico*, cit., pp. 232-233; O. DE JUAN ASENJO, *La Constitución económica*, cit., pp. 210 y 274.

las bases y coordine la planificación económica de las Comunidades Autónomas al elaborar sus propios planes económicos (12). De este modo, se robustece lo justificado de la participación de las Comunidades Autónomas prevista en el artículo 131.2 CE (12 bis).

III

La Junta de Galicia, al recurrir el Decreto-Ley 8/1983, de 30 de noviembre, y la Ley 27/1984, de 26 de julio, entendía que los planes econó-

(12) Lo más racional según la técnica planificadora no es, sin embargo, lo jurídicamente debido. La fijación de bases y la coordinación del artículo 149.1.13 CE pueden lícitamente efectuarse por vías distintas de la elaboración de un plan económico estatal.

En la sentencia 76/1983, de 5 de agosto, fundamento 14 —caso LOAPA—, se lee que el legislador estatal «puede, a través de los planes previstos en el artículo 131 de la Constitución, fijar las bases de la ordenación de la economía en general y de sectores económicos concretos —dado que el artículo 149.1.13 de la Constitución no establece límites en cuanto al contenido material de la actividad económica». En esta sentencia, pues, el Tribunal Constitucional admitió que la planificación del artículo 131 CE abarcaba tanto «la economía en general» como «sectores económicos concretos». No repara, en cambio, que el artículo 149.1.13 se refiere sólo a un tipo de planificación, la «planificación general», quizá por no conceder a la diferente adjetivación otra significación que «la puramente gramatical o estilística». A este respecto, hay que subrayar que es un postulado hermenéutico, al tiempo racional y tradicional, el de que toda diferencia de redacción debe presumirse significativa y que la «no significatividad» debe razonarse y no darse por supuesta.

La consecuencia de la opción hermenéutica del Tribunal Constitucional en el fragmento que acabamos de citar de la sentencia 76/1983 es la virtual identidad de los artículos 131.1 y 149.1.13 CE, interpretados el uno por el otro y, en definitiva, reducidos a dos modos de decir lo mismo. De ahí que, en un giro argumentativo notable se razone que el artículo 131.1 CE abarca la planificación sectorial, porque el artículo 149.1.13 CE (que se refiere sólo a la «planificación general») comprende también la planificación de sectores económicos, «dado que (...) no establece límites en cuanto al contenido material de la actividad económica».

Para captar esta doctrina en su exacto alcance, recuérdese que la sentencia 1/1982, fundamento quinto, había declarado la «prioridad vertical» de la planificación económica estatal, por cierto que refiriendo la noción «ordenación general de la economía» al artículo 149.1.13 CE y reconociendo el carácter «necesariamente concurrente» de las competencias estatales y autonómicas en la materia.

(12 bis) Sobre este punto, A. JIMÉNEZ-BLANCO, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*, Madrid, 1985, pp. 294 y ss.

micos de reconversión y reindustrialización constituían un supuesto de ejercicio de la potestad estatal de planificación económica que debía encuadrarse a todos los efectos en el artículo 131 CE (cf. antecedente tercero, A de la sentencia 29/86). El abogado del Estado no negó la «naturaleza planificadora» de las medidas de reconversión (antecedente octavo, A, b). Y, en fin, el propio Tribunal Constitucional, en la sentencia 76/1983, de 5 de agosto, fundamento 14, había reconocido que, «a través de los planes previstos en el artículo 131 de la Constitución», podían ordenarse «sectores económicos concretos».

Para la sentencia 29/1986, fundamento tercero, en cambio, «el artículo 131 de la Constitución responde a la previsión de una posible planificación económica de carácter general, como indica su propio tenor literal»; asimismo, de los trabajos y deliberaciones parlamentarias para la elaboración de la Constitución (13) «se deduce también que se refiere a una planificación conjunta, de carácter global, de la actividad económica». De ahí se infiere que «la observancia de tal precepto (art. 131 CE) no es obligada constitucionalmente en una planificación de ámbito más reducido, por importante que pueda ser», o, en términos más concretos, «el artículo 131 de la Constitución contempla un supuesto distinto del objeto del Real Decreto-Ley y de la Ley impugnados, por lo que la inobservancia del mismo no da lugar a la inconstitucionalidad de tales normas». Naturalmente que ello no quita para que entre «en el ámbito de libertad del legislador» el llevar a cabo mediante ley, «y previas las consultas que se estimaran pertinentes en la fase de elaboración de cada plan», cualquier tipo de plan que apetezca.

En resumidas cuentas, el Tribunal Constitucional ha restringido el supuesto de hecho del artículo 131 CE a la planificación económica general y ha excluido de él a la sectorial. Sólo los planes económicos generales del Estado quedan, por tanto, sujetos a los gravámenes procedimentales que para su elaboración establece el artículo 131.2 CE. El comienzo del artícu-

(13) En los debates y trabajos parlamentarios para la elaboración de la Constitución hay también referencia a la planificación económica sectorial. Esta se juzgó comprendida en el precepto sin objeción de nadie. Cfr., por ejemplo, las intervenciones de los señores TAMAMES (*Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 87, 13 de junio de 1978, p. 3174) y FRAGA IRIBARNE (*Diario de Sesiones del Congreso*, cit., p. 3181). El primero se refirió a «casos de sectores privados cuya planificación debe ser vinculante, y son aquellos que reciben estímulo del Estado, ayuda financiera, como créditos oficiales, como subvenciones a fondo perdido». Para el señor FRAGA IRIBARNE, «el Estado podrá planificar la economía general en ciertos puntos generales, en ciertos puntos regionales y en ciertos puntos sectoriales».

lo 131.1 CE deberá leerse en lo sucesivo así: «El Estado, mediante ley, podrá llevar a cabo la planificación general (= global, integral) de la actividad económica general (= nacional)» (14).

IV

Esta reducción de la esfera de aplicación del artículo 131 CE que opera el fundamento tercero de la sentencia 29/86 tiene en la economía general de la sentencia la función de remover un obstáculo para allanar el camino al pronunciamiento verdaderamente trascendental, que es al que se dedica el *fundamento cuarto*. Para su mejor comprensión, son aconsejables unas someras referencias a la manera en que los Estatutos de Autonomía han efectuado la asunción de competencias económicas. Nos limitaremos al examen de los tres primeros Estatutos, suficiente para nuestros efectos.

a) El artículo 10 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV) declara la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre la agricultura y la ganadería (núm. 9) y sobre la promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica (núm. 25), en ambos casos «*de acuerdo con la ordenación general de la economía*» (15). Falta esta cláusula, en cambio, con referencia a las «industrias», materia que comprende la reestructuración de sectores industriales, en que «corresponde al País Vasco el desarrollo y ejecución de los planes establecidos por el Estado» (artículo 10.30 EAPV). Y no hay tampoco referencia a la «ordenación general de la economía» en la competencia exclusiva sobre comercio interior y de-

(14) Debe notarse la omisión de toda cita del fundamento 14 de la sentencia 76/1983 en el fundamento tercero de la sentencia 29/86, que es el que contiene la doctrina que resumimos.

Se recordará —véase nota 12— que la sentencia 76/83 daba a entender que la «actividad económica» a la que se refería el artículo 149.1.13 CE abarcaba también la de sectores concretos, de modo que el artículo 149.1.13 CE podría terminar «*leyéndose*» así: «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, incluida la referida sólo a sectores concretos.» Podría existir así planificación «general» del sector químico o naval. Por este camino el adjetivo «general» del artículo 149.1.13 acabaría por significar «nacional», esto es, designaría el ámbito territorial del plan y no el tipo de planificación.

(15) Aunque ya sabemos que el artículo 148.1.13 CE refiere las competencias autonómicas sobre el fomento del desarrollo económico no la «ordenación general de la economía», sino a los «objetivos marcados por la política económica nacional», concepto que, si afín, no es idéntico.

fensa de los consumidores (art. 10.27 y 28 EAPV, aunque asumidas sin perjuicio de la libre circulación de bienes, de la política general de precios y de la legislación sobre defensa de la competencia), ni en la relativa a instituciones de crédito cooperativo (art. 10.26 EAPV, que menciona, eso sí, «las bases que sobre ordenación del crédito y de la banca dicte el Estado y de la política monetaria general», que *enmarcan* la competencia vasca). No existe, en fin, ninguna mención de la ordenación general de la economía en la competencia exclusiva sobre el sector público vasco (art. 10.24 EAPV).

No son éstas, naturalmente, las únicas competencias económicas de la Comunidad Autónoma, ni en la lista de las «exclusivas», ni en las de «desarrollo legislativo y ejecución», ni en las de simple «ejecución». Entre las segundas están las de desarrollo legislativo y ejecución de las bases estatales de ordenación del crédito, banca y seguros (art. 11.2.a EAPV). Y la Comunidad Autónoma tiene competencias de ejecución de la legislación estatal sobre propiedad industrial y sobre pesas y medidas (art. 12.4 y 5 EAPV), por reducirnos a materias que más atrás hemos citado.

b) El Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) acude a una técnica no usada en el EAPV para delimitar algunas de las competencias económicas asumidas por la Generalidad. El artículo 12.1 EAC relaciona ocho «materias» (*sic*) en que la Comunidad Autónoma asume competencias exclusivas: «planificación de la actividad económica en Cataluña»; industria (16); «desarrollo y ejecución en Cataluña de los planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores industriales»; agricultura y ganadería; comercio interior y defensa del consumidor («sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre defensa de la competencia»), así como denominaciones de origen «en colaboración con el Estado»; instituciones de crédito cooperativo y Cajas de Ahorro; y sector público de la Generalidad. Todas estas «competencias exclusivas» se asumen

«de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado (...) en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución».

(16) «Sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear». Además, «queda reservada a la competencia exclusiva del Estado la autorización para la transferencia de tecnología extranjera». Todo según el artículo 12.1.2 EAC.

Como en el caso del EAPV, no son éstas las únicas competencias económicas. La Generalidad asume también competencias de desarrollo legislativo y ejecución de las bases de ordenación del crédito, banca y seguros (artículo 10.1.4 EAC), y de ejecución, por ejemplo, de la legislación de la propiedad industrial o la laboral o la de pesas y medidas (art. 11.2, 3 y 5 EAC).

c) La misma técnica, y con similares formulaciones que el Estatuto de Cataluña, aparece en el Estatuto de Autonomía de Galicia (EAG). El equivalente del artículo 12 EAC es el 30.1 EAG, que comienza así:

«De acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación (*sic*) económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma Gallega, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1, 11 y 13 de la Constitución, la competencia exclusiva sobre las siguientes materias.»

Y a continuación viene una lista muy parecida a la del artículo 12.1 EAC, salvo en un punto —el núm. 7—, en el que la Comunidad Autónoma asume competencias de desarrollo y ejecución no sólo respecto a los planes de reestructuración de sectores económicos establecidos por el Estado, sino también de los «programas genéricos para Galicia estimuladores de la ampliación de actividades productivas e implantación de nuevas empresas» y de los «programas de actuación referidos a comarcas deprimidas o en crisis».

¿Qué es, pues, esta misteriosa «ordenación general de la economía» u «ordenación de la actividad, o actuación, económica general», que en el EAPV aparece *enmarcando* las competencias exclusivas vascas sobre agricultura y ganadería y sobre promoción, desarrollo económico y planificación y, en cambio, en los otros dos Estatutos —y en casi todos los demás— condiciona una lista más amplia de competencias económicas?

Para dar una solución de principio a esta cuestión es menester observar que las fórmulas introductorias de los artículos 12.1 EAC y 30.1 EAG son pleonásticas. Lo son manifiestamente cuando invocan la «política monetaria del Estado» y citan luego el artículo 149.1.11 CE. Pero también lo son cuando se refieren a la «ordenación general de la economía» o de «la actividad económica general» y a los artículos 38, 131 y 149.1.11 y 13. ¿Cómo así?

«Ordenación general de la economía» parece un concepto en buena parte relativo o, si se quiere expresar más plásticamente, un «concepto de perspectiva». Se resuelve, ya lo hemos sugerido más atrás, en una mera designación

abreviada del conjunto de vínculos y límites de las competencias económicas autonómicas que resultan directamente de la Constitución o tienen su base en ella o en los propios Estatutos de Autonomía. *Todas las cláusulas económicas de la Constitución* son «ordenación general de la economía», precisamente la médula y fundamento primordial de esa ordenación. *Todas las competencias económicas del Estado*, ya se las reserve el artículo 149.1 (u otro precepto específico), ya le resulten atribuidas *ex artículo 149.3 CE* (por no haberlas asumido los Estatutos), que permitan *incidir* en la economía nacional como un todo, son competencias de ordenación general de la economía. *Todas las normas que dicte el Estado en el debido ejercicio de esas competencias*, y de acuerdo con la Constitución, que se refieran al sistema económico nacional son, *desde el punto de vista de las Comunidades Autónomas*, «ordenación general de la economía»; lo esencial y suficiente es que exista un fundamento para dictarlas en el *bloque de constitucionalidad*, esto es, que sean, en último análisis, reductibles o justificables en ese *bloque*. Si esto es la «ordenación general de la economía», se comprende que sea indiferente su reconocimiento expreso o la falta del mismo en los Estatutos o en la legislación autonómica. Lo decisivo es que exista una primacía de base constitucional que sujete las competencias económicas autonómicas a esa «ordenación general de la economía» a la que necesariamente están referidas.

Naturalmente, si la traída y llevada «ordenación general de la economía» es la designación abreviada o de conjunto que acabamos de aludir, entonces no podría ser una nueva y sustantiva competencia económica estatal que venga a añadirse a las que la Constitución atribuye al Estado por cualquier vía (incluida la del art. 149.3 CE). Una norma estatal en materia económica se impondrá a las Comunidades Autónomas si cuenta con *título de primacía* en la Constitución o en una norma del bloque de constitucionalidad. Pero no puede justificarse en su propia pretensión de llegar a ser, precisamente, una pieza de la ordenación general de la economía. Esta no es en sí misma un título atributivo de competencia. El reparto de competencias económicas entre Estado y Comunidad Autónoma es el que resulta del *bloque de constitucionalidad* al que se refiere tanto el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional cuanto los artículos 59, 62 y concordantes de este mismo cuerpo legal. Todo ese *bloque* define una frontera o línea de demarcación o reparto de competencias, que ciertamente es móvil en zonas determinadas (v. gr., por ampliación o retracción del ámbito de lo que el legislador estatal establece como *básico* a lo largo del tiempo); pero, en todo caso, estas modificaciones de límites exigen un título constitucional expreso, llámese compe-

tencia de fijación de *bases*, ley estatal que *enmarca* o *modula* o, como último supuesto, *ley de armonización*.

Volvamos ahora a la sentencia 29/1986, fundamento cuarto.

V

El *fundamento cuarto* de la sentencia que comentamos comienza por reproducir el artículo 30.1.7 EAG, que ya conocemos. El Tribunal, a la luz de cuanto llevamos expuesto, hubiera podido argumentar con la máxima sencillez: puesto que los planes de reconversión y reindustrialización pueden calificarse de reestructuración de un sector económico, y en su caso, de estimuladores de la implantación de nuevas empresas, y el artículo 30.1.7 EAG sólo atribuye a la Comunidad Autónoma competencias de desarrollo y ejecución (y, en el caso de los planes de reestructuración, dice: «establecidos por el Estado»), es llano que la elaboración de los planes de reconversión era competencia no asumida por la Comunidad Autónoma gallega y que, en última instancia, correspondería al Estado ex artículo 149.3 CE (sin quedar, por lo demás, sujeta a lo dispuesto en el artículo 131.2 CE, según sabemos). Como, por otra parte, la competencia gallega de «desarrollo y ejecución» deja en manos del Estado una competencia similar a las que la Constitución denomina de «bases», podía haberse aplicado la doctrina del Tribunal que admite la retención de un «complemento reglamentario y aun ejecutivo» en la «medida indispensable» (sentencia 57/1983, de 28 de junio, fundamento séptimo, entre otras).

Justamente la importancia de la sentencia estriba en que el Tribunal no haya querido seguir esa sencilla línea de argumentación centrada en el texto concreto del artículo 30.1.7 EAG. En vez de esto, ha preferido partir de las palabras «ordenación de la actuación económica general» que aparecen al principio del artículo 30.1 EAG. Y en rededor de ellas, culminando una línea cada vez más insistentemente anunciada en la jurisprudencia constitucional (sentencias, entre las últimas, 80/1985, de 4 de julio; 87/1985, de 16 de julio; y 179/1985, de 19 de diciembre), ha erigido una sobresaliente doctrina. Veámosla sin más dilaciones.

Según la sentencia 29/86, la ordenación de la actuación económica general «ha de interpretarse como ordenación de la actuación económica de todos los sectores y del propio Estado con relación a ellos, es decir, la propia intervención del Estado en materia económica». Y como la intervención estatal

no puede llegar a «vaciar» las competencias económicas de las Comunidades Autónomas, es preciso «articular» a éstas con las del Estado.

La base para esta «articulación» la da «el principio constitucional de unidad económica, proyección en dicha esfera del principio de unidad del Estado (art. 2 de la Constitución)», a propósito del cual se reitera la doctrina de la sentencia 1/1982, fundamento primero, de que esta exigencia de unidad económica es «más imperiosa» en los Estados compuestos como el español actual. Más aún: la unidad del orden económico es el «presupuesto necesario» para que el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no conduzca a resultados «disfuncionales y disgregadores».

Estas tesis son inobjetable. Ninguna razón hay para dudar de la esencialidad del principio constitucional de unidad, que, como ha señalado en reiteradas ocasiones el Tribunal Constitucional (últimamente, sentencias 44/1984, de 27 de marzo, fundamento segundo, y 165/1985, de 5 de diciembre, fundamento segundo), es de *cuádruple unidad*: «unidad política, jurídica, económica y social» (17). En efecto, ya la sentencia 1/1982, fundamento primero, proclamó que el principio de unidad «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». El principio de unidad constituye, o puede constituir, el horizonte hermenéutico de esos y otros preceptos constitucionales, y este *uso interpretativo* del principio es indisputablemente correcto *también* respecto a la distribución de competencias económicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tal y como resulta del *bloque de la constitucionalidad*. El uso interpretativo del principio de unidad económica puede alcanzar, entre otros resultados, el de servir como límite del ejercicio de las competencias económicas autonómicas. A la inversa, la interpretación de las concretas competencias económicas que resultan asignadas al Estado por el *bloque de la constitucionalidad* a la luz del principio de unidad puede llevar al reconocimiento de *implied powers* estatales (18).

(17) Sabido es que la *cuádruple unidad* fue mencionada por primera vez en el fundamento primero de la sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, que, con la 1/82, fueron las dos primeras «grandes sentencias» del Tribunal Constitucional en materia constitucional económica.

(18) De más está decir que tan principio constitucional como el de unidad es el de autonomía, también basado en el artículo 2 CE, y de la que también podría decirse que es política, económica, jurídica y social. Del principio de autonomía pueden hacerse análogos usos que del de unidad: el principio de autonomía limita el expansionismo inherente a las competencias del Estado central, «protege» las competencias autonómicas y puede producir asimismo *implied powers* autonómicos. No hay base

Pero nuestra sentencia franquea estos confines. Para ella, el principio de unidad económica no se limita a constituir el «fundamento de sentido» de varios preceptos constitucionales o estatutarios concretos o, si se quiere, a «proyectarse» en ellos y a constituir la fuerza inmanente para su *Rechtsgewinnung* (19), para el despliegue paulatino de sus potencialidades de sentido, por métodos admisibles de interpretación e integración jurídicas. Aquel principio sirve más bien de fundamento a una competencia sustantiva del Estado, precisamente la competencia de «ordenación de la actuación económica general» u «ordenación general de la economía». El capital párrafo octavo del fundamento cuarto de la sentencia 29/1986 lo expresa así:

«Desde esta perspectiva (unidad económica, unidad del orden económico nacional), parece claro que cuando para conseguir objetivos de la política económica nacional, se precise una acción unitaria en el conjunto del territorio del Estado, por la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de determinados problemas económicos o por la estrecha interdependencia de las actuaciones a realizar en distintas partes del territorio nacional, el Estado, *en el ejercicio de la competencia de ordenación de la actuación económica general*, podrá efectuar una planificación de detalle, siempre, y sólo en tales supuestos, que la necesaria coherencia de la política económica general exija decisiones unitarias y no pueda articularse sin riesgo para la unidad económica del Estado a través de la fijación de bases y medidas de coordinación.»

Naturalmente, ello (es decir, la competencia estatal de ordenación económica general) sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma puede completar o desarrollar los planes establecidos por el Estado, elaborar planes

en la Constitución para atribuir una primacía funcional al principio de unidad sobre el de autonomía; se trata más bien de lograr su equilibrio y «concordancia práctica». Subrayo el adjetivo *funcional* porque el principio de unidad sí tiene primacía, digamos, «constitutiva» (por razón del titular del poder constituyente).

(19) No encuentro correspondencia española adecuada a este *terminus technicus*. M. KRIELE, *Theorie der Rechtsgewinnung*, 2.ª ed., Berlín, 1967, § 1, n. 1, p. 13, define *Rechtsgewinnung*, que traducido a la letra sería «obtención jurídica» (o «extracción» o «beneficio» jurídico en similar sentido al que reciben estas palabras en la minería), como supraconcepto que abarca interpretación (*Auslegung*) e integración (*Rechtsatzergänzung*, esto es, colmar lagunas, *Lückenfüllung*, incluida la «reducción teleológica»).

propios, desarrollar programas genéricos estimuladores o ejercer las competencias autonómicas en materia de industria u otras.

Nótese cuál es la estructura de la «competencia (estatal) de ordenación de la actuación económica general» que faculta al Estado para —entre otras cosas— efectuar una planificación de detalle. Aparece como competencia *subsidiaria*. El Estado sólo puede recurrir a ella «siempre, y sólo en tales supuestos, que... la política económica general... no pueda articularse... a través de la fijación de bases y medidas de coordinación».

Por subsidiaria, la competencia está *condicionada* en cuanto a su ejercicio. Las condiciones, sin embargo, están enunciadas con imprecisión seguramente inevitable. Hay una *condición general positiva*: «que para conseguir objetivos de política económica nacional, se precise una actuación unitaria en el conjunto del territorio del Estado» (o en otra fórmula: «que la necesaria coherencia de la política económica general exija decisiones unitarias»). La sentencia pretende determinar estas formulaciones, sin demasiada eficacia, mediante una cláusula alternativa: la acción unitaria debe responder a «la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de determinados problemas económicos» o a «la estrecha interdependencia de las actuaciones a realizar en distintas partes del territorio nacional». La naturaleza tautológica de estas fórmulas no parece disputable: «tratamiento uniforme» e «interdependencia de actuaciones» son, al tiempo, razón y efecto de las decisiones y acciones unitarias, porque, en definitiva, son uno y lo mismo (20).

Pueden albergarse dudas razonables sobre si las condiciones descritas lo son para todo ejercicio en general de la competencia de ordenación de la economía o sólo para el caso de que ese ejercicio se concrete en la elabora-

(20) Las formulaciones con las que se pretende describir las condiciones del ejercicio de la competencia contienen constantes referencias implícitas o explícitas a los conceptos de *medida*, *actuación* y *decisión*. La sentencia 29/86 enlaza aquí con la 179/85, fundamento primero, a la que nos referiremos más adelante (véase epígrafe VII de este trabajo). A este respecto, es menester subrayar que, como hemos visto, el recurso a la «ordenación general de la economía» es lícito allí donde las competencias de «bases» y «coordinación» —v. gr., art. 149.1.13 CE— son insuficientes. También aquí la sentencia 29/86 enlaza con la 179/85, fundamento primero, que parece limitar la esfera de aplicación de la técnica de *bases* a conjuntos normativos estables, con «vocación de eternidad», y «cuyos principios pretendan ser algo más que 'lo que conviene al caso'» (*eine nach Lage der Sache bestimmte Zweckmässigkeit*), según la célebre frase que SCHMITT usó para negar que el BGB pudiera ser una *medida* (*Die Diktatur des Reichspräsidenten nach art. 48 der WV*, publicado como apéndice a *Die Diktatur*, 3.ª ed., Berlín, 1964, p. 249).

ción de «una planificación de detalle». Nos inclinamos a darle carácter general, ya que las condiciones lo son y no parecen vinculadas a un tipo concreto de medida económica (en el caso: planificación de detalle). En cambio, las sucesivas consideraciones del fundamento que nos ocupa se refieren más concretamente a los planes de reconversión y a los relativos a zonas de urgente reindustrialización (ZUR), aunque también hay en ellas elementos claramente generalizables.

Se dan, en efecto, varias razones en defensa de la *estatalidad* de la competencia para elaborar planes de reconversión, «así como los relativos a las ZUR». Los planes de reconversión «tienden a la reestructuración (...) de sectores enteros de la producción nacional considerados en su conjunto», y en ese sentido (esto es, por considerarse «en su conjunto») «tales planes exceden, por lo general, del ámbito de competencia territorial de cada Comunidad Autónoma». Además, los planes de reconversión pretenden adaptar las dimensiones, capacidad productiva y las características técnicas de las empresas de los sectores en reconversión «a las exigencias de viabilidad que imponen los mercados nacionales e internacionales»; según aprecia el Tribunal Constitucional, «el desglose o escisión de una mera planificación-marco (estatal) en una serie de planes de detalle (en cada Comunidad Autónoma) implica el grave riesgo de desvirtuar los objetivos de una operación de reajuste que ha de efectuarse con carácter global, en condiciones de sustancial igualdad de beneficios y cargas». Respecto, por último, a los planes de reindustrialización, la competencia estatal deriva, al parecer, de que suponen un «esfuerzo nacional de solidaridad», y la atribución a cada Comunidad Autónoma de la facultad de crear las ZUR «impediría esa concentración de esfuerzos que requiere una opción política general».

Es innecesario detenernos en el pormenor de esta argumentación, que aparece no sin alguna concesión a la retórica (el «esfuerzo nacional de solidaridad»). Baste resaltar que los esquemas esenciales de argumentación parecen centrados en los *loci* de que la «globalidad» del objetivo y la «garantía de la igualdad de cargas y beneficios» determinan necesariamente la estatalidad de las competencias.

El primer inciso del último párrafo del fundamento cuarto resume, en cierta forma, el motivo central de toda la argumentación. Dice así:

«Las exigencias del principio de unidad económica legitiman así la existencia de planes nacionales de reconversión y la atribución al Estado de la competencia para la declaración de las zonas de urgen-

te reindustrialización, así como para elaborar los planes relativos a cada una de ellas.»

Hay aquí una paladina confesión del método que ha seguido la sentencia. De un «*principio*», el de unidad económica nacional, ha inferido «la atribución al Estado» de una competencia, la de elaborar planes de reconversión y de reindustrialización, que no es más que una particularización o manifestación de una competencia estatal general, la de «ordenación general de la economía».

VI

El *fundamento quinto* de la sentencia 29/1986 comienza con la declaración de que las competencias gallegas del artículo 30.1.7.a EAG (desarrollo y ejecución de planes de reestructuración) «se encuentra(n) limitada(s)... por la ordenación económica general, (la) cual... puede comprender en determinados supuestos competencias de ejecución».

Ese es el caso, según la sentencia, de la ejecución de los planes de reconversión, que «supone el ejercicio de competencias indudablemente estatales». En primer lugar, así sucede con las resoluciones atinentes a materia tributaria estatal ex artículo 149.1.14 CE, o con la financiación que debe prestar la banca oficial o que cuenta con la garantía de la Hacienda estatal. Pero no sólo eso: la presencia del Estado en la ejecución de los planes de reconversión es ineludible porque «una parte de las empresas acogidas a los planes puede pertenecer al sector público estatal» y porque «se impone una actuación de conjunto (...) que puede afectar tanto a las Comunidades Autónomas con competencias para la ejecución de planes como a aquellas otras que no tienen atribuida dicha competencia y en las que la misma corresponde al Estado».

De estas razones el Tribunal Constitucional saca la consecuencia del «*carácter concurrente*» de las competencias estatales y autonómicas o, «para ser más exactos, que la ejecución de los planes de reconversión industrial es una tarea común o responsabilidad común del Estado y las Comunidades Autónomas, por cuanto requiere la necesaria confluencia del ejercicio de potestades estatales y autonómicas para la consecución de unos objetivos comunes». Por lo cual, «las Comunidades Autónomas afectadas con competencia para la ejecución de los planes no pueden quedar ausentes de los

órganos de ejecución que el Estado en virtud de su competencia haya establecido».

Hay aquí varios extremos merecedores de atención. En primer lugar, el Tribunal fundamenta su aseveración de que el Estado «concorre» con la Comunidad Autónoma en el título general (la «ordenación general de la economía») y en una serie de razones complementarias tal vez de no excesivo poder de convicción. En efecto, ni las competencias tributarias estatales, ni menos aún la financiación de la banca oficial, que se lleva a efecto mediante contratos mercantiles bancarios, tienen por qué implicar presencia estatal en la ejecución de planes de reconversión o de reindustrialización. Sería perfectamente compatible la ejecución de aquellos planes por órganos autonómicos con el que fuese la autoridad tributaria estatal la que concediera o reconociera los beneficios pertinentes en los tributos estatales. Uno de los elementos del supuesto de hecho de la concesión o reconocimiento de beneficios tributarios estatales (o de la concesión de financiación por la banca oficial), en esta hipótesis imaginaria, podrían serlo precisamente los actos adoptados por la autoridad autonómica de ejecución de aquellos planes (v. gr., actos de admisión o calificación de una empresa mediante los que se la incorpora al sector en reconversión o zona de urgente industrialización) (20 bis).

Tampoco parece persuasivo del todo el asentar la competencia estatal de ejecución en que puedan acogerse a los planes de reconversión y reindustrialización empresas del «sector público estatal», si hemos entendido bien lo que dice la sentencia. La participación estatal —a través del Instituto Nacional de Industria— en el capital de, por ejemplo, Astilleros Españoles, S. A. (*proprietas*), no puede ser título de competencia (*imperium*) estatal y, menos aún, razón para sustraer o enervar competencias autonómicas. Y, en fin, la *necessitas*, el que «se impon(ga) una actuación de conjunto» es, de nuevo, una manifestación de la «ordenación general de la economía» como título general de competencia, según lo antes expuesto y que más adelante precisaremos.

Pero ¿en qué consiste esa «conurrencia» de competencias estatales y autonómicas en la ejecución de planes de reconversión y reindustrialización?

La sentencia 11/1986, de 28 de enero, que es la que —hasta el mo-

(20 bis) Cfr. con las atinadas consideraciones de JIMÉNEZ-BLANCO, *La legislación*, cit., esp. pp. 360-361 y 374-375, a cuyo juicio «no puede calificarse la LRR (Ley de Reconversión y de Reindustrialización) como una ley de política industrial propia de un Estado autonómico».

mento— ha llevado a cabo en nuestra jurisprudencia constitucional el intento más completo de una tipología de las competencias, cita en su fundamento tercero como ejemplo eminente de competencias concurrentes la del artículo 149.2 CE —«el servicio de la cultura»—, porque

«el Estado y tal o cual Comunidad pueden ejercer competencias sobre cultura con independencia el uno de la otra, aunque de modo concurrente en la persecución de unos mismos objetivos genéricos o, al menos, de objetivos culturales compatibles entre sí».

Así, pues, según esta sentencia, lo propio de la concurrencia es el ejercicio independiente de competencias para objetivos comunes o compatibles. La meta puede ser común; los caminos, separados o, al menos, cada uno los anda independientemente.

La sentencia 29/86 enlaza, a veces, «concurrencia» e «independencia» en el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas. Así, v. gr., en los fundamentos 6, D, a, y 7, C, el carácter «concurrente» sirve de justificación para duplicar envíos de información e incluso autorizaciones administrativas de instalación y ampliación de industrias.

Pero el carácter «concurrente» de las competencias del Estado sirve también para todo lo contrario. Enlazando la «concurrencia» de las competencias con la noción de «*tarea común*», se obtiene la consecuencia de la necesidad de un ejercicio no independiente, sino integrado, de las competencias estatales y autonómicas, lo que se asegura mediante la presencia de ambas Administraciones en los órganos creados para la ejecución y control de los planes de reconversión. El Tribunal impone a este efecto un criterio paritario: no debe existir «predominio» o «superior participación» del Estado en tales órganos (fundamento sexto, C, b, de la sentencia, v. gr.).

Como puede comprobarse, los resultados finales son dignos de atención. Se empieza con una única competencia de ejecución con base textual (la autonómica, art. 30.1.7.a EAG) y se acaba con competencias «concurrentes» estatal y autonómica. Estas competencias concurrentes lo mismo justifican la *Doppelverwaltung* que la integración paritaria de los órganos de ejecución y control de los planes. Y, sobre todo ello, sobrevuela un concepto español de «tarea común» que, a diferencia del alemán, sirve para franquear al Estado la entrada en la esfera de la ejecución (21).

(21) Sobre todos estos puntos, la obra de A. JIMÉNEZ-BLANCO, *Las relaciones de funcionamiento*, cit., que en sus pp. 158 y ss. se ocupa de las «tareas comunes» (*Gemeinschaftsaufgaben*) caracterizadas por ceñirse a tres materias (construcción y ampliación

El fundamento quinto de nuestra sentencia remata su razonamiento con una conclusión de gran importancia. En supuestos como el que nos ocupa, «parece necesario (...) que el legislador estatal establezca expresamente la participación autonómica, cuando sea necesaria, y los criterios, siquiera generales, de articulación orgánica de la misma».

La cosa no queda en la proclamación de este principio general. En el punto 1, A, del fallo de la sentencia del Tribunal Constitucional declara inconstitucionales y nulos algunos preceptos del Real Decreto-Ley 8/1983, de 30 de noviembre [arts. 5.2, 6.1 y 7 (1, párrafo segundo, y 2, tercera) y disposición transitoria segunda], «en cuanto no establecen la intervención de las Comunidades Autónomas afectadas con competencias para el desarrollo y ejecución de los planes de reconversión».

El fallo carece, sin embargo, de toda trascendencia práctica, pues los preceptos declarados inconstitucionales y nulos lo son del Decreto-Ley 8/83 y habían sido sustituidos por otros de la Ley 27/84, que el Tribunal no tacha de contrarios a la Constitución. Los preceptos inconstitucionales y nulos no estaban en realidad vigentes cuando el fallo se produjo. No por eso deja de ser digno de notar que se declaran nulos varios preceptos por algo que el legislador *no hizo*, a saber: establecer la «necesaria» participación de las Comunidades Autónomas «afectadas». Puede discutirse si éste es, o no es, el primer pronunciamiento de inconstitucionalidad (¡y nulidad!) por omisión (22). Sea ello lo que fuere, quizá quepa dudar de la adecuada

de universidades; mejora de la estructura económica regional, y mejora de la estructura agraria y de la protección de las costas) y, porque, entre otras notas, la ejecución de los planes-marco corresponde a los Länder. Igualmente, P. SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización y cooperación*, Madrid, 1964, pp. 185 y ss.

Con referencia específica a la reconversión y reindustrialización, JIMÉNEZ-BLANCO, *La legislación*, cit., esp. pp. 360-362 y 373-375.

(22) El Tribunal Constitucional se refirió por primera vez a la inconstitucionalidad por omisión, si no nos engañamos, en la sentencia 24/1982, de 13 de mayo, fundamento tercero, según la cual «la inconstitucionalidad por omisión sólo existe cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar una norma de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace».

Sobre el punto de la inconstitucionalidad por omisión, cfr. PESTALOZZA, «'Noch verfassungsmässige' und 'bloss verfassungswidrige' Rechtslagen», en *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, I, Tubinga, 1976, esp. pp. 526 y ss. El trabajo contiene atinadas reflexiones sobre la adecuación y utilidad de los pronunciamientos anulatorios para reaccionar ante un comportamiento inconstitucional, por omisión del legislador.

En nuestro caso, más que de «omisión parcial» del legislador (no dar la participa-

proporción del fallo y la fundamentación que se aduce. Por no tener la composición adecuada, se declara inconstitucional y nulo el precepto que crea un órgano, es decir, se priva de existencia a éste: este es el caso del artículo 6.1 del Real Decreto-Ley 8/83. Si la nulidad tuviera la trascendencia práctica que no tiene en nuestro caso, ¿qué sucedería si el legislador no se aplicara diligentemente a llenar el vacío dictando una norma que observara los criterios que el Tribunal Constitucional le señala? Pues que este uso de la técnica de la nulidad, lejos de lograr que se reconociera a la Comunidad Autónoma la participación debida, habría introducido un factor de paralización en la ejecución de una determinada política industrial.

VII

Hasta aquí nos hemos limitado a una exposición crítica de la parte que nos interesaba destacar del texto de la sentencia 29/1986. Para cerrar este comentario a la sentencia —que, como el avisado lector habrá comprendido, carece de toda pretensión que no sea la de llamar la atención sobre una sentencia constitucional, cuya doctrina el autor ha creído interesante— quizá no sea inoportuna una recapitulación sobre el sentido de su más importante tesis.

No es controvertible que las competencias económicas del Estado central (Estado *sensu stricto*) de una organización estatal compuesta no pueden entenderse atribuidas en un régimen de separación perfecta con las de los *Gliedstaaten*, miembros componentes o como se convenga en denominarlos. Es fatal (o, si se quiere, está en la «naturaleza de las cosas»), y así lo demuestra la experiencia histórica, que, en el mundo contemporáneo, el Estado central tenga que asumir competencias referidas al sistema económico en su conjunto y necesariamente interferentes con las de las organizaciones miembros de la estructura política global. Con referencia a España, ya había señalado GARCÍA DE ENTERRÍA la dificultad de «reconocer competencias exclusivas en materia económica» a las Comunidades Autónomas (23).

ción debida a las Comunidades Autónomas) parece que puede hablarse de *actividad legislativa defectuosa*.

(23) La frase procede del «Estudio preliminar» a la obra *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, p. 31 (= *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, 1985, p. 396). Ya antes el propio autor había

De todo ello deriva la inexcusable consecuencia de que el Estado central, titular por *necesidad* —por exigirlo *la cosa misma*— de competencias económicas que han de interferir *por fuerza* con las autonómicas (e imponerse a ellas en la medida *necesaria* que lo exijan los intereses, superiores, del todo sobre los de las partes), debe contar con un margen, bastante amplio, para poder decidir la extensión de sus competencias económicas —*cuan-do la situación lo exija*— a expensas de las de los miembros (en el caso español, las Comunidades Autónomas). No es insólito que se deje a cargo del Tribunal Constitucional, allí donde exista, el control del uso de esta verdadera *Kompetenz-Kompetenz* (24) y, llegado el caso, la represión de su abuso.

advertido contra la fragmentación económica en una nota, hoy incorporada a *Estudios sobre autonomías territoriales*, pp. 79-82, bajo el título «Reserva de competencias de las Comunidades Autónomas en política económica».

(24) El término de «competencia sobre la competencia» (*Kompetenz-Kompetenz*) es originariamente jurídico-administrativo (*verwaltungsrechtlicher Terminologie*: P. SCHÄFER, *Zentralisation und Dezentralisation*, Berlín, 1982, p. 28). En el *Verwaltungsrechts*, de H. J. WOLFF y O. BACHOF, Munich, 1976, § 72, IV, b, 1, se lee que, excepcionalmente, los sujetos administrativos tienen una llamada *Kompetenz-Kompetenz*, «esto es, la competencia o atribución (*Zuständigkeit*) de extender su propia competencia por razón de la materia excluyendo del sujeto hasta entonces competente». Así, una *Kommunalverband* o un *Landkreis* pueden extender su competencia a cuenta (*zu Lasten*) de los municipios (véase, v. gr., W. JELLINEK, *Verwaltungsrecht*, 3.ª ed., Berlín, 1931, p. 78; P. BADURA y otros, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlín-Nueva York, 1983, § 56, IV, I).

En el Derecho Constitucional de los Estados compuestos, la voz se ha especializado. Así, se dice que «corresponde a la Federación la *Kompetenz-Kompetenz*, en cuanto que, mediante modificación de la Ley Fundamental —en los límites del artículo 79.3 GG—, puede proceder a una alteración de las competencias respectivas de la Federación y de los países» (STERN, *Das Staatsrecht der BRD*, I, Munich, 1984, párrafo 19, III, 3, 19, p. 673). W. RUDOLF, «Die Bundestaatlichkeit in der Rechtsprechung der BVerfG», en *BVerfG und GG*, cit., II, pp. 237 y 242, incluye bajo la *Kompetenz-Kompetenz* de la Federación no sólo la modificación constitucional, sino el supuesto del artículo 24.1 GG (transferencia de *Hoheitsrechte* a instituciones internacionales, cuyo correlato en nuestra Constitución es el artículo 93 CE). En este sentido especializado y restringido utiliza la noción, por ejemplo, MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público*, cit., I, pp. 344 y 345.

Quizá fuera útil un uso más amplio de la noción, como el que aquí hacemos ocasionalmente. N. ACHTERBERGER, en el estudio «BVerfG und Zurückhaltungsgebote», en *Theorie und Dogmatik des öffentlichen Rechts*, Berlín, 1980, p. 410, ha hablado de una «*Kompetenz-Kompetenz durch Interpretationskompetenz*». Y SCHÄFER, *Zentralisation*, cit., p. 220, de que «los más generosos propósitos descentralizadores de la

El primer intento preciso entre nosotros de afrontar y dar solución a este problema fue el de MUÑOZ MACHADO. La técnica capital con que el Estado contaba para extender sus competencias económicas era, según este autor, la planificación (art. 131.1 de la Constitución, en relación con el artículo 149.1.13 CE). En palabras de este autor:

«Cuando el plan se aprueba, *con unas u otras determinaciones*, puede contener decisiones concurrentes con otras adoptadas por las Comunidades Autónomas; tales decisiones quedan desplazadas y tienen que adaptarse a las determinaciones del plan (...). *Las decisiones autonómicas (...) quedan desplazadas cuando el plan económico hace su presencia y contiene previsiones distintas*» (25).

estructura administrativa pueden ser estorbados mediante la centralización de la *Kompetenz-Kompetenz*».

En esta misma línea de uso extensivo del concepto, nuestro Tribunal Constitucional sostiene en su sentencia 45/1986, de 17 de abril, fundamento cuarto, que las Cortes Generales, en cuanto legisladoras, «ostentan *la competencia sobre las competencias* en el seno del ordenamiento estatal por referencia al conjunto de sus instituciones centrales».

(25) Las palabras citadas en *Derecho Público*, cit., I, p. 501. Cita estas palabras, y las critica, O. DE JUAN ASENJO, *La Constitución económica*, cit., p. 275, calificándolas de aplicación de una «tesis subjetiva-expansionista»; el pasaje sugería a DE JUAN ASENJO una imagen del Plan «como una espada de DAMOCLES que amenazaba con barrer la distribución estatutaria de competencias en el momento que se le antojase al Estado».

En el pensamiento de MUÑOZ MACHADO, el Plan aparece revestido con la eficacia propia de las «legislaciones concurrentes» (*Sperrwirkung, preemption*, «desplazamiento»), según una idea de principio que nos parece sustancialmente exacta. El *punctum dolens* está, más bien, en la casi absoluta libertad que parece concederse al Estado en la determinación del contenido del Plan, que puede acoger cualquier medida, *policy* o acción que se le antoje al legislador estatal, que es quien decide de forma, en la práctica, libérrima qué debe ir al Plan estatal y qué puede quedar entregado a la planificación autonómica. Se comprende así la importancia política y jurídico-constitucional de la garantía procedimental del artículo 131.2 CE, mediante la que las Comunidades Autónomas quedaban integradas en el ejercicio de la potestad estatal de planificación. Lo que, como veremos, no sucede con la competencia de «ordenación general de la economía», cuyo uso por los «órganos estatales (y especialmente por el legislador estatal) puede ser aún más «libre», si cabe. Véase más adelante en el texto.

De gran interés, JIMÉNEZ-BLANCO, *Las relaciones*, cit., pp. 158 y ss. y 308 y s. También, del mismo autor, *La legislación*, cit., p. 362 nota 14.

Sin embargo, la solución de MUÑOZ MACHADO adolecía de ciertas dificultades. Para ser mínimamente operativa obligaba a una extensión desmesurada de la noción constitucional de «planificación de la actividad económica general»; pero la extensión de la noción de *plan* en el sentido del artículo 131.1 CE tenía por consecuencia la ampliación de la esfera de aplicación de los gravámenes de procedimiento del artículo 131.2 CE. El Tribunal Constitucional no ha debido considerar practicable el camino, y de ahí la drástica reducción del ámbito del artículo 131.1 CE cumplida por la sentencia 29/1986, más restrictiva a nuestro modo de ver que la 76/1983. Y es que la planificación económica, tal y como existió en nuestra experiencia histórica, que, en el fondo, es la reflejada por el artículo 131 CE (26), no parece tener demasiadas oportunidades reales en la actualidad.

La segunda objeción que podría hacerse a MUÑOZ MACHADO es una excesiva *polarización* en los artículos 131 y 149.1.13 de la Constitución cuando estudia las competencias económicas. Las del Estado, como hemos tratado de indicar en el epígrafe I de este trabajo, son muchas más que las que resultan de aquellos dos preceptos. De la mayor parte de ellas (y, desde luego, de las más importantes) podría afirmarse, mudando lo que deba serlo, lo mismo que MUÑOZ MACHADO sostiene del artículo 131 CE, tanto en lo que respecta a su posible «extensión» como a los efectos de «desplazamiento» de las «decisiones autonómicas».

La misma *polarización* en torno a los artículos 131 y 149.1.13 de la Constitución introduce un punto de opacidad en la exposición del catedrático de Alcalá. En las páginas 492 y siguientes del tomo I de su excelente, y justamente afamado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* propende en exceso a designar la competencia estatal del artículo 149.1.13 de la Constitución —que es una competencia sobre *planificación*— como competencia de «ordenación de la economía» o de «bases de ordenación de la economía» (27). Es posible que en el fondo de este uso promiscuo de las denominaciones subyazga la idea de la «necesidad» —*ex rei natura*—

(26) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso*, cit., I, p. 328, sostienen que «ni el artículo 149.1.13 ni el 131 remiten *exclusivamente* [subrayado nuestro] a un único Plan nacional del tipo que nos resulta familiar a raíz de la experiencia de los años sesenta». La opinión es exacta si se considera el asunto con arreglo a las *posibilidades* textuales de los artículos constitucionales citados. Si de las posibilidades textuales pasamos a la realidad (la «experiencia histórica»), la afirmación que hacemos en el texto nos parece igualmente plausible.

(27) Así, *Derecho Público*, cit., I, pp. 492, 493 y 496 y 502, etc.

de la «ordenación de la economía» por el Estado. Pero esto es un objetivo (político) o un resultado (de integración económica de un espacio políticamente dado) que debe alcanzarse no sólo mediante la específica competencia del artículo 149.1.13, sino mediante *todas* las competencias económicas del Estado (que, justamente por ello, podrían llamarse de ordenación económica general), tal y como las atribuye y modela el «bloque de la constitucionalidad». La competencia estatal del artículo 149.1.13 CE no es la competencia de ordenación de la economía, sino *una* competencia de ordenación de la economía o, mejor, con cuyo ejercicio puede alcanzarse una ordenación económica nacional. Lo singular de la competencia del artículo 149.1.13 CE no es el resultado (la ordenación económica), sino el método: la planificación general de la actividad económica, cuyas «bases» y «coordinación» se atribuyen al Estado.

¿Qué caminos se abrían en esta cuestión a la jurisprudencia constitucional? Los consabidos y notorios defectos generales del reparto jurídico-constitucional de competencias (ausencia de concepción orgánica y de claridad de ideas, fragmentación, apresuramiento) son más graves y manifiestos, si cabe, en una materia, cual la económica, en que eran especialmente recomendables precisión, meticulosidad y pulcritud. El Tribunal Constitucional se ha visto precisado a realizar una esforzada labor de mediación entre la realidad económica y unos enunciados jurídico-constitucionales insuficientes, cuando no palpablemente imperfectos, entre los que aquellos que parecían estar destinados a ser la pieza central (arts. 131 y 149.1.13 CE) parecían condenados a la inoperancia, hado no insólito para lo que acaso ya nació viejo. En siete años y medio de vigencia de la Constitución, ni el Estado ni las Comunidades Autónomas han mostrado demasiada propensión a elaborar planes económicos generales y, menos aún, a hacer del plan el instrumento central y decisivo de su política económica.

Para resolver la cuestión, el Tribunal Constitucional podía elegir muy diversos caminos. Podemos reducirlos a dos tipos generales. El primer tipo es el de fidelidad absoluta al texto constitucional (o, en general, a los textos que se integran en el *bloque de constitucionalidad*). Este camino hubiera exigido una labor paciente, larga, ardua y casuística, parca en construcciones globales y netas, cuya evolución habría sido difícilmente predecible. Hubiera sido menester examinar competencia por competencia (estatal y autonómica) para ponderar hasta qué punto el Estado era dueño de extender la suya. Obviamente, las competencias de fijar *bases* tendrían primordial importancia, ya que lo básico y lo no básico son apreciaciones estatales (del legis-

lador estatal, como regla general) con posibilidad de modificación sucesiva. Las leyes de armonización (art. 150.3 CE) serían la pieza última que aseguraría la extensión estatal de competencias. Esta vía tenía todos los inconvenientes y sólo una ventaja. Los primeros son evidentes: dependencia de un texto palmariamente defectuoso, inseguridad, lentitud, complicación. Ventaja: absoluto respeto a la división entre poder constituyente y poder constituido, incluso en los errores e insuficiencias textuales, es decir, hasta lo servil (28).

La otra vía consistía en paliar o corregir las palmarias insuficiencias y los reconocidos defectos de las cláusulas económicas de nuestro «bloque de constitucionalidad», mediante conceptos o principios *generales* de articulación. Así por ejemplo, ya la sentencia 71/1982, de 30 de noviembre, hizo uso frecuente de términos evidentemente extraídos de la *Bedurfnisklausel* del artículo 72.2 de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana (GG). El fundamento noveno de esta sentencia dice que un cierto precepto «sólo puede emanar del Estado, pues así lo exige la precisión en el ejercicio de competencias y lo demanda la garantía de la uniformidad de las condiciones de vida más allá del territorio de una Comunidad Autónoma». ¿Quién no reconocerá aquí el inciso final del artículo 72.2.3 GG (*die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert*)? Aunque ni en la Constitución ni en los Estatutos hay nada parecido a la *Bedurfnisklausel*, he ahí, sin embargo, que «la uniformidad de las condiciones de vida, etc.», sirve no ya sólo para limitar las competencias autonómicas, sino para atribuirselas al Estado, para justificar jurídicamente que es al Estado a quien corresponde «emanar» un cierto precepto (29).

Otro importante ejemplo de esta vía «generalista» lo ofrece la ya recordada y muy importante sentencia 179/1985, de 19 de diciembre. Su fundamento primero contiene, en su párrafo decimotercero, una teorización de la noción de *medida*, que puede tener un influjo verdaderamente capital en la

(28) No es objeto de este trabajo razonar sobre el problema de la elección de estrategias hermenéuticas por los Tribunales Constitucionales, sino dar cuenta de las implicaciones más importantes de una sentencia, examinando críticamente su argumentación. Debe quedar, no obstante, claro que, con la sentencia 29/86, nuestro Tribunal Constitucional no ha hecho más que cumplir con la función que le es inherente. Esa es al menos la opinión del autor.

(29) Cfr. el razonamiento de GARCÍA DE ENTERRÍA en *La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico*, actualmente en *Estudios sobre las autonomías*, cit., pp. 145-149.

distribución *real y efectiva* de las competencias económicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La *medida*, viene a decir el Tribunal Constitucional, puede manifestarse en varios preceptos o enunciados normativos, pero tienen carácter unitario si se considera el nexo entre medios (los «preceptos» en que se traduce) y fin (que, v. gr., puede ser tan amplio como, pongamos por caso, «saneamiento de las haciendas locales»). Ahora bien, la unidad indisoluble de la *medida* no tolera, según esta sentencia, la aplicación de los criterios *bases/normas de desarrollo o detalle*, como técnica de reparto de competencias. Para el Tribunal Constitucional estas «categorías» —«bases», «desarrollo legislativo»— «sólo son plenamente aplicables a conjuntos de otra naturaleza» (¿normas estables y permanentes, con «vocación de eternidad»?), porque

«la distinción entre lo básico y lo que no lo es resulta inutilizable por artificiosa aplicada a los preceptos integrantes de una medida que sólo puede ser considerada y aplicada como unidad».

La unidad de la *medida*, como otras unidades, descansa en que es *decisión*. ¿No habrá también algo de *decisión* en la opción por una construcción dogmática de la *medida* que, del carácter unitario, extrae (o, más bien, decreta) la consecuencia de la artificiosidad e inaplicabilidad a las *medidas* de una de las técnicas esenciales que nuestro bloque de la constitucionalidad emplea para el reparto de competencias? (30).

En esta misma línea, que tal vez pudiera bautizarse como «*extratextual*» y principialista, parece moverse la sentencia 29/1986. Aunque pretenda to-

(30) «No todo acto jurídicamente relevante es una medida (...). Caracteriza a ésta el ser una acción (*Vorgehen*) determinada en su contenido por una situación concreta dada y el estar dominada por un fin objetivo, de manera que su contenido varía según los casos de acuerdo con la situación y carece de una forma jurídica propia» (C. SCHMITT, *Die Diktatur der Reichspräsidenten*, cit., p. 248).

«La medida es *actio* y se contrapone a los actos soberanos constituyentes. Característico de la medida es una específica relación entre medio y fin. La medida está orientada hacia una determinada meta» (E. FORSTHOFF, *Über Massnahme-Gesetze*, en «*Rechtsstaat im Wandel*», 1964, p. 83). Si no hemos malentendido el sentido de la sentencia 179/85, la distinción *bases/desarrollo legislativo* vale para las *constituciones*, no para las *acciones*. En este punto es clásico K. ZEIDLER, *Massnahme-Gesetz und «klassisches» Gesetz*, Karlsruhe, 1961.

Sobre el carácter de «Ley-medida» de la Ley 27/1984, de 26 de julio, JIMÉNEZ-BLANCO, *La legislación*, cit., p. 356.

mar pie en una mención del artículo 30.1 EAG, lo cierto es que, como ya hemos visto, sustantiva una nueva competencia económica del Estado. «Ordenación general de la economía» pasa de ser una designación abreviada del conjunto de las competencias económicas estatales —vistas desde el mirador de su función o del objetivo al que han de dirigirse— a convertirse en una nueva competencia económica estatal, acaso la esencial, la que puede *sustituir* a las competencias de planificación de los artículos 131 y 149.1.13 CE y ejercitarse, además, sin los gravámenes procedimentales del artículo 131.2 CE. Esta competencia de ordenación económica general puede adquirir, además, una gran virtualidad para autoexpandirse, amén de prestarse óptimamente a servir de canon fundamental para interpretar las singulares competencias económicas del Estado.

Si nuestra conclusión no es errónea, juzgue por sí mismo el avisado lector de la importancia que atribuíamos a la sentencia 29/86 al comienzo de este comentario. ¿Uno de los puntos de inflexión decisivos de nuestra jurisprudencia constitucional? No puede afirmarse aún con certidumbre (31). Un cambio de rumbo sólo se hace claramente perceptible tras muchas horas de seguir la nueva derrota. Pero ésta, a aquél se debe.

(31) Nótese que la competencia de «ordenación general de la economía» tiene carácter *subsidiario* (cfr. *supra* en el texto V). Si el Tribunal Constitucional profundiza en esta nota, la «ordenación general de la economía» se convertirá en un *dernier ressort* económico de uso más bien excepcional. Pero la vocación expansiva de la competencia es formidable.

CRONICA

