

ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Luciano PAREJO ALFONSO*

SUMARIO: I. *Introducción. La economía en la voluntad constituyente.* II. *El contenido y alcance constitucionales de la economía.* III. *Las instituciones de la economía general en tanto que orden.* IV. *Las bases constitucionales de la política económica de los poderes públicos: los valores y bienes protegidos por la norma fundamental determinantes para la cristalización, en cada caso, del interés general en la materia.* V. *La activación de la responsabilidad y del consecuente deber de los poderes públicos, en particular el administrativo, de servicio al interés general económico.*

I. INTRODUCCIÓN. LA ECONOMÍA EN LA VOLUNTAD CONSTITUYENTE

No es poca la atención que la doctrina científica, además desde luego de la que ha debido prestarle el Tribunal Constitucional, ha dedicado ya al llamado “orden constitucional económico”.¹ Poco sentido tendría plantearse en un trabajo de propósito limitado como el presente volver sobre

* Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid.

¹ Incluso una selección de la literatura que de un modo u otro ha tratado la cuestión conduce a una lista tan extensa como la que sigue: Ariño Ortiz, G., *Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público*, Madrid, 1993; Ariño Ortiz, G., *Principios constitucionales de la libertad de empresa*, Madrid, 1995; Ariño, G. (dir.), *Principios de derecho público económico*, Granada, 1999; Bassols Coma, M., *Constitución y sistema económico*, Madrid, 1985; Baño León, J. María, *Potestades administrativas y garantías de las empresas en el derecho español de la competencia*, Madrid, 1996; Cases Pallares, L., *Derecho administrativo de la defensa de la competencia*, Madrid, 1995; Juan Asenjo, O. de, *La Constitución económica española*, Madrid, 1984; Quadra-Salcedo, T. de la, “Constitución y modelo económico liberalizador”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 9, 2000; Escri-

tal cuestión en los términos en los que aquélla ha sido ya abordada. Pues poca podría ser la contribución que del mismo pudiera resultar. De ahí su planteamiento, que, al margen de la tarea dogmática ya cumplida, se propone pura y simplemente volver a interrogar directamente al texto constitucional sobre su regulación de la economía para intentar descubrir las conexiones y los elementos sistemáticos que subyacen a ella y extraer desde los mismos algunas conclusiones sobre el papel de los poderes públicos, en especial de la administración pública, en la materia.

En tal sentido, el preámbulo de la Constitución refleja ya la necesidad que sintió el sujeto constituyente de proclamar, en toda su complejidad,

bano Collado, P., “El orden económico en la Constitución española de 1978”, *REDC*, núm. 14, 1985; Fernández Farreres, G., “El concepto de servicio público y su funcionalidad en el Derecho administrativo de la nueva economía”, *Justicia Administrativa*, núm. 18, 2003; Fernández González, F. J., *La intervención de municipio en la actividad económica*, Madrid, 1995; Fernández Rodríguez, T. R., “Empresa pública y servicio público: el final de una época”, *REDA*, núm. 89, 1996; Fernández Rodríguez, T. R., “Del servicio público a la liberalización desde 1950 al 2000”, *RAP*, núm. 150, 1999; Fernando Pablo, M., “Las funciones del principio de unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional”, *REDA*, núm. 73, 1992; Font Galán, J. I., “Notas sobre el modelo económico de la Constitución Española de 1978”, *RDM*, núm. 152, 1979; Font Galán, J. I., *Constitución económica y derecho de la competencia*, Madrid, 1987; García de Enterría, E. (dir.), *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; García-Pelayo, M., “Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución”, *Obras completas*, Madrid, 1992; Garrido Falla, F. (dir.), *El modelo económico en la Constitución Española*, Madrid, 1981; Linde Paniagua, E., *Introducción al sistema económico en la Constitución Española*, Valencia, 1987; Martín Mateo, R., *Derecho público de la economía*, Madrid, 1985; Martín Mateo, R., *Liberalización de la economía. Más Estado, menos administración*, Madrid, 1988; Martín Mateo, R., *El marco público de la economía de mercado*, Madrid, 1999; Martín-Retortillo, S., *Derecho administrativo económico*, Madrid, 1988; Martín-Retortillo, S. (dir.), *Derecho administrativo económico*, Madrid, 1991; Martín-Retortillo, S., “La ordenación jurídico-administrativa del sistema económico en los últimos cincuenta años”, *RAP*, núm. 150, 1999; Muñoz Machado, S., *Servicio público y mercado*, Madrid, 1998, 4 vols.; Parejo Alfonso, L., “Mercado de servicios en libre competencia y servicio público en el orden comunitario europeo”, *Anuario de derecho de la competencia 1996*, Madrid; Rojo, A., “Actividad económica pública y actividad económica privada en la Constitución Española”, *RDM*, núms. 169-170 1983; Sánchez Blanco, A., *El sistema económico de la Constitución Española*, Madrid, 1991; Soriano García, J. E., *Derecho público de la competencia*, Madrid, 1998; Tornos Mas, J., “El proceso de distribución de competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica”, *REDA*, núm. 29, 1981; varios autores, *La empresa pública española: estudios*, Madrid, 1980; varios autores, *Estudios de derecho público económico. Libro homenaje al prof. dr. d. Sebastián Martín-Retortillo*, Madrid, 2003.

su voluntad a la hora de aprobar y ratificar la norma fundamental. Dado el carácter estimativo del orden constitucional, esta proclamación es sin duda relevante para la interpretación de éste. El contenido de tal proclamación identifica, en efecto y como resultado de la propia redacción del preámbulo,² las causas y, por tanto, los fines —lo que vale decir los valores o bienes— últimos del referido orden en tanto que unidad o sistema. Aunque íntimamente interrelacionadas todas, entre ellas³ destacan las dos siguientes:

- La garantía de la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes *conforme a un orden económico y social justo*.
- La promoción del *progreso* de la cultura y *de la economía* para asegurar a todos una digna calidad de vida.

La convivencia democrática organizada por el derecho se entiende inescindible de un orden económico y social justo. Por eso mismo, el propio preámbulo señala la aspiración del establecimiento de una sociedad democrática avanzada. De donde se sigue que el Estado constituido, en la medida en que, de acuerdo siempre con el preámbulo, necesariamente protector de los derechos humanos y de las culturas y tradiciones, lenguas e instituciones de los pueblos de España, así como asegurador del imperio de la ley expresión de la voluntad popular, ha de ser desde luego, en cuanto organización y poder, autonómico, y en cuanto ordenamiento y actuación como un todo, democrático y de derecho, pero inexcusablemente también social. Nota ésta la social, que luce cabalmente en su función de promoción del progreso de la cultura y de la economía, la cual vuelve a quedar vinculada al orden sustantivo mediante su referencia a la digna calidad de vida.

La afirmación del desarrollo de la convivencia democrática de conformidad con un orden económico y social justo en modo alguno anticipa o anuncia, en fórmula condensada, la determinación directa por la norma

² El inciso final del preámbulo de la Constitución reza, significativamente, así: “*En consecuencia, las Cortes aprueban y el pueblo español ratifica la siguiente Constitución*”.

³ Además de las que se resaltan en el texto, figuran las siguientes: la consolidación de un Estado de derecho (aseguramiento del imperio de la ley como expresión de la voluntad popular); la protección de los españoles y los pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones; el establecimiento de una sociedad democrática avanzada; y la colaboración en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra.

constitucional de un concreto y preciso orden socio-económico al que el poder constituido deba atenerse —deduciéndolo sin más— en el proceso de desarrollo constitucional.⁴ Pero sí que la justicia, es decir, el valor-contraste final de las decisiones y acciones del poder constituido, primariamente las integrantes de la que la rúbrica del capítulo III del título I de la Constitución Española (en adelante CE) denomina “política social y económica”, depende de la “optimización” en cada momento del cuadro de valores y bienes para ella relevantes y desde luego del respeto del marco que la norma fundamental le fija (de ahí que, según el artículo 1.1 CE, el ordenamiento del Estado deba propugnar, aparte los de la libertad, la igualdad y el pluralismo político, el valor superior de la justicia).

La alusión a un orden social y económico justo no excluye la identificación de la “economía” como un ámbito específico (junto con la cultura) para la acción del Estado orientada por el fin de la digna calidad de vida de todos; fin, que despeja cualquier duda sobre el significado y el alcance en este terreno del valor superior de la justicia al conectarlo con los también superiores de la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad en tanto que, según el artículo 10.1 CE, fundamento del entero orden político y de la paz social, es decir, del orden constitu-

⁴ El empleo por el constituyente del artículo indeterminado “un” excluye por si mismo la posibilidad de cualquier otra conclusión.

El derecho originario comunitario europeo, de conformidad con el cual ha de interpretarse la CE, corrobora lo sostenido en el texto, ya que en el tampoco cabe encontrar un concepto preciso de desarrollo o progreso económico. El artículo 2o. del vigente TUE consagra como objetivo idéntica promoción del progreso económico y social, pero lo liga a la consecución de un “desarrollo equilibrado y sostenible” y al empleo de los siguientes medios: la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria. Y el artículo 2o. del Tratado de la Comunidad Europea, que identifica igualmente la misión de ésta con la promoción del desarrollo de las actividades económicas, califica dicho desarrollo como armonioso, equilibrado y sostenible y pone al servicio de su realización, además, del establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria, el conjunto de las políticas o acciones comunes previstas por el Tratado y enumeradas en sus artículos 3o. y 4o.

El proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se mantiene igualmente en un plano incompatible con la determinación de un preciso modelo. Su artículo I-3.3 impone a la Unión obrar en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente.

cional como un todo o unidad. En la voluntad constituyente de que tenga lugar una continuada “promoción” en este ámbito se manifiesta, pues, la procedencia de la antes aludida “optimización” de valores y bienes en términos más concretos de “progreso” de la economía (y la cultura).

Tampoco el progreso tiene aquí un significado único y preciso y en ningún caso en el sentido de equivalente a crecimiento cuantitativo. Lo impide el fin que lo cualifica, en tanto que dota al progreso, de un lado, de una doble dimensión cultural y económica incompatible con un concepto tan estrecho y, de otro, de una amplitud tal que lo confunde, gracias a la conexión con el fundamento del orden político y la paz social que le asegura —como ya ha quedado establecido— el artículo 10.1 CE, con la óptima realización del orden constitucional como tal. El progreso, como valor y, por tanto, bien constitucional, se cifra, por relación a su meta, en una digna calidad de vida, es decir, en una calidad de vida acorde con la dignidad de la persona en sociedad de que trata el repetidamente citado artículo 10.1 CE. Y esa calidad de vida en que debe traducirse la realización permanente del orden constitucional se predica de todos, lo que implica de suyo una doble dimensión individual y colectiva del progreso de la economía como condición de aquélla: la que proporcione calidad a la vida de cada una de las personas (no sólo de los españoles o ciudadanos cualificados por la nacionalidad) y la que haga lo propio a la vida en colectividad, en particular en las colectividades en las que las personas se integran política y administrativamente conforme a la organización territorial del Estado. No puede sorprender, por ello, que el artículo 129.1 CE, al prescribir la obligada participación de los interesados en organismos públicos relevantes en la materia, mencione conjuntamente la calidad de vida y el bienestar general.

La promoción del progreso de la economía ha de tener por objeto, en todo caso, “asegurar” la apuntada situación de calidad de vida. La elección del verbo “asegurar” contribuye sin duda a precisar el alcance de la promoción. Pues si ésta comporta desde luego la afirmación de un papel activo del Estado constituido en la economía, su conceptualización como aseguradora pone de relieve su consistencia desde luego en una acción de prevención de los riesgos de perturbación, dificultación o impedimento del progreso preciso para la consecución o el mantenimiento de la referida situación, así como, en su caso, de corrección o superación de las consecuencias de la actualización de tales riesgos.

La promoción del progreso de la economía prefigura así un dato constitucional relevante: la concernencia del Estado-organización o poder constituido por la vida económica al hacerse presentes en ésta intereses generales (públicos) que deben ser gestionados por aquél.

Desde estas consideraciones adquiere todo su sentido lo dispuesto en el artículo 9.2 CE, que hace referencia a los distintos aspectos o dimensiones de la vida colectiva: la política, la económica, la cultural y la social. La voluntad constituyente expresada en el preámbulo se convierte aquí en un complejo mandato normativo caracterizador del Estado democrático de derecho como social, mandato que comprende la promoción de las condiciones precisas (individuales y grupales o colectivas), la remoción de los obstáculos que se opongan a su plenitud, y la facilitación de la participación ciudadana en todas las dimensiones de la vida colectiva. Aunque es evidente que del precepto constitucional no cabe inferir consecuencias significativas en cuanto a la extensión, la intensidad, la forma o el alcance de la intervención estatal, también lo es que en él se legitima esa intervención, de modo que la economía no escapa, sino todo lo contrario, a la acción estatal de configuración y a una acción no precisamente limitada al plano de la tutela jurídica, sino, antes al contrario, comprensiva, de modo consustancial, de la procura del impacto efectivo en la realidad.⁵ Lo que hace de la economía una materia o un campo no sólo susceptible, sino vocado, más que simplemente proclive, a la administrativización. Pues la acción estatal, que obviamente ha de desarrollarse de acuerdo con la lógica que la norma fundamental imponga desde la división vertical de poderes, precisa, por su propio objeto, del entero ciclo de la gestión pública (normación y ejecución). El conjunto de intereses generales reconducible al progreso de la economía integra, pues, una tarea propia del complejo gobierno-administración pública ya desde la Constitución en virtud de la dirección de la política interior y de la administración pública que atribuye el artículo 97 CE al gobierno, en tanto que titular de la fun-

⁵ Así es también desde la perspectiva del derecho originario comunitario europeo. Además de las políticas comunitarias sectoriales de contenido económico previstas en el artículo 3o. del TCE, el artículo 4o. del mismo trata de la inclusión por la acción de los Estados miembros y de la Comunidad de políticas económicas (los primeros) y de una política económica basada en la coordinación de las anteriores (la segunda) que han de respetar el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia.

En el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa no hay novedad significativa a este respecto, como se deduce de sus artículos I-13 a I-15, ambos inclusive.

ción ejecutiva, y de la servicialidad a los referidos intereses desde la que el artículo 103.1 CE caracteriza al entero poder público administrativo.⁶ En tanto que organizado territorialmente en los términos del artículo 137 CE, es decir, articulado sobre instancias territoriales dotadas de autonomía para la “gestión de sus respectivos intereses”, el Estado social-administrativo así implicado ha de cumplir el mandato del artículo 9.2 CE y desarrollar las tareas aludidas a través de dichas instancias territoriales y, por tanto, del ejercicio por ellas de las competencias que le estén en cada momento atribuidas. Ello presupone la diversificación por círculos, cabalmente los referibles a las referidas instancias, de los intereses generales (públicos) y, por tanto, también los de índole económica.

Resumiendo. La Constitución:

- a) Considera la economía como un ámbito o una dimensión de la vida colectiva relevante para la efectividad y la plenitud del orden constitucional sustantivo, en la medida en que de su progreso depende, en tanto que condición necesaria aunque no suficiente, la calidad de vida adecuada a la dignidad de la persona que se predica para todos.
- b) Lejos de proclamar la neutralidad del Estado respecto de la vida económica, afirma su responsabilidad en el desarrollo de ésta; responsabilidad que se traduce en una función de promoción para el aseguramiento de la calidad de vida, a cumplir necesariamente mediante una acción de intervención en la economía —en los términos del mandato que contiene el artículo 9.2 CE y atendida a los intereses generales implicados— dirigida al progreso hacia un orden económico y social justo; fórmula que, lejos de definir un determinado

⁶ La integración de España en la Comunidad Europea, que obliga a interpretar la CE como formando “bloque” con el derecho originario comunitario, refuerza e incluso potencia la responsabilidad constitucional directa del complejo gobierno-administración, especialmente del gobierno y la administración generales. Pues en los asuntos de competencia comunitaria queda diluida la reserva constitucional de ley y al gobierno nacional corresponde la representación y defensa de los intereses españoles en el proceso de toma de decisiones comunitarias que luego han de ser ejecutadas internamente.

Téngase en cuenta que el artículo 99 del TCE califica las políticas económicas de los Estados miembros, a efectos de su coordinación, como de “interés común”; razón por la cual se apodera a la Comunidad Europea para la supervisión de la evolución de la economía en los distintos Estados miembros.

En el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa mantiene, en su artículo III-179, las previsiones del citado artículo 99 del TCE.

modelo o sistema económico, remite simplemente al orden constitucional sustantivo presidido por el valor superior proclamado en el artículo 10.1 CE.

- c) Deriva de la anterior responsabilidad la imposición al Estado constituido de una consecuente política social y económica en el plano del desarrollo constitucional; política que: *i*) forma parte así necesariamente de la gestión de los intereses públicos que incumbe a las diferentes instancias integrantes de la organización territorial del Estado, y *ii*) reclama, por su propio objeto y finalidad, su desarrollo a lo largo del entero ciclo de la aludida gestión de los asuntos públicos, incorporando —en la medida en que lo exija así la satisfacción del pertinente interés general— la acción gubernativo-administrativa y, en particular, la de ejecución administrativa. De donde se sigue que la responsabilización del Estado por la economía alcanza directamente, desde la Constitución, al complejo gobierno-administración en todas las instancias territoriales del Estado, conforme a la distribución de competencias entre éstas.

II. EL CONTENIDO Y ALCANCE CONSTITUCIONALES DE LA ECONOMÍA

El texto dispositivo de la Constitución traduce las consideraciones del preámbulo identificando la economía como ámbito que concierne al Estado, cuya relevancia justifica la dedicación a ella, junto con la Hacienda, de un título entero, el séptimo de la norma fundamental.

Se trata de un ámbito de la realidad social de confines ciertamente imprecisos, pero desde luego de notable amplitud. Conforme al expresado título:

- Se refiere a la riqueza (a toda ella), de la cual se advierte que adopta distintas formas y puede ser objeto de diferentes titularidades (artículo 128.1 CE).
- Y, en efecto, la riqueza aparece compuesta, en todo caso, tanto por cosas, recursos o medios de producción (todos ellos), como por actividades en general o servicios en particular (la totalidad de unas y otros) (artículos 128.2 y 129.2 CE). Para los primeros lo relevante es la organización de su apropiación, uso, disfrute y disposición (su propiedad, como dice el artículo 129.2 CE, para los medios de

producción); organización que gira, en lo fundamental, sobre las instituciones de la propiedad y del dominio público y comunal (artículo 132, en relación con el artículo 33 CE). Para los segundos lo determinante es la iniciativa (para la actividad en tanto que empresa) y, por tanto, el régimen de su desarrollo, según que sean accesibles a todos los sujetos, públicos y privados (inciso inicial del artículo 128.2 en relación con el artículo 38 CE) o el acceso a ellas de los sujetos privados esté más o menos restringido, condicionado o incluso reservado a los sujetos públicos (inciso segundo del artículo 128.2 CE).

Con estos términos de organización de los bienes y de las actividades se corresponde el reconocimiento de que la relación con unos y otros da lugar a intereses privados e intereses generales, como resultado de: *i*) la importante regla de la subordinación al interés general de toda la riqueza en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad (128.1 CE), y *ii*) la habilitación al poder público para, en caso de exigencia del interés general, acordar la intervención de empresas (sinónimo aquí de unidades de organización de actividades de contenido económico sostenidas por sujetos privados) (artículo 128.2 CE).

- La perspectiva preferente de la economía es la de la actividad, si bien presuponiendo obviamente la precisión por ésta de medios, recursos y cosas, cuyo régimen no es indiferente para aquélla. Al establecer la necesaria habilitación a los sujetos públicos, el inciso inicial del artículo 128.1 CE se refiere por ello a la “actividad económica”, que necesariamente no es otra que la que, en virtud de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, pone en la disposición de los sujetos privados. Y al reservar la correspondiente competencia en la materia a favor del Estado en sentido estricto, el artículo 149.1.13 CE se refiere igualmente a la planificación de la “actividad económica”.

La actividad que incluye la economía es desde luego toda la de contenido y finalidad económicos, la cual en modo alguno es una magnitud dada, sino antes al contrario variable y evolutiva por su marcado carácter contingente e histórico. Como también presenta por ello este mismo carácter el deslinde entre las actividades de contenido económico libremente accesible a todos los sujetos —privados (en virtud de la libre empresa; artículo 38 CE) y públicos (en virtud

del reconocimiento de la iniciativa pública en la actividad económica; artículo 128.2, inciso inicial, CE)—, de las que su acceso por los sujetos privados está restringido o condicionado o incluso en principio excluido por reservadas a los sujetos públicos. La Constitución renuncia, por ello, a efectuar por sí misma dicho deslinde, remitiéndolo a la ley (artículo 128.2, inciso segundo, CE).

Dada la relación del régimen de las actividades económicas con el de los medios, recursos y cosas, la delimitación del ámbito de las fórmulas organizativas de su apropiación, uso y disfrute y disposición es igualmente contingente e histórico, efectuándose directamente por la Constitución sólo de manera muy parcial (por la vía de la excepción en el artículo 132 a la regla general del artículo 33 CE) y quedando entregada, así, también sustancialmente a la ley.

- La amplitud de la economía es la que permite la diferenciación de una “economía general” y una “actividad económica general”, de las que hablan, respectivamente, los artículos 38 y 131.1 CE y que presuponen economías —integradas por conjuntos de actividades económicas— parciales, incluso y sobre todo territoriales. Estas últimas y su relación con la general afloran en la alusión que al “desarrollo regional” y la procedencia de su equilibrio y armonización hace el artículo 131.1 CE.

La anterior diferenciación es independiente de la que resulta de la segmentación de la economía por tipos de actividades o “sectores económicos” a los que se refieren el artículo 130.1 (destacando la agricultura, la ganadería, la pesca y la artesanía), incluso desde el punto de vista del lugar o las condiciones especiales de realización (zonas de montaña) y también el artículo 131.1 CE en términos de desarrollo sectorial requerido de equilibrio y armonización.

Ambas perspectivas —territorial y funcional o sectorial— de la economía son independientes y compatibles entre sí, de modo que la acción sobre la economía general puede producirse desde luego por sectores económicos. Esto es así porque la economía general engloba necesariamente a las economías territoriales parciales, de modo que su gestión incluye cuanto demande justamente el interés general, es decir, los intereses públicos cuya gestión está constitucionalmente asignada al poder central. Desde la óptica de la acción pública se reserva a éste, en efecto, sólo la competencia relativa a las bases y la coordinación de la planificación general, pero para su

ejercicio sobre la entera materia de la “actividad económica”, es decir, de toda la economía. Lo confirman las previsiones del artículo 131.2 CE sobre el proceso decisorial (en el que deben intervenir tanto las comunidades autónomas, como las organizaciones de los agentes socio-económicos) cuando se trata de “ordenar” la economía general. Los términos de la apuntada reserva competencial a la instancia general o central permiten ciertamente, pues, la asunción estatutaria por las comunidades autónomas de la competencia sobre el resto de la gestión de la materia, pero referida ya exclusivamente a sus respectivas “economías” en virtud de la circunscripción legal de sus ámbitos competenciales a los pertinentes “círculos de interés”. Posibilidad de asunción ésta última que, aún cumpliéndose, en modo alguno cierra tampoco la de acotación legal en favor de las instancias locales de la competencia que proceda sobre la correspondiente “economía local”.

- La regla de la subordinación de toda la riqueza al interés general, al propio tiempo que establece la relación entre éste y el interés privado, señala claramente el criterio y el límite de la acción del Estado en la promoción del progreso de la economía: la promoción debe alcanzar ciertamente a todo, pero sólo a cuanto reclame el interés general. Obviamente el interés general en la economía deriva primariamente de la regulación contenida en el título VII ahora comentado puesto en relación con el contenido del capítulo III del título I CE, es decir, el que define los objetivos de la política social y económica.

III. LAS INSTITUCIONES DE LA ECONOMÍA GENERAL EN TANTO QUE ORDEN

Siendo la CE una unidad o sistema, los artículos 128 a 132 CE presuponen, por de pronto, la existencia de un orden en la economía general; precisamente el orden derivado de su articulación y funcionamiento (en términos de actividades económicas) conforme, necesariamente, a determinadas instituciones, concretamente las que se precisan a continuación.

1. *El mercado*

La institución que organiza, en principio, las actividades económicas no es otra que el mercado. Así resulta:

- Del reconocimiento, como derecho, de la libertad de empresa precisamente en el “marco de la economía de mercado” (artículo 38 CE), desde el que se entienden: *i*) la afirmación de la existencia de una pluralidad de formas y de distinta titularidad (pública y privada) de la riqueza (artículo 128 CE); *ii*) la alusión a la empresa como sujeto de la actividad económica, que es propietaria de los medios de producción, de modo que el poder público debe procurar los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de éstos y puede intervenirla cuando así lo exija el interés general (artículo 129 CE), y *iii*) la regulación de la acción de los poderes públicos, desde su incidencia de una manera u otra en el desarrollo de actividades, que por supuesto es desarrollada por sujetos privados y, en su caso, sujetos públicos, pero en ejercicio simplemente de la iniciativa en la actividad económica (artículos 130 y 131 CE).

Interpretado el artículo 38 CE, en su relación sistemática con los artículos 128 a 132 CE y, como debe ser, desde el entendimiento de la CE como elemento del *Verfassungsbund* que forma con el derecho originario comunitario europeo, la opción por la economía de mercado y, por tanto, por la organización de la actividad económica sobre la institución del mercado, representa una decisión básica o principal, pues aparece proclamada justamente como principio que debe ser respetado por la acción de los poderes públicos en los artículos 4o. y 98 del TCE.⁷

- De la habilitación expresa de la iniciativa pública en la actividad económica, es decir, del apoderamiento al poder público para emprender actividades económicas en el mercado (artículo 128.2 CE).

Esta habilitación, que en cualquier caso no pone en cuestión el mercado, es perfectamente congruente con el derecho originario comunitario europeo, que es neutral o indiferente respecto a la permisión o no de la iniciativa pública económica, según se desprende del artículo 295 del TCE.⁸ Por ello mismo, este tratado, cuando así

⁷ El proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa no supone alteración alguna en este punto, según se desprende del contenido de su artículo III-178, si bien su artículo I-3.3 habla, más matizadamente, de una economía social de mercado altamente competitiva.

⁸ En el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa este precepto pasa a ser el artículo III-425.

procede por razón del objeto regulado, debe contemplar y contemplar la posible existencia de empresas públicas.

- De la previsión de la reserva por ley al sector público, incluso en caso de monopolio, de determinadas actividades económicas; reserva, que debe entenderse, dada su formulación, supone una excepción a la regla de principio establecida en el artículo 38 CE (artículo 128.2 CE).

También esta disposición, de la que resulta el deslinde por ley, como efecto negativo de las reservas al sector público, del ámbito material de operatividad de la libertad de empresa y, por tanto, de la institución del mercado, es plenamente conforme con el derecho originario, según resulta sin más del artículo 86 del TCE.⁹

Como institución, el mercado:

- a) Presupone la libertad de empresa (complementada por la iniciativa pública en la actividad económica),¹⁰ lo que quiere decir, el libre acceso, la libre permanencia y el libre abandono del mismo,¹¹ ya que requiere pluralidad de actores.
- b) Impone, por serle consustancial,¹² la igualdad de los actores en su actuación en el mercado, es decir, la libre concurrencia o competencia.

Esta interpretación es imperativa desde la obligada consideración de la CE, como ya se ha dicho, en el bloque que forma con el derecho origina-

⁹ Precepto equivalente se encuentra en el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Se trata del artículo III-166.

¹⁰ Como ya se ha señalado en el texto, el artículo 38 CE vincula libertad de empresa y economía de mercado, haciendo de ésta, correctamente, el marco propio de aquélla. La previsión independiente en el artículo 128.2 CE de la iniciativa pública en la actividad económica, sustancialmente distinta a la libertad de empresa, se entiende desde el estatuto subjetivo propio del poder público y, en particular, el poder público administrativo, montado no desde la libertad y la autonomía-capacidad universal, sino justamente desde la legalidad-competencia y la heteronomía.

¹¹ En este triple aspecto se concreta el contenido de la libertad de empresa conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional. En este sentido, SsTC 37/1981, 37/1987 y 225/1993.

¹² Aunque el artículo 38 CE no menciona expresamente la libre concurrencia o competencia, es claro que ésta está implícita en la proclamación de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado.

rio comunitario europeo. En los ya citados artículos 4o. y 98 del TCE el principio de economía de mercado se extiende sin más a la libre competencia.¹³

En tanto que organizador de la actividad propia de la economía general, el mercado es una institución garantizada por la norma fundamental.¹⁴ Su garantía directa por ésta es cualitativa, en el sentido de que no comprende un definitivo y preciso elenco de actividades, pero, por ello mismo, es único en su lógica de funcionamiento, lo que comporta:

1. Su condición de pieza necesaria del ordenamiento constituido en su totalidad.
2. El juego, en el marco que de él resulta y para cuantas actividades en cada momento comprenda, de todos los derechos relevantes para su funcionamiento —en particular y, además, del de libertad de empresa, los de libre circulación de bienes (mercancías y servicios), capitales y personas, libre prestación de servicios y libre establecimiento— y su ejercicio conforme al régimen propio de la libre competencia o competencia, con correlativa prohibición de la adopción por cualquier poder público de cualesquiera medidas que, directa o indirectamente, obstaculicen tales derechos, así como imposición a dicho poder público de velar desde luego por la referida libre competencia. Este es el sentido que, integrándolo en el complejo normativo que forma la CE con el derecho originario comunitario europeo, debe darse al artículo 139 de la norma fundamental y, por tanto, al denominado principio de unidad del mercado. Tanto más, cuanto que esta unidad es decisiva hoy para la efectividad de: *i*) el mercado común o mercado interior de que hablan los artículos 2o. y 3.1, inciso c, del TCE y, más ambiciosamente, del espacio sin fronteras interiores a que alude el artículo 2o. del TUE, y *ii*) el funcionamiento del mercado común o interior europeo como pieza de una economía abierta, tal cual exigen los artículo 4.1 y 98 TCE, lo que vale decir en primer lugar al entero espacio sin fronteras producto de la integración supranacional. Pues en tal mercado común o interior europeo, propio de una economía abierta, rigen tanto las antes

¹³ Lo mismo sucede en el artículo III-178 del proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

¹⁴ En este sentido, las SsTC 176/1982 y 96/1984.

enumeradas libertades (artículo 3.1, c, en relación con los artículos 39 y ss. TCE), como la interdicción a los Estados miembros de derechos de aduana y de restricciones cuantitativas a la entrada y salida de mercancías y de cualesquiera otras medidas de efecto equivalente (artículo 3.1, a, en relación con los artículos 28 a 31 TCE). Y carece de todo sentido que la consistencia del mercado único comunitario europeo tenga más consistencia que el mercado único determinado por el orden constitucional interno.

3. Su carácter, por ello, de pieza resultante de una configuración administrativa continuada, en el sentido de que su funcionamiento efectivo conforme a la lógica de la libre competencia que le es propia depende de la vigilancia de su evolución y, en su caso, de la intervención administrativa dirigida a prevenir la actualización de riesgos de desvirtuación, corregir las consecuencias de dicha actualización y sancionar las infracciones. En definitiva y al no poder existir el uno sin la otra, mercado y política público-administrativa de libre competencia aparecen estrechamente imbricados; política ésta, que forma parte, por demás, del núcleo duro de la política económica.

La necesidad y unidad del mercado no es, por lo dicho, incompatible con la variabilidad de su contenido (las actividades a las que sirve de marco institucional) en el tiempo y el espacio. Lo primero resulta con naturalidad de la contingencia e historicidad de la decantación de los intereses generales o públicos y particulares o privados, razón justamente por la cual la Constitución no se pronuncia por ningún orden económico concreto, entregando su definición al continuado proceso de desarrollo constitucional en el seno de la estructura estatal; definición, de la que ha de derivar en cada momento —como consecuencia de la identificación, a partir y sobre la base de valores y bienes constitucionales, de intereses generales demandantes de la restricción o incluso exclusión del juego del mercado— la delimitación negativa de las actividades incluidas en este último. De la Constitución no es posible extraer un preciso límite a esta operación de delimitación más allá del que comporta la combinación de: *i*) la opción básica de la organización de principio (lo que parece implicar: con carácter de regla general) de las actividades de contenido económico con arreglo a la institución del mercado, y *ii*) el requerimiento de que toda restricción o incluso exclusión del mercado se refiera precisa-

mente a actividades-servicios que presenten la nota de “esencialidad”¹⁵ (artículo 128.2 CE). Del bloque del que, junto con el derecho originario comunitario europeo, forma hoy parte la Constitución se infiere, sin embargo y además de la corrección de la afirmación anterior, la plena legitimidad en el orden supranacional de la organización pública del desarrollo de actividades y, por tanto, la prestación de servicios que, aun siendo económicos, presenten un interés general suficiente para ello.¹⁶

Lo segundo, es decir, la variabilidad en el territorio de la economía de mercado viene impuesta por la organización territorial del Estado y la doble consecuencia que de ésta se sigue: la diferenciación de economías territoriales y la distribución de competencias en materia de economía. La unidad de mercado no se opone, pues, a que, en virtud de sus competencias en la materia y para las actividades económicas que queden en los círculos de interés públicos cuya gestión les corresponda, las comunidades autónomas, así como, en su caso, también, las administraciones locales establezcan restricciones y, en su caso, exclusiones propias al mercado. Como tampoco lo hace a la igualdad de derechos en todo el territorio nacional (artículo 139.1 CE), pues los que, según se ha razonado, están vinculados a la lógica institucional del mercado y no incluyen disposición alguna sobre el acceso mismo a concretas actividades económicas. Tal variabilidad en modo alguno es tampoco contraria al derecho originario comunitario europeo, ya que es igualmente característica de la integración supranacional, en la medida en que ésta da lugar a que la economía general propia forme parte de la más amplia economía comunitaria, en la cual se decantan intereses generales y, asi-

¹⁵ Sobre el significado del carácter esencial en actividades-servicios, véanse las SsTC 74/1982, 79/1982 51/1986, 8/1992 y 206/1990.

¹⁶ Pues del artículo 86 TCE se deduce la viabilidad del otorgamiento por el poder público de derechos especiales o incluso exclusivos respecto de determinadas actividades de interés económico general y, por tanto, de la legitimidad de la existencia de un elenco de actividades sustraídas al mercado cuando y en la medida misma en que así lo requiera el interés general que se haga presente en ellas y a pesar de su contenido o carácter económico. Y sobre ello el artículo 16 TCE determina, precisamente por el valor que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión Europea y su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, que la Comunidad Europea y los Estados miembros deben velar, en el ámbito de sus respectivas competencias, por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido (es decir, principios y condiciones o lo que es lo mismo criterios y reglas, propios y, por tanto, distintos de los del mercado y la libre competencia).

mismo, comunitarios (los que el artículo 98 TCE califica de “intereses comunes”) que justifican competencias comunitarias: la de velar por la libre competencia respecto de actividades con relevancia para el mercado común (artículos 81 y ss. TCE)¹⁷ y la de coordinación de las políticas económicas estatales (artículos 99 y ss. TCE).¹⁸

Del derecho originario comunitario europeo, concretamente del artículo 86 TCE, tal como es objeto de interpretación por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, sí resulta una ulterior precisión para la correcta interpretación del orden constitucional. Se exige, en efecto y para su validez, la justificación, en términos de razonabilidad, de toda restricción o exclusión del mercado (la concesión de derechos especiales o exclusivos en alguna actividad), teniendo en cuenta que la entrega a la libre competencia es principio general (artículo 4.1 TCE) y, al mismo tiempo, la función de promoción de la cohesión social y territorial de los servicios de interés económico general constituye un importante valor común (artículo 16 TCE). Es claro, así, que, teniendo el mercado idéntica posición principal en la CE, la reserva al sector público que autoriza el artículo 128.2 CE requiere, para su validez, de suficiente justificación en el interés general, lo que vale decir en valores o bienes constitucionales de entidad bastante para ello.

Una última, pero importante precisión: siendo, como es, una institución garantizada y entregada a la acción configuradora constante del poder público (en el sentido y con el alcance ya indicados y a través de la política de defensa de la competencia), el mercado es, en sí mismo, también un valor y un bien constitucional cuya consecución concierne al poder público constituido. Lo que significa que la vigencia efectiva del mercado, con el ámbito que tenga en cada momento y su correcto funcionamiento, integran un verdadero interés general, con las consecuencias que de ello se siguen para la actuación de los poderes públicos en general y el poder público administrativo en particular. Así lo corroboran:

— El inciso final del artículo 38 CE, cuando impone a los poderes públicos el deber de garantizar y proteger el ejercicio de la liber-

¹⁷ Artículos III-161 y ss. del proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

¹⁸ Artículos III-178 y ss. del proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

tad de empresa (sólo posible en el marco de la economía de mercado) y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

- El inciso inicial del artículo 129.2 CE, que asigna a los poderes públicos la promoción eficaz de las diversas formas de participación en la empresa (se entiende a la empresa que alude el artículo 38 CE); el fomento, mediante una legislación adecuada, de las sociedades cooperativas, y el establecimiento de los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción.

En tanto que de interés general, el mercado, que organiza las actividades económicas desarrolladas en ejercicio de la libertad de empresa y la iniciativa pública económica, da lugar a una realidad social organizada (el que, en contraposición al sector público del que inmediatamente se tratará, puede calificarse de sector privado), teniendo la organización de éste enorme relevancia constitucional. De un lado, están los sindicatos (fruto del ejercicio del derecho fundamental de libre sindicación; artículo 28 CE) y de otro se encuentran las organizaciones profesionales de los empresarios (fruto del derecho fundamental de asociación; artículos 22 y 52 CE), que constituyen las estructuras sociales sobre las que nada menos que el artículo 7o. CE, desde su privilegiada posición sistemática, puede afirmar que los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios.

2. *El sector público*

En la economía general mercado y sector público conviven. A este se refiere expresamente el artículo 128.2 CE con ocasión de la reserva al mismo de recursos o servicios esenciales, mientras que la heterogeneidad de las actividades económicas privadas aparece en el artículo 130.1 CE con el carácter simplemente de “sectores económicos”. *Ex Constitutione* se diferencia en la economía general, pues, un sector público y un sector privado; clasificación subjetiva o de los actores en la economía, que se mueve en plano distinto al de las actividades por relación a su organización o no por el mercado.

Esta convivencia de ambos sectores es, por ello, aporoblemática siquiera considerando el sector público como el conjunto de las empresas creadas por los poderes públicos o en manos total o parcialmente de éstos, es decir, como el fruto en cada momento de la iniciativa económica por parte de éstos. El inciso inicial del artículo 128.2 CE circunscribe estrictamente su alcance, por razón de su propio tenor literal, a la necesaria habilitación para el desarrollo de la actividad económica, que, a falta de ella, sólo podría desplegarse por los sujetos privados, en tanto que titulares exclusivos de la libertad de empresa reconocida en el artículo 38 CE. De ello se sigue con toda naturalidad que el régimen de ejercicio de la actividad derivada de la iniciativa pública económica no es otro que el propio de la economía de mercado establecido por este último precepto constitucional (y, por tanto, el de la libre competencia). Lo que corrobora plenamente el derecho originario europeo (artículo 86 TCE), de otro lado neutral respecto de la iniciativa pública de que se trata y sus consecuencias en cuanto a la propiedad (artículo 295 TCE). Lo único que en el sector público así entendido no pertenece a la lógica del mercado es la iniciativa económica misma (separable de la actividad económica a desarrollar en virtud de la misma y de su organización en empresa), que es una decisión pública únicamente justificable por relación al interés general y cuya lógica es la propia de las decisiones del poder público (administrativa, en su caso).

De la distribución territorial al interior del Estado de las competencias en materia económica se sigue sin más la pluralidad de los poderes públicos capaces de actuar la iniciativa pública en la actividad económica y, por tanto, también de los sectores públicos. El artículo 134 CE, al tratar de los presupuestos generales del Estado, habla por ello sólo del “sector público estatal”, presuponiendo implícitamente la existencia de los sectores públicos “autonómicos” y “locales”. Lo que se corresponde con la doble diferenciación de economías regionales y locales en el seno de la economía general y de círculos territoriales de intereses generales más circunscritos dentro del complejo total de intereses generales. La distinción entre sector público estatal o de la instancia general del Estado y sector público total (comprensivo del anterior y de los demás sectores públicos territoriales) aparece en el artículo 136 CE desde la perspectiva de la competencia directa del Tribunal de Cuentas para el control del primero y su actuación en todo caso como supremo órgano fiscalizador de todo el segundo.

La expresión “sector público estatal”, tal como la emplea el citado artículo 134 CE, es, sin embargo, amplia, en cuanto destinada a comprender, dada la lógica de la técnica presupuestaria, todos los centros o unidades de ingreso y gasto de la instancia general estatal. De este modo se confunden presupuestariamente el sector público debido a la iniciativa económica y el integrado por el giro o tráfico propio del poder público, en especial el administrativo, es decir, el de los servicios públicos de que habla el inciso final del artículo 106.2 CE. Esta confusión es lógica desde el punto de vista presupuestario, dada la relación entre economía y Hacienda pública, que luce en la rúbrica misma del título VII CE, dada la importancia del Estado como centro de gasto en la economía general. Pero no lo es más allá, por constitucionalmente indebida. La actividad del Estado (y su patrimonio) distinta de la resultante del ejercicio de la actividad de iniciativa pública en la economía está, por imperativo constitucional, al margen del mercado, rigiéndose por reglas propias, ajenas a la lógica consustancial a éste. Así resulta:

- Del artículo 103.1 CE, que establece el código constitucional básico de toda la actividad pública (la gestión de los intereses generales o públicos) distinta de la consistente en legislar o juzgar y ejecutar lo juzgado, que se reconduce a la administrativa. De donde la equiparación —como mínimo— entre actividad del poder público administrativo y servicios públicos, los cuales resultan ser así una noción distinta tanto a la de “servicios esenciales” (artículos 28.2, inciso final; y 128.2 CE).¹⁹ Justamente por ello el artículo 149.1.18 CE prevé un régimen jurídico específico para la actividad administrativa, toda ella sin excepción. En toda esta actividad no hay aso-

¹⁹ La esencialidad de una actividad o servicio deriva de un juicio acerca de su trascendencia para la vida colectiva con entera independencia de la organización de su desarrollo. El carácter público de un servicio remite a su concernencia a un poder público por implicación, en último término, de valores o bienes constitucionales determinantes de un interés general, que reclama una organización jurídico-pública o administrativa de su prestación. Ambas categorías coinciden únicamente cuando los requerimientos del interés general imponen una organización jurídico-pública que desplaza o, cuando menos, limita el mercado. El artículo 128.2 CE requiere, por ello, el carácter esencial del servicio para su reserva al sector público, sobre todo en caso de monopolio. Sobre la diferenciación o la coincidencia de estas categorías, véase Parejo Alfonso, L., “Servicios públicos y servicios de interés general: la renovada actualidad de los primeros”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 7, 2o. semestre, 2004, pp. 51-68.

mo alguno de libertad o autonomía alguna en y para la actuación; hay, por el contrario, heteronomía y exclusivo servicio al interés general con sometimiento a la ley y al derecho. No hay, por tanto, capacidad jurídica universal para obrar, hay sólo competencia derivada de la atribución de potestades.

- De los artículos 132 a 136 CE, que establecen el código constitucional básico de la Hacienda pública, es decir, del Estado en cuanto centro de derechos y obligaciones económicas y financieras y titular de bienes; código extensible, en lo sustancial, a las comunidades autónomas y a la administración local en virtud de los artículos 156 a 158 y 142 CE, respectivamente. Pues el Estado (todo) ha de actuar como centro de ingreso y gasto con arreglo a la correspondiente habilitación-potestad (presupuesto), financiándose, en su caso, con cargo a tributos legalmente establecidos y regulados, pudiendo emitir deuda o contraer crédito únicamente previa autorización legal y en los términos de ésta y operando siempre bajo el control parlamentario, así como siendo responsable o titular del patrimonio nacional y del dominio público y comunal, respectivamente, sometidos a un régimen contrapuesto al propio de la propiedad privada, y de su patrimonio ordinario, cuyo régimen se entrega igualmente a una ley para la determinación de las singularidades de su administración, defensa y conservación.

De esta suerte, pues, el sector público engloba dos realidades bien diversas:

- a) De un lado, el conjunto de las actividades económicas organizadas (empresas) debidas a la iniciativa pública otorgada por el artículo 128.2 CE; conjunto, que queda comprendido en el ámbito propio del mercado.
- b) De otro lado, el conjunto de las actividades articuladas como funciones y, por tanto, potestades en vista de intereses generales relativos a la economía, anudadas por ello a las correspondientes organizaciones públicas, concretamente administrativas, incluso si tienen contenido económico; actividades que responden a la lógica del interés general, no del mercado.

3. *La política económica*

Si, como ya nos consta, la Constitución contempla competencias en materia económica, permitiendo su específica distribución a lo largo de la organización territorial del Estado, competencias que deben servir los correspondientes intereses generales, es claro que contempla también la existencia de una política económica, aunque no la mencione expresamente al tratar sistemáticamente de la economía. No otra cosa debe entenderse, en efecto, que es lo que la norma califica en este punto de “planificación” (en sus artículos 38, 130, 131 y 149.1.13 CE).²⁰ Es la solución en todo caso pertinente en el seno de la Comunidad Europea, en la que las políticas económicas de los Estados miembros tienen la consideración de “asunto común” justificativo de la coordinación comunitaria capaz de sustentar el dictado de orientaciones generales a título de recomendaciones y de la supervisión supranacional de la evolución de la economía en el seno de aquéllos (artículos 98 y 99 TCE).

Además de expresión de las opciones adoptadas en ejercicio de sus competencias por los poderes públicos y conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional,²¹ esa política económica guarda relación con la lógica del funcionamiento del Estado de las autonomías y la lealtad, la cooperación y la coordinación en su seno, siendo así la manifestación objetiva de la confluencia constructiva del conjunto de competencias económicas resultante de la distribución territorial del poder público. La importancia concedida a la coherencia de la política económica es la razón por la que el constituyente se ha sentido obligado a fijar directamente los elementos del proceso decisional, participado —en el seno de un Consejo constituido a tal fin— por las instancias territoriales autonómicas y las organizaciones del sector privado, conducente a la fijación de la política general.

Precisamente por ello la política económica es objeto, en su condición de acción estatal de configuración de la economía en toda su complejidad, de tres referencias constitucionales principales que se le imponen con carácter estructural.²²

²⁰ Así lo tiene establecido el Tribunal Constitucional: SsTC 1/1982 y 96/1984.

²¹ SsTC 31/1981, 1/1982, 32/1983, 32/1983, 42/1983, 144/1983, 125/1984, 24/1985, 80/1985 y 95/1986.

²² Con entera independencia del margen de libertad que dejen obviamente al poder público constituido y, en primer lugar, al legislador formal.

- La primera opera en el plano de la economía en cuanto orden. Se reconduce a la participación y es doble: i) la participación de los trabajadores en los medios de producción y en el funcionamiento de las empresas (promoción de: el acceso a la propiedad en la empresa, las sociedades cooperativas y la participación en la empresa; artículo 129.2 CE), y ii) la construcción de la seguridad social y del funcionamiento de los organismos públicos con relevancia directa para la calidad de vida o el bienestar general (artículo 129.1 CE).
- La segunda incide en la dimensión funcional de la economía como conjunto de actividades económicas para postular la equiparación del nivel de vida de todos los españoles mediante la modernización y el desarrollo de todos los sectores económicos (tipos de actividades económicas: agricultura, ganadería, pesca, artesanía, etcétera) y el tratamiento especial, si procede, de territorios (las zonas de montaña, las islas) (artículos 130 y 131, inciso final, CE).
- Y la tercera hace lo propio en la dimensión territorial de la economía general (diferenciación en ella de economías locales y regionales) para postular el equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, atendiendo a las circunstancias del hecho insular (artículo 138 CE).

La política económica no puede desconocer estos elementos estructurales al perseguir su fin último, anticipado en el preámbulo de la norma fundamental. Pero estos elementos, sin dejar de portar ellos mismos valores y bienes constitucionalmente protegidos, se circunscriben a concretar el obligado contexto en el que aquélla debe desplegarse y, por ello, en modo alguno define directamente, por desagregación del expresado fin último, el elenco de los valores y bienes constitucionales sustantivos a cuya máxima realización históricamente posible debe servir a título de intereses generales, justamente mediante su optimización. Como revela sin más su rúbrica, ese elenco encuentra su asiento constitucional en el capítulo III del título I CE, lo que corrobora el inciso final del artículo 40.1 CE al vincular la política de los poderes públicos a la promoción de las condiciones favorables para el progreso social y económico. De ahí que, sin perjuicio de la eventual condición de derechos o deberes constitucionales del ciudadano de su contenido dispositivo, éste se presente primariamente como conjunto de principios rectores cabalmente de la política social y económica de los poderes públicos, es decir, de princi-

pios que, al tenor del artículo 53.3 CE, deben *informar la actuación* de todos los poderes públicos.

IV. LAS BASES CONSTITUCIONALES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA
DE LOS PODERES PÚBLICOS: LOS VALORES Y BIENES PROTEGIDOS
POR LA NORMA FUNDAMENTAL DETERMINANTES
PARA LA CRISTALIZACIÓN, EN CADA CASO,
DEL INTERÉS GENERAL EN LA MATERIA

1. *Los valores y los bienes constitucionales y la política estatal*

Las referencias constitucionales estructurales de la economía penetran en el cuadro de valores y bienes constitucionales de carácter económico por la vía del establecimiento del valor basal de la política económica: la estabilidad económica con pleno empleo (artículo 40.1 CE). La sintonía en este punto de los dos planos del *Verfassungsbund* que forma la CE con el derecho comunitario europeo es total. Pues éste propugna la consecución de un desarrollo equilibrado y sostenible (artículo 2o. TUE), un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas y un crecimiento sostenible y no inflacionista con alto nivel de empleo (artículo 2o. TCE) y la evitación de déficit públicos excesivos (artículo 104 TCE).²³

La estabilidad económica (con pleno empleo) así fijada consiste, en efecto, en un valor complejo que incorpora:

- La doble dimensión funcional y territorial del desarrollo de las distintas actividades económicas. Queda claro así que el progreso social y económico de que habla el artículo 40.1 CE (conectando con el preámbulo de la norma fundamental) incluye obviamente la modernización y el desarrollo de los sectores económicos a que se refiere el artículo 130.1 CE en los términos del obligado adecuado

²³ En el mismo sentido el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, habla de: un desarrollo sostenible basado en un crecimiento equilibrado y en la estabilidad de los precios (artículo I-3.3), precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias saneadas y balanza de pagos estable como principios rectores de las políticas económicas de los Estados y la Unión para la consecución de los fines fijados en el artículo I-3 (artículo III-137) y la evitación por los Estados miembros de déficit públicos excesivos (artículo III-184.1).

equilibrio entre las diversas partes del territorio español que impone el artículo 138.1 CE. De esta forma, es decir, en tanto que elementos componentes del progreso social y económico, las repetidas referencias constitucionales estructurales pasan a formar parte del cuadro de valores de la política económica.

- La dimensión relativa al resultado de configuración del orden social de la política económica en la doble faceta de la distribución regional y personal de la renta (artículo 40.1 CE). Es esta dimensión la que proporciona el sentido último al cuadro constitucional de valores considerado. Pues es la que lo conecta con el valor superior de la dignidad de la persona y su libre desarrollo en sociedad que, por hacer posible la calidad de vida, otorga fundamento al orden político y social (artículo 10.1 CE), objetivo del Estado definido por el artículo 1.1 CE y responsable universal de las condiciones de vida en los términos del artículo 9o. CE. Nótese, en efecto, que la distribución de la renta se califica de “más equitativa”, es decir, la históricamente más óptima en cada momento (en el sentido del progreso histórico) y, por tanto, la realizadora, en definitiva y en este terreno, del valor superior de la justicia.

Todas las anteriores dimensiones son inseparables unas de otras. El deber estatal de promoción de las condiciones favorables se extiende por igual a todas ellas. Y la estabilidad económica es justamente el marco en el que dicha promoción debe producirse; es el criterio que rige la ponderación, en cada momento y a la luz del entero orden constitucional, entre las aludidas dimensiones a efectos de la adopción de las correspondientes decisiones. Es, en definitiva, la pieza articuladora del cuadro relevante de valores constitucionales, de él depende, por tanto, la composición de éstos en cada supuesto y momento y, en definitiva, su decantación en intereses generales capaces de otorgar soporte a decisiones y medidas concretas. De donde se sigue que la política económica es necesariamente, además, social, en el doble sentido de que, sin dejar de ser ella misma, debe incorporar las consideraciones de índole social que su cuadro de valores de referencia le imponen y de comprender, además, un halo de medidas de cobertura de riesgos sociales específicos ligados justamente a la economía y el despliegue por ésta de su lógica propia.²⁴

²⁴ Así luce muy especialmente en el artículo 42 CE, por más que en el texto se prescindiera de referencia al mismo por su claro origen en la coyuntura histórica de país en de-

La estabilidad no sólo no es, por lo dicho, incompatible con el progreso o desarrollo, ni siquiera medido en términos exclusivos de crecimiento. Equivale a imposición a éste de equilibrio en sus magnitudes determinantes de una evolución sana de la economía y de armonía en la distribución territorial y personal de la renta que produce, es decir, de nuevo en sintonía con el derecho comunitario europeo, al que éste denomina desarrollo armonioso y equilibrado. Reclama, pues, del Estado una acción dirigida a la optimización de los valores de progreso económico y social en términos que aseguren la estabilidad de la economía así entendida.

Pero, además y por lo mismo que la economía forma parte integrante del orden constitucional como un todo, la estabilidad en el progreso no es tampoco independiente de la suerte del ciudadano, el cual no queda así entregado sin más a la evolución de la vida económica.²⁵ Por eso, a través de la preocupación por la distribución de la renta, se conecta igualmente a la cohesión social, a valores de neto carácter social, ligados a la prevención de los riesgos inherentes a la vida económica y la corrección de las consecuencias de su actualización.²⁶ Por eso otros valores se reconducen a la seguridad en una triple vertiente:

- a) La del ciudadano en general como consumidor o usuario final de productos o servicios colocados o prestados en el mercado y, por tanto, comercializados; seguridad tanto en el orden personal (riesgos para la integridad personal, la vida y la salud), como en el patrimonial (riesgos para los intereses económicos legítimos) (artículo 51 CE).
- b) La del ciudadano durante su vida activa para cubrir la totalidad de las contingencias —calificadas constitucionalmente de situaciones de necesidad— a que está expuesto a lo largo de la misma, incluido el desempleo (artículo 41 CE). No es casual que esta vertiente apa-

rrollo y de emigración; origen, que le resta significación y peso como elemento del sistema constitucional, por más que sea indudable su pertenencia al mismo.

²⁵ Como prueba especialmente, a pesar de lo dicho en la nota anterior, el artículo 42 CE, especialmente su inciso final.

²⁶ De nuevo aquí la plena sintonía con el derecho originario comunitario europeo, en el que, junto al desarrollo económico armonioso, equilibrado y sostenible aparece proclamado, con igual rango, el objetivo de la “cohesión económica y social” (artículo 2o. TCE). El artículo I-3.3 del proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa habla, en la misma línea, de cohesión económica, social y territorial.

rezca regulada inmediatamente después de la acción pública sobre la economía.

- c) La del ciudadano durante la tercera edad, es decir, acabada su vida activa, para garantizarle la suficiencia económica (a través de pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas) y las prestaciones sociales específicamente dirigidas a resolver sus problemas de bienestar en materia de salud, vivienda, cultura y ocio (artículo 50 CE).

En su núcleo, es decir, en su manifestación estrictamente económica, la política estatal no es objeto de predeterminación constitucional precisa por lo que hace a los medios y el alcance de su capacidad de configuración de la economía. Pero la norma fundamental sí deja establecido:

- Su vocación de producción de efectos en la realidad de la vida económica, por lo que la gestión de los intereses generales debe desarrollarse, si así es necesario, en su entero ciclo, lo que vale decir comprendiendo la ejecución administrativa. El inciso inicial del artículo 40.1 CE no deja lugar a duda: se trata de la promoción de las condiciones favorables; expresión, cuya lectura únicamente es correcta desde el artículo 9.2 CE: las condiciones —tanto las individuales, como las colectivas— han de ser no formal-jurídicas, sino reales y efectivas. La política económica es, por ello, una política que tiende a su formalización jurídica como administrativa.
- Cualesquiera que sean los medios empleados, su alcance tiene un límite, que deriva de la opción de principio, la regla general a favor de la economía de mercado basada en la libertad de empresa y, en su caso, la iniciativa pública económica desarrolladas en régimen de libre concurrencia o competencia. Esta opción es incompatible con la centralización (en el poder público) de las decisiones económicas, razón por la que la planificación de que hablan los artículos 131 y 149.1.13 CE sólo puede entenderse, todo lo más y para el necesario sector privado, como indicativa y de fomento. Expresado concisa y claramente este límite la calificación por el artículo 40.1 CE de las condiciones a generar y mantener como “favorables”. Pues esta calificación implica el reconocimiento de la espontaneidad, en su parte sustancial, de la vida económica y su evolución, en tanto su motor es precisamente la libertad de iniciativa en concurrencia. La política

económica pública puede así desde luego generar condiciones reales y efectivas, pero debe circunscribirse a las que favorezcan la economía misma, lo que vale decir que únicamente son legítimas las que sean acordes con la lógica constitucional de ésta.

En su halo social y, por tanto, en su manifestación como política social, la política estatal aparece diseñada con perfiles de precisión diversa, de mayor nitidez cuanto más cercana a la economía misma:

- Así, la seguridad de la ciudadanía durante el periodo vital en que se le supone parte de que la economía misma ha de ser proporcionada precisamente mediante el mantenimiento de un régimen necesariamente público de seguridad social de carácter universal y dotado de un núcleo indisponible para el poder constituido: el integrado por el conjunto de prestaciones asistenciales y sociales precisas para afrontar cualesquiera supuestos merecedores de la consideración de situaciones de necesidad; prestaciones, además, que deben estar configuradas en términos tales que superen el test de suficiencia a tal efecto (artículo 41 CE). La cobertura de contingencias sociales más allá de tal núcleo excede de la responsabilidad estatal y es considerada por ello “complementaria”, quedando referida al principio de libertad. De esta determinación se deduce la importante consecuencia de la obligatoriedad del régimen público de la seguridad social.

De donde se sigue la directa decisión constitucional de la extracción del sistema público de la seguridad social del ámbito del mercado, pues aquél tiene por objeto una actividad que, con entera independencia de que tenga o no contenido o carácter económico, ha de ser desarrollada exclusivamente con la lógica del servicio a los correspondientes intereses generales. Y, por tanto, se sigue igualmente la traducción de la responsabilidad estatal, en este campo y a través del artículo 9.2 CE, en el deber no sólo de una regulación, sino incluso, en sede ejecutiva, de la creación y el mantenimiento de la correspondiente organización-actividad asistencial y prestacional en calidad de servicio público. Sin que ello tenga en modo alguno que significar la reserva a la administración pública, en régimen de monopolio, de la actividad asistencial (sanitaria) y

- social (cobertura de contingencias sociales) que constituye su objeto. Se trata, pues, de un servicio público objetivo de carácter obligatorio, pero de cuyas prestaciones se es libre para hacer uso.
- La seguridad del ciudadano mas allá del periodo vital anterior, es decir, durante la tercera edad, no ha de procurarse ya necesariamente, sin embargo, de un modo directo o en forma de servicio público prestado precisamente por una organización administrativa. Aquí el deber de procurar alcanza ciertamente al establecimiento de un sistema tanto de pensiones adecuadas, como de servicios sociales. Más allá de su obvia regulación, el sistema mismo no demanda constitucionalmente del Estado otra cosa que la garantía, por lo que, si bien ésta ha de tener desde luego alguna traducción administrativa, la traducción operativa del sistema queda sustancialmente entregada al desarrollo constitucional, en el que cabe, por tanto, diversas alternativas.
 - Finalmente, la seguridad del ciudadano en cuanto consumidor y usuario activa constitucionalmente sólo el ciclo normativo de la gestión pública para la protección y la defensa de aquél (regulación del comercio y de los productos comerciales, incluyendo procedimientos eficaces de defensa y también procedimientos de participación de consumidores y usuarios en los procesos de toma de decisiones públicas), imponiendo la administrativización de la correspondiente normación (con la consecuente organización y actividad administrativas para su aplicación) sólo para el régimen de los productos comerciales y alcanzando, de resto, el de ejecución normativa y, por tanto, administrativa únicamente en punto a la promoción de la información y la educación de los consumidores y usuarios y de las organizaciones de éstos.

2. La decantación de los intereses general a partir del cuadro de valores y bienes constitucionales y su consecuencia: la concernencia del poder público, en especial de la administración pública

El cuadro de valores y bienes constitucionales hasta aquí examinados está en la base de la decantación de los intereses generales en materia económica. Como he tenido oportunidad de exponer en otro lu-

gar,²⁷ el marcado carácter formal que presenta el concepto de interés general —mencionado en distintas formas a lo largo del texto fundamental en treinta ocasiones— no autoriza su relegación al campo de las ideas o de las nociones puramente políticas o inaprensibles jurídicamente. Lo emplea el constituyente en sentido objetivo o en subjetivo, es decir, con referencia al poder constituido y para su realización, aunque —al tratar específicamente de dicho poder— no lo haga nunca en relación con las funciones estatales la referencia para cuya actuación está integrada exclusivamente por la Constitución misma (significativamente el legislativo —artículo 66 CE—, aunque también el gobierno —artículo 97 CE—) o por la ley y el derecho (el Poder Judicial; artículo 117 CE) y si, por el contrario y de manera específica, cuando se trata de la administración pública (artículo 103.1 CE), de donde se sigue, por cierto, que el servicio al interés general en el que ésta se agota está comprendido en la fórmula “sometimiento a la ley y al derecho”, aunque presentando necesariamente especificidad en su seno. Esta caracterización de la administración pública ya pone de evidencia la capacidad significativa del concepto en la conciencia jurídica colectiva, su referencia a la comunidad políticamente organizada, la entrega de su definición concreta al desarrollo constitucional (primariamente a la legislación) y la atribución de su gestión a una precisa organización pública servicial. La palabra “interés” alude al hecho de que un sujeto (aquí el poder público) está concernido por un objeto (material o moral, que aquí ha de ser general, en el sentido de público o perteneciente a la colectividad o comunidad organizada políticamente) precisamente porque dicho objeto posee una significación o relevancia determinadas para aquel sujeto; concretamente las que derivan de su valoración positiva como beneficioso o procurable para el ser mismo del sujeto. Esta estimación, que requiere una perspectiva y un criterio (objetivo; aquí, en último término, el normativo constitucional), determina la consiguiente relación, en la que consiste cabalmente el interés general. Es pues la Constitución, al fijar los correspondientes valores y bienes, la que al propio tiempo acota los objetos que, por ser beneficiosos para la colectividad o comunidad en general,

²⁷ Parejo Alfonso, L., “El interés público como criterio de control de la actividad administrativa”, *Constitución y control de la actividad administrativa. Cuadernos de Derecho Judicial*, Madrid, CGPJ, 2004, pp. 125-148.

determinan que los poderes públicos queden necesariamente concernidos por ellos y deban procurar su realización; concernencia que, en el caso de la administración pública, se traduce, dada su caracterización constitucional, en la activación de la relación de servicio al interés general con sometimiento a la ley y al derecho. Pues en la realización efectiva (con eficacia) del interés general consiste exclusivamente su ser, su justificación constitucional.²⁸ El interés general se ofrece de este modo como principio abstracto que está en la base del entero proceso de: *i*) establecimiento y determinación de la programación de la actividad estatal, especialmente la administrativa, y *ii*) la ejecución (interpretación y aplicación) de esa programación y del derecho como un todo.

En consecuencia, la definición y la constatación del interés general o público pueden ser objeto de construcción jurídica en los siguientes términos:

1. El interés general o público es un principio general, de rango constitucional (interno, pero también comunitario-europeo, pues existen ya intereses generales supranacionales), que gobierna el mundo de la satisfacción de los fines-necesidades públicos (en la triple dimensión de los sujetos, los objetos y las actividades).

2. En la dialéctica Estado-poder/Estado-ordenamiento juega, en concreto, como principio que —en su escueta formulación— dirige el desarrollo constitucional (parlamentario o no) en punto a la definición de los

²⁸ Esta es la perspectiva correcta para la cabal interpretación del artículo 103.1 CE:

- La administración, en cuanto forma predeterminada de “ejecución”, es, en esta fase del ciclo de gestión pública la titular del interés general (el sujeto concernido por éste) y responsable de su realización efectiva. Se presupone así que lo que importa a la colectividad correspondiente debe necesariamente importar a la administración (este es el sentido de las expresiones “servicio a” y “eficacia”). Dada su relación con el interés general, la administración tiene respecto de éste una posición calificada de objetiva (no excluyente, sino exigente del compromiso), en modo alguno de neutral o imparcial. La neutralidad se predica de los medios personales de la administración precisamente para que ésta pueda ser objetiva y significa sólo distancia respecto de lo que no sea intereses general.

- Lo que importa —el objeto— es determinado (Estado de derecho) por el ordenamiento encabezado y presidido por la Constitución, lo que significa: primariamente por legislador (aunque en el contexto, siempre que posible, de la colaboración gobierno-Parlamento). Por tanto, la vinculación de la administración a la ley y al derecho es vinculación a lo que el legislador haya juzgado necesario para el bien común, es decir, de interés general o público.

programas de la organización-actividad estatal, especialmente los administrativos.

La expresada dirección se desarrolla: *i*) determinando la existencia y la idoneidad (como soporte) de valores-bienes en términos de necesidades-fines que deba procurar la correspondiente comunidad a la luz del pertinente orden constitucional sustantivo (de esta suerte y en el seno mismo del orden constitucional, el principio desarrolla su doble función, la positiva de guía y la negativa de límite, por relación a los restantes bienes-valores consagrados por la Constitución como unidad); *ii*) identificando la relación del o de los correspondientes objetos así determinados con sujeto o sujetos públicos (la concernencia de éstos por aquéllos), y *iii*) guiando la precisión del sujeto titular-responsable de la realización y los términos de ésta.

Obvio resulta decir que en esta fase del desarrollo constitucional el poder constituido y, en particular, el legislador, goza de un muy amplio margen de decisión propia (derivado del principio de Estado democrático), es decir, de libertad de configuración social, cuyo contrapeso principal es el principio de interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3 CE).

3. En la fase del ciclo de gestión pública regida ya por el sometimiento pleno a la ley y al derecho, el principio gobierna el proceso aplicativo-interpretativo de ejecución, con el contenido enriquecido que resulta del programa legislativo establecido. El interés general o público se ofrece aquí ya como principio articulador de ese programa normativo en tanto que sistema de acción administrativa conforme al cual la acción del sujeto público debe comprender todo lo necesario, pero sólo lo necesario, para su realización (del interés general tal como resulta de su definición normativa; ya no del interés general en abstracto).

En este plano surge desde luego la dificultad, que no cuestiona la construcción, consistente en la interpretación del programa normativo pertinente (el derecho de referencia) de manera “conforme” con el marco constitucional hoy complejo (el *Verfassungsverbund* integrado por la CE, el TUE y el TCE). Pues hace renacer, bajo nueva veste, la cuestión del interés general como “principio abstracto último”.

4. Y en toda el proceso de desarrollo constitucional y, por tanto, a lo largo de todo el ciclo de la gestión de los intereses generales opera —en congruencia con el sistema de distribución funcional o “vertical” de la competencia decisional— como regla de habilitación de la actuación del

poder público (todos los poderes públicos) en los mismos términos que en los que rige como principio constitucional director de la definición del concreto interés general y de la programación organizativo-funcional de su realización.

V. LA ACTIVACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD Y DEL CONSECUENTE
DEBER DE LOS PODERES PÚBLICOS, EN PARTICULAR
EL ADMINISTRATIVO, DE SERVICIO AL INTERÉS
GENERAL ECONÓMICO

El entero complejo de valores y bienes constitucionales concierne, por las razones ya dichas y para su realización, al conjunto de poderes públicos constituidos en términos de verdadera responsabilidad política y jurídica (como resulta del artículo 9.2 CE). El concreto cuadro de valores y bienes definido por la Constitución en el ámbito de la economía así lo prueba. En la determinación del núcleo mismo de éstos (constituido por los consagrados en los artículos 40, 41, 50 y 51, incisos 1 y 2, en relación con el artículo 130 CE) sólo hay un mandato genérico a “los poderes públicos” de su procura en una u otra forma. Es el Estado como un todo el aquí aludido porque la perspectiva que preside por entero el capítulo III del título I, de la norma fundamental, es de la objetiva de la “política social y económica” y no la subjetiva de las competencias.

Esta responsabilización del Estado, anticipada una vez más en la “voluntad” constituyente expresada en el preámbulo de la norma fundamental, no es sino la fórmula genérica de vinculación de aquél al interés general, cuyas concretas condiciones sólo resultan —en la obligada interpretación sistemática del texto constitucional como unidad— del régimen propio, según el bloque de la constitucionalidad, de cada uno de los órganos-funciones en que, en cada una de las instancias en que se organiza territorialmente, se desagrega la estructura estatal. Los términos de la actuación “debida” por cada uno de ellos para cumplir con su responsabilidad (y, a su vez, la del Estado en su conjunto) en la realización del interés general en el curso del proceso, constantemente renovado, de desarrollo constitucional únicamente resultan, pues, del respectivo código constitucional al que están sometidos, que es específico por la doble razón del círculo territorial de intereses generales de su incumbencia y de la concreta función que les está asignada en su gestión.

Esta²⁹ es la causa de la estructura y economía del complejo artículo 53 CE, en el que la vinculación por el entero orden constitucional sustantivo se traduce de modo distinto según la parte de aquél de que se trate:

- Si de libertades y derechos (capítulo II) se trata, en la reserva de la decisión, en lo esencial, del legislador (la ley) y los términos de la directa (aunque diversa) tutela judicial, puesto que la acción estatal debe traducirse siempre necesariamente en una incidencia en posiciones subjetivas del ciudadano y la persona (preexistentes lógicamente a la acción estatal misma) articuladoras de su espacio de libertad para el desarrollo de la personalidad en sociedad.
- Pero si de principios rectores de la política y de la política social se trata (capítulo III del título I), la preocupación primaria por la distribución funcional de la competencia para la decisión y la tutela judicial directa cede el protagonismo a la vinculación misma, es decir, a la responsabilización de la totalidad de los poderes públicos según su intervención en el ciclo de la gestión de los asuntos públicos, es decir, sea legislando o juzgando, sea —en el caso de administrativización de la acción estatal— ejecutando, es decir, actuando sobre la realidad económico-social misma. El inciso final del primer párrafo del apartado tres del artículo 53 CE es muy expresivo, al referirse genérica y residualmente a “la actuación de los poderes públicos” tras haber singularizado las funciones legislativa y judicial. La razón es clara: sin perjuicio de que del texto constitucional puedan derivarse, en su caso, posiciones subjetivas a favor de la persona o del ciudadano,³⁰ dicho texto atiende en su conjunto y en primer término a valores y bienes que conciernen a la comunidad políticamente or-

²⁹ Junto con la textura y consistencia constitucionales diversa de la organización jurídica de las materias en las que ha de producirse la acción estatal, a la que he prestado atención en otras ocasiones. Véase Parejo Alfonso, L., *Constitución y valores del ordenamiento*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1990; más recientemente, Parejo Alfonso, L., *Derecho administrativo*, Barcelona, Ariel, 2003, pp. 64 y ss.

³⁰ Sobre este extremo me he pronunciado ya en Parejo Alfonso, L., “El derecho al medio ambiente y la actuación de la administración pública”, *La protección jurisdiccional del medio ambiente. Cuadernos de Derecho Judicial*, Madrid, CGPJ, 2002, pp. 371-401. Véase también Parejo Alfonso, L., “Estado social y Estado de bienestar a la luz del orden constitucional”, *Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes*, Madrid, Cívitas, 2002, pp. 793-861.

ganizada y que, por ello, dan lugar a intereses generales que no están en la esfera de las relaciones de interés propias de los sujetos privados. Sólo en el curso del proceso de desarrollo constitucional conforme a su lógica propia y como consecuencia de la acción del Estado (la política social y económica de éste) pueden, en principio, resultar posiciones esgrimibles por dichos sujetos precisa y únicamente ante la jurisdicción ordinaria (que no la constitucional).

Se entiende así que, en materia de economía, el constituyente únicamente se refiera a la competencia para la decisión cuando el interés general suponga claramente la incidencia en libertades o derechos, lo cual sucede en los siguientes supuestos:

- a) La regulación del comercio interior y el establecimiento del régimen de autorización de los productos comerciales (artículo 51.3 CE), que ha de hacerse por ley toda vez que ésta ha de abordar un ámbito propio del mercado regido por la libertad de empresa y la iniciativa pública económica desarrolladas en términos de libre competencia, es decir, un ámbito organizado conforme al artículo 38 CE de suyo sujeto a la reserva de ley del artículo 53.1 CE. Pero incluso aquí la dicción del constituyente es ilustrativa de la operatividad de los valores y bienes determinantes del interés general: la ley ha de cumplir su función *en el marco* precisamente de los valores y los bienes consagrados por los dos primeros apartados del mismo artículo 51 CE.
- b) La regulación de las organizaciones profesionales para la defensa de los intereses económicos que le sean propios, que ha de tener lugar por ley en la medida en que excepcionan dichas organizaciones del ámbito de aplicación del derecho de asociación del artículo 22 CE, también incluido en la reserva de ley del artículo 53.1 CE.
- c) La reserva al sector público de recursos o servicios esenciales y la previsión de los supuestos de intervención de empresas (artículo 128.2 CE), así como la determinación del dominio público y de su régimen jurídico (artículo 132 CE); extremos que precisan de tratamiento por ley porque suponen la delimitación negativa del ámbito de las actividades organizadas por el mercado (artículo 38 CE) y de las cosas organizadas por la propiedad privada (artículo 33 CE), así como la habilitación para la incidencia en el ejercicio de la libre

- empresa, cuestiones todas ellas cubiertas igualmente por la reserva general de ley establecida por el artículo 53.1 CE.
- d) La reserva decisional a favor del legislador en punto a formas de participación de los interesados en la seguridad social y en los organismos públicos relevantes para la calidad de vida o el bienestar general. Aunque ciertamente esta atribución a la ley podría entenderse que no es reconducible sin más a la lógica anterior, por ser referible más bien a la apreciación por el constituyente de la esencialidad de la decisión por razón de la importancia para la posición fundamental del ciudadano (su relevancia para la calidad de la vida o el bienestar general) de las correspondientes instituciones u organizaciones públicas vinculadas a la economía, parece más pertinente considerar que obedece —dada la expresada trascendencia para la referida posición fundamental— a su conexión con el derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos del artículo 23 CE, al que alcanza por supuesto la repetida reserva general de ley del artículo 53.1 CE.
- e) La planificación de la actividad económica general (artículo 131 CE), la cual ha de hacerse cabalmente por ley teniendo como objeto la economía, en cuya organización opera necesariamente el mercado y, por tanto, la libertad de empresa (artículo 38 CE), lo que conduce una vez más a la reserva general de ley del artículo 53.1 CE.

La Constitución, pues, prefigura en la economía un elenco de valores y bienes que, conforme a la caracterización que hace de la administración pública (artículo 103.1 CE) y el deber de actuación que —con reconocimiento, respeto y protección de dichos valores y bienes en calidad de principios rectores— a dicha administración directamente impone (artículos 9.2 y 53.3 CE), y activan la función servicial de ésta a los intereses generales cristalizados a partir de los referidos valores y bienes:

- Una vez que el legislador competente ha cumplido su función de desarrollo constitucional por medio de la ley y en los términos programados por ésta, en las materias objeto de reserva general o específica a aquélla. Pero aquí el principio de legalidad (sometimiento pleno a la ley y al derecho) no hace sino modular el imperativo de servicio al interés general con objetividad y eficacia. En el curso de la ejecución de la ley, la administración ha de actuar aún,

permaneciendo fiel al programa normativo del legislador, *i*) interpretando éste en cada momento y circunstancia de la manera conducente a la más plena realización del pertinente orden constitucional (que hoy es complejo, por ser integrado también —además de la Constitución— por el derecho originario comunitario europeo), y *ii*) adoptando las decisiones que le correspondan, según los márgenes de apreciación y la discrecionalidad que le otorgue la ley de la manera más conforme, en último término, a la misma plena realización del pertinente orden constitucional.

- Directamente desde la propia norma fundamental y bajo la dirección del correspondiente gobierno en el amplio resto de materias económicas, lo que supone un extenso terreno para el desarrollo de una política gubernamental y su ejecución administrativa capaz para, por sí misma y a partir de los correspondientes valores y bienes constitucionales, *i*) deducir y definir los intereses generales a servir, y *ii*) organizar la actividad administrativa dirigida a su satisfacción. Todo lo cual en modo alguno permite, obviamente, excepción alguna del obligado sometimiento al derecho en cada momento vigente.