

DISPOSICIONES ARMONIZADORAS EN MATERIA ECONOMICA, CON REFERENCIA A LAS VIAS DE COMUNICACION TERRESTRE (CARRETERAS)

POR

JOSÉ MANUEL SERRANO ALBERCA

Letrado de las Cortes Generales
Profesor de Derecho Administrativo

SUMARIO: 1. OBJETO DEL ESTUDIO.—2. DISPOSICIONES DE ARMONIZACIÓN: 2.1 *Autonomía, unidad, armonía.* 2.2 *La necesidad de la armonización.* 2.3. *Las técnicas de la armonización:* a) Armonización por medio de los principios generales establecidos en la Constitución. b) Armonía a través de las bases. c) Armonía a través de las leyes marco y de las leyes de delegación del artículo 150, 1 y 2. d) La armonización específica del artículo 150, 3: características de la Ley de armonización. e) La armonía en la ejecución. f) Las competencias exclusivas del Estado como vía de armonización.—3. LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA ARMONIZACIÓN: LEY GENERAL e TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.—4. LAS TÉCNICAS DE LA ARMONIZACIÓN EN EL DERECHO ALEMÁN. 5. LA ARMONIZACIÓN EN MATERIA ECONÓMICA: 5.1 *¿Es posible una LOAPA económica?* 5.2. *Los instrumentos fundamentales de la armonización en materia económica: las bases y la planificación.* 5.3. *La planificación económica:* 5.3.1 La problemática clásica de la planificación. 5.3.2 La planificación como instrumento de armonización en la Constitución española.—6. LA ARMONIZACIÓN EN MATERIA DE VÍAS DE COMUNICACIÓN TERRESTRE (CARRETERAS). 6.1. *La regulación constitucional de las competencias en materia de carreteras.* 6.2 *La aplicación a las carreteras de los instrumentos de armonización:* 6.2.1 Las bases y la planificación en materia de carreteras. 6.2.2. *¿Tiene el Estado competencia exclusiva sobre las carreteras de interés general?*—7. CONCLUSIONES.

1. OBJETO DEL ESTUDIO

La promulgación de la Constitución española y la aprobación de los Estatutos de Autonomía han creado un sistema jurídico y político, denominado Estado de las Autonomías, en el cual se plantean no pocos conflictos de competencias, especialmente en materia económica.

Me propongo, en este estudio, analizar los mecanismos previstos en la propia Constitución para evitar estos conflictos y he llamado deliberadamente a estos instrumentos disposiciones armonizadoras, porque de esta manera pretendo demostrar que la armonización no es una forma, entre otras, de solucionar los conflictos, sino un principio general de la Constitución. Derivará de esta idea que propongo un concepto de armonización, que no se limita al análisis de las leyes de armonización a que se refiere el artículo 150.3 de la Constitución.

El empleo del término armonización, en un sentido amplio, no supone una pretensión frívola de inventar nuevos conceptos, ni de estirar los empleados por la Constitución de forma que puedan perder utilidad. Se trata de demostrar el hecho de que en la Constitución existen suficientes instrumentos armonizadores que deben ser aplicados por el Tribunal Constitucional y que, por tanto, la función de este Tribunal no puede ser sustituida acudiendo a leyes generales de armonización como, por ejemplo, la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (1). Por otra parte, el término armonización no lo emplea la Constitución sólo para referirse a las leyes de armonización del artículo 150.3, sino que se emplea con referencia a la planificación en el artículo 131 que, como veremos, es efectivamente un instrumento de armonización básico en materia económica.

La segunda idea que pretendo desarrollar es consecuencia de la anterior y consistirá en demostrar que la armonización, en materia económica, ha de utilizar los mismos mecanismos que otros campos de competencias, con la salvedad de la planificación que es, en el campo económico, un instrumento típico. También pretendo poner de manifiesto que las bases de la ordenación general de la economía, como competencia del Estado, no se contienen en el artículo 149.1.13 de la Constitución, como parece dar a entender una parte de la doctrina, sino que están dispersas por todo el texto constitucional y que es innecesario elaborar una ley general básica de ordenación de la economía.

Por lo que se refiere al tema específico del título, quiero hacer una precisión: el análisis de las disposiciones armonizadoras relativas a las vías de comunicación se verá limitado a las vías de comunicación terrestre y, dentro de ellas, a las carreteras. Esta delimitación no viene impuesta tanto por razones de espacio como por razones lógicas: en primer lugar, porque la referencia a las vías de comunicación marítimas o aéreas tiene un tratamiento diferenciado que interesa menos al objeto de este estudio y, en segundo lugar, porque la estructuración de competencias en materia de carreteras plantea de manera suficiente el núcleo fundamental de problemas de armonización, objeto principal de este análisis.

Por último, quiero señalar que la idea originaria de este análisis

(1) La sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOAPA, de 5 de agosto de 1983, dictada con posterioridad a la redacción de este artículo confirma plenamente la tesis aquí mantenida, hecho del que quiero dejar aquí constancia en la fase de corrección de pruebas.

que dio lugar a todo el montaje teórico que aquí he pretendido, surgió pensando en una materia concreta: se trataba de demostrar que en materia de carreteras la Constitución, a pesar de la parquedad en la referencia a esta materia, contenía suficientes instrumentos de armonización sin necesidad de acudir al complejo, rígido y excepcional procedimiento de armonización que se contiene en el artículo 105.3.

2. DISPOSICIONES DE ARMONIZACIÓN

2.1 *Autonomía, unidad, armonía*

En el principio, la Constitución emplea dos términos clave: unidad y autonomía.

La autonomía significa la posibilidad de autogobierno y, sobre todo, de regirse por normas propias. La autonomía se predica de las Comunidades Autónomas, de las nacionalidades o regiones.

La unidad se predica de la nación española.

Si se quiere que la autonomía no rompa la unidad, o que la unidad no destruya la autonomía, habrá de buscarse algún mecanismo que lo permita.

La mayoría de los autores han pensado que el sistema para encontrar el equilibrio entre la unidad y la autonomía se basaba en la colaboración, la coordinación o la cooperación.

Este último término, muy similar al de colaboración, ha sido empleado principalmente por la doctrina española, ya que se ha seguido la fórmula alemana del llamado federalismo de cooperación, que se inicia con el famoso informe TROEGER de 1966 (1 bis).

La cooperación se utiliza en la doctrina española como principio de equilibrio entre la unidad y la autonomía y resulta, según esta doctrina del hecho de que la mayor parte de las competencias se distribuyen en régimen de concurrencia, y, por tanto, no pueden ejercerse eficazmente si no hay entendimiento entre los entes (MUÑOZ MACHADO).

Para el autor citado, la cooperación tiene manifestaciones orgánicas y funcionales (Cámaras de representación territorial, Comisiones mixtas, conferencias de ministros, reglamentaciones paccionadas, los convenios, etc.).

Entiendo, por el contrario, que, con ser importante, la cooperación,

(1 bis) S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982.

es un concepto limitado que puede ser considerado como un instrumento de equilibrio, entre otros, como acción en común basada en la negociación, pero no contiene todos los matices. Creo que es necesario acudir a otro término y para ello propongo el concepto de armonización que abarca el de cooperación y comprende, además, otros instrumentos diferentes.

La armonía es un término musical, es la unión y combinación de sonidos simultáneos y diferentes, pero acordes, y este término musical empleado en la política puede tener una gran utilidad (2), pues significa reducir a unidad un conjunto de notas diferentes sin que éstas pierdan su valor y sus particularidades. No se trata de buscar una unidad simple y centralista, sino una unidad rica en matices. La armonía musical es un hallazgo de la civilización occidental que supera la música homófona: del canto de una sola vez con acompañamiento rítmico propio de los orígenes de la música se pasa a la riqueza del contrapunto. De igual forma, la unidad política simple deja paso a un sistema político, donde todos pueden dejar oír sus voces de forma armónica.

2.2 *La necesidad de armonía*

La armonía, en el sentido empleado, es imprescindible en un Estado federal o en un Estado de las Autonomías, como el nuestro. La distribución de competencias, como la distribución de instrumentos musicales, no está hecha con finalidad disgregadora, para que cada uno haga con su competencia lo que le venga en gana, sino para conseguir el ajuste de todas las piezas.

La armonía es un elemento necesario en todo sistema basado en la distribución de competencias entre diferentes órganos, sea esta distribución funcional o territorial. En el supuesto de distribución territorial de competencias, en un régimen de autonomía, la unidad no puede conseguirse solamente por medio de la *jerarquía*, sino que es la armonía el criterio que deberá emplearse.

2.3 *Las técnicas de la armonización*

La mayor parte de la doctrina ha acotado el término armonización para referirse tan sólo a las leyes previstas en el artículo 150.3. Creo, como adelanté en la introducción, que este enfoque da una visión débil del problema, a la par que centralista.

(2) El término revolución empleado en la mecánica pasó a la política a través de los escritos de HOBRES.

La armonía o la armonización no debe ser solamente una prótesis que utiliza el Estado para que no se le escape la unidad, imponiendo un criterio uniforme, sino un instrumento que debe estar en la base de toda actuación, de ser el espíritu, la idea fuerza, siempre presente.

La armonización es un principio básico que inspira el reparto de competencias moderando las exclusivas del Estado (fundadas en el principio de unidad) y generalizando las fundadas en el principio de autonomía. Cumple la armonización una función de equilibrio, y tiene por ello la naturaleza de principio superior de interrelación, sin olvidar las particularidades propias de cada uno de los elementos que integran el sistema.

La armonización no es sólo una técnica de uniformidad, la reconocida en el artículo 150.3 de la Constitución, sino, como ya hemos dicho, un principio que se manifiesta en varias formas en la propia Constitución. Podría decirse que estas formas de manifestarse la armonía componen una escala en la que la armonización utiliza los siguientes instrumentos: los principios generales, la concreción de estos principios en las bases previstas para cada grupo de competencias e incluso, a veces, puede manifestarse a través de las competencias exclusivas del Estado, cuando por la naturaleza de la materia no sea posible de otra forma llevar a cabo esa armonización del sistema. Por último, la armonización se manifiesta también en la supervisión por parte del Estado de la ejecución de la legislación a través de las técnicas denominadas, en la terminología alemana, *Bundesaufsicht* o supervisión federal (3).

a) *Armonización por medio de los principios generales plasmados en la Constitución*

Vaya por delante que la armonización del sistema jurídico, tanto en esta técnica como en las que expondremos en los apartados siguientes redundará, en cierta forma, en una ampliación de las competencias del Estado. Y es, precisamente, por ello, por lo que reviste importancia esta consideración de la armonización en sentido amplio y como principio de equilibrio entre unidad y autonomía.

Hasta ahora la doctrina ha considerado que los principios generales reconocidos en la Constitución para coordinar el sistema jurídico-

(3) La supervisión federal ha sido estudiada en España especialmente por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA en el reciente libro *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Cívitas, 1983.

político eran límites a las competencias de las Comunidades Autónomas, límites genéricos que incrementaban indirectamente las competencias del Estado. Nosotros entendemos, por el contrario, que esta visión de los principios generales de armonización contiene un enfoque centralista en el que, subconscientemente, se está pensando en una concentración del poder en el Estado. Por ello, creemos que la armonización a través de los principios generales no es un límite, pues, si bien, trata de la puesta en práctica de un poder implícito, el Estado debe tener en cuenta los intereses de cada uno de los entes que forman el sistema. No es el ejercicio de una competencia absoluta, por parte del Estado, sino de una competencia necesaria, pero limitada por los intereses de las Comunidades Autónomas (4).

Estos principios generales están en el propio texto constitucional. Por ejemplo, se contienen en los términos: interés general, interés respectivo, solidaridad, libertad de circulación y establecimiento, etc.

Su función es esencialmente de base interpretativa en la determinación de quién y cómo debe ser ejercida una determinada competencia en el Estado de las Autonomías y, en no pocas ocasiones, han sido utilizadas por el Tribunal Constitucional en su función de dirimir los conflictos de competencias.

b) *Armonía a través de las bases*

No puede ser objeto de este epígrafe analizar el concepto de legislación básica, bases, o los conceptos afines, entre otras razones, porque la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional han concretado de forma amplia los conceptos y a esta interpretación me remito.

Bástenos decir que la noción de bases no es un concepto formal, sino material, y, en consecuencia, no exige la existencia de una ley de bases o ley marco. Las bases puede ser los principios que se deducen de la legislación vigente. Esta conclusión de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 nos interesa porque pone de manifiesto que las bases son una consecuencia a nivel más concreto de los principios generales de armonización a que me refería en el epígrafe anterior. En cualquier caso, sean las bases los principios deducidos de la legislación vigente, o estén plasmados en leyes básicas, aseguran, en aras de intereses generales superiores a los de cada

(4) Véase «Autonomía y sistema de fuentes», de T. Ramón FERNÁNDEZ, en la obra colectiva *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, IEF, Madrid, 1980.

Comunidad Autónoma, un común denominador normativo; a partir del cual cada Comunidad en defensa del propio interés general podrá restablecer las peculiaridades que le convenga. He aquí, con palabras de la sentencia citada, expresado de forma clara el principio de armonía. Como luego veremos. La armonización por medio de la planificación tiene también esta naturaleza.

c) *Armonía a través de las leyes marco y de las leyes de delegación del artículo 150.1 y 2*

La armonización prevista en el artículo 150.1 cumple la misma función que la asignada a la legislación básica. La única diferencia consiste en que el contenido de la armonización serán competencias delegadas del Estado. En el mismo supuesto, aplicado a la ejecución se encuentra el artículo 150.2, con la diferencia de que la norma de delegación debe tener rango de ley orgánica (5).

d) *La armonización específica del artículo 150.3: característica de la ley de armonización*

El artículo 150.3 ha dicho la doctrina, es una válvula de seguridad de carácter excepcional para el supuesto de que la armonización no pueda lograrse por las otras vías.

La redacción constitucional del precepto relativo a las leyes de armonización plantea no pocos problemas: rango de la norma, significado del procedimiento de aprobación, objeto del debate sobre el interés general, momento de armonización.

En efecto, la Constitución no dice expresamente que la ley de armonización tenga que ser una ley de características especiales que impliquen un superior rango. No obstante, la exigencia de unos requisitos procedimentales rígidos y diferentes a los de las leyes ordinarias pueden hacer pensar que la ley de armonización debe ser una ley orgánica, cuando, además, se quiera o no, la ley de armonización implicará la modificación de los Estatutos de Autonomía (6).

(5) BASSOLS COMA y SERRANO ALBERCA: *Análisis de la delegación en materia de la competencia exclusiva del Estado*, número 97 de esta REVISTA.

(6) La doctrina no se ha pronunciado sobre este tema de forma unánime. Para algunos autores, la ley de armonización tiene un rango superior. Véase F. GARRIDO FALLA en *El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales de las Comunidades Autónomas*, en el número 94 de esta REVISTA. También Rafael ENTRENA CUESTA, en *Comentarios a la Constitución*, dirigido por el profesor GARRIDO FALLA, Madrid, 1980. Para otros autores la ley de armonización no tiene rango superior. Véase J. L. VILLAR PALASÍ, en «El principio de jerarquía de la norma en la nueva Constitución», en la obra colectiva *La Constitución es*

En definitiva, la calificación de la ley de armonización como ley orgánica o como ley ordinaria no es sino reflejo de la polémica jerarquía-competencia, como principio de la relación leyes orgánicas-leyes ordinarias (7).

Otro de los problemas que hemos apuntado ha sido el referente a cuál debe ser el objeto del debate para la apreciación del interés general. Algunos autores (8) apuntan la particularidad de que sólo la apreciación genérica del interés general podría tener un carácter especial. El problema debe resolverse, a nuestro entender, en el sentido de que no debe limitarse el debate y votación sobre la apreciación del interés general a un debate previo de oportunidad, sino que esta apreciación debe referirse al contenido de la ley, pues como ha dicho GARRIDO FALLA, «lo que han de acordar las Cortes no es la conveniencia, en abstracto, de que, por ejemplo, la policía de carreteras debe armonizarse en toda España, sino en las medidas concretas de armonización que resulten de la discusión del proyecto estén exigidas por el interés general» (9).

La tercera cuestión apuntada se refiere a si la ley de armonización puede ser una medida correctiva o puede ser también una medida preventiva. En realidad, el carácter excepcional de la ley de armonización hace que deba ser una medida correctiva. Y ello por las siguientes razones: se da sólo en las materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, para corregir los posibles efectos desigualatorios de las normas producidas y, en consecuencia, se entiende que si el legislador constitucional hubiera querido dar la posibilidad de una regulación previa uniforme, hubiera arbitrado el sistema de legislación básica reconocido para otros supuestos. Cuando no lo ha hecho es porque sólo cabe la armonización correctiva.

pañola y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980; MENDOZA OLIVÁN: «La tipología de las leyes en la Constitución», en la misma obra colectiva y citada anteriormente.

(7) Véase GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, en *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1982, y F. GARRIDO FALLA, en *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980. La síntesis de la polémica, que ha tenido ya múltiples seguidores por ambas partes, podría consistir en la consideración de la incompetencia como un vicio constitucional que se transfiere a la Ley Orgánica, por razón del ataque a la Constitución, esto es, en razón de la competencia, reflejo del rango constitucional o, mejor dicho, recibe como reflejo el mayor rango jerárquico de la Constitución. Conforme a esta idea, la relación ley orgánica-ley ordinaria sería una relación de *jerarquía* como reflejo de la *competencia* constitucionalmente establecida, o una relación de *competencia* que produciría un efecto reflejo de *jerarquía* entre la ley orgánica y la ley ordinaria.

(8) MENDOZA OLIVÁN, en *op. cit.*

(9) GARRIDO FALLA: «El desarrollo legislativo...», *op. cit.*

En resumen, la armonización previa tiene su cauce específico, la ley básica. La ley de armonización es correctiva y, a mi juicio, no puede ser genérica, como luego veremos, sino específica (10).

e) *La armonía en la ejecución*

Como ha señalado el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA (11), el problema relativo a la supervisión del Estado de la ejecución por las Comunidades Autónomas de la legislación estatal está reconocido de forma general en los Estados federales. Basándose el citado autor en la doctrina alemana, ha puesto de relieve cómo la Ley Fundamental instrumenta la llamada en terminología de TRIEPEL *Bundesaufsicht*, tanto en el supuesto de ejecución de la legislación federal como competencia propia de los *Länder* (*landeseigene Verwaltung*), aunque en este caso de forma especial, como en el supuesto de la denominada *Bundesauftragsverwaltung* o competencia por delegación de la federación.

Es útil en nuestro Derecho la introducción de este concepto de supervisión que contiene importantes elementos de armonización, sobre todo, porque estos elementos se deducen de la propia Constitución y dará pie al Tribunal Constitucional para ir rellenando los muchos vacíos de nuestro texto legal básico, sin acudir a construcciones formales específicas.

Un argumento de armonización está en el fundamento de las competencias de supervisión del Estado: el de que el interés general de la legislación debe ser también interés general en la ejecución, con independencia de que entre uno y otro polo, legislación y resultado de la misma, tenga sentido intercalar una instancia autonómica (12).

El principio de la dogmática alemana *Wo Gesetzgebund de Aufsichtskompetenz* (donde hay competencia legislativa, hay competencia

(10) El proyecto de ley denominado LOAPA permite la armonización previa, lo cual es un ataque frontal a las competencias de las Comunidades Autónomas, y uno puede justificarse para cubrir una laguna constitucional que sólo el Tribunal Constitucional está llamado a llenar. Algunos autores entienden que la ley de armonización puede ser previa, alegando como única razón que el Estado no puede esperar a armonizar hasta que todas las Comunidades hayan legislado sobre una materia. Esta argumentación no es, a mi juicio, suficiente porque la armonización puede producirse cuando hay por lo menos dos Comunidades que han legislado sobre una materia (o incluso una sólo), pero no cuando no hay nada que armonizar.

(11) *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Civitas, 1983.

(12) Véase GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución...*, op. cit., p. 102.

de ejecución) puede ser aplicado a nuestra Constitución, afirma el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, sin que para ello sea preciso acudir al control exclusivo de legislación del Estado por la vía del artículo 153, sino a través del parámetro de la regulación general de las condiciones básicas de los derechos reconocidos en el artículo 149.1.1.º de la Constitución.

Una puntualización me interesa hacer en esta cuestión: la supervisión en la ejecución tiene evidentemente unos límites, pero, sobre todo, es una cuestión de enfoque, de talante, en definitiva, es una cuestión de armonía. TRIEPEL entendió muy bien la cuestión cuando distinguía entre ejecución, cumplimiento, manejo y aplicación de las leyes por los Estados miembros, diciendo que no es la aplicación, sino el cumplimiento y *manejo* de las leyes lo que debe ser objeto de armonización (13).

f) *Las competencias exclusivas del Estado como vía de armonización*

En algunos supuestos, la armonía no puede lograrse si no es dando prioridad al principio de unidad sobre el de autonomía. Es el supuesto de las competencias exclusivas del Estado, por razón de la soberanía, y se manifiesta, por ejemplo, en la competencia sobre las relaciones internacionales, las Fuerzas Armadas, sistema monetario, etc. Esta exclusividad justificada no fundamenta un centralismo a ultranza, sino que la aplicación del principio de armonía debe tener en cuenta los intereses de los demás centros de poder en la articulación del contenido de la competencia.

Por último, no hay que olvidar el principio general de supremacía del Derecho estatal en el caso de competencia concurrente y el de supletoriedad como instrumentos ambos de armonización del sistema.

3. LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA ARMONIZACIÓN: LEY GENERAL O TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En el informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomía que elaboró las propuestas que dieron lugar al proyecto de Ley de Armonización del Proceso Autonómico, se lee: «La Constitución no permite interponer entre ella y los Estatutos de Autonomía una ley general

(13) TRIEPEL: *Die Reichaufsicht*, cit. por GARCÍA DE ENTERRÍA, en op. cit.

que condicione éstos, pero indiscutiblemente no prohíbe la previsión de normas que, dejando a salvo la libertad dispositiva de aquéllos, ordenen el imprescindible proceso de ajuste de estructuras del Estado, su adaptación progresiva al proceso autonómico y el engarce del conjunto de piezas» (14).

Entiendo yo, por el contrario, que la Constitución al no permitir una ley general interpretativa de sus preceptos, está prohibiendo el desarrollo y aclaración de éstos por la vía de una ley, porque ese desarrollo y aclaración corresponde a los Tribunales de Justicia y muy especialmente al Tribunal Constitucional. Estamos de acuerdo en el hecho de que la Constitución y los Estatutos de Autonomía plantean dudas en su interpretación, pero en ellos existen elementos suficientes de armonización que hacen innecesario acudir a un desarrollo normativo de nueva planta que, a nuestro modo de ver, sería inconstitucional. En efecto, ¿cómo puede una ley interpretar los conceptos constitucionales referentes a las bases?, o la prevalencia del derecho estatal o el momento y los efectos de las leyes de armonización. ¿No será ésta, precisamente, la labor del Tribunal Constitucional?

En un comentario al libro de ENTERRÍA sobre la ejecución autonómica que aquí citamos también, SANTAMARÍA PASTOR señala precisamente esta cuestión (15).

J. SANTAMARÍA dice algo evidente: «con la Constitución y los Estatutos a palo seco, el Estado no podría funcionar razonablemente, y las Comunidades Autónomas tampoco. La respuesta a este estado de cosas se ha desenvuelto por dos cauces: la LOAPA y la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, hasta el punto de que en poco menos de cuatro años la doctrina y el Tribunal Constitucional, actuando de consumo, han dado en construir lo que podrían llamarse sin violencia un auténtico título octavo bis.»

Puntualizando lo señalado por el profesor SANTAMARÍA, entiendo que la labor de crear un sistema razonable de Estado corresponde al Tribunal Constitucional a través de la interpretación y desarrollo de los principios de armonización que se encuentren en el propio texto constitucional y en los Estatutos (15 bis).

(14) Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, CEC, Madrid, 1981.

(15) Comentario del libro de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Ed. Civitas, 1983.

(15 bis) La tesis mantenida en este artículo ha sido plenamente consumada por el propio Tribunal Constitucional en la sentencia sobre la LOAPA de fecha 5 de agosto de 1983.

4. LAS TÉCNICAS DE LA ARMONIZACIÓN EN EL DERECHO ALEMÁN

El sistema alemán se encuentra en los artículos 72, 74 y 75 para la legislación y en los artículos 84 y 85 para la ejecución, todos ellos de la BGG.

La armonización en la legislación se produce por la vía del ejercicio de la competencia de la Federación, sustituyendo la competencia concurrente de los *Länder* y por la vía de las *Rahmenvorschriften* (bases), limitadas a materias concretas, si bien en uno y en otro caso, la justificación de la armonización se encuentra en los supuestos del artículo 72 (con posibilidad de regulación de la legislación de cada Estado, menoscabo de los intereses de otros Estados o del conjunto, preservación de la unidad jurídica, en particular, el mantenimiento de las condiciones de vida).

No permite el sistema alemán la existencia de una ley general de armonización.

El sistema alemán presenta como regla general una armonización natural por sustitución total o mediante el establecimiento de bases, mientras que nuestro sistema es más complejo al permitir, no tanto la sustitución, sino la acumulación de competencias: bases y desarrollo.

Por lo que se refiere a la materia económica, y con independencia de las que por naturaleza son de competencia exclusiva, la BGG arbitra un sistema de la competencia concurrente sobre el concepto de derecho de la economía a que se refiere el artículo 74.11 de la Ley fundamental; ámbito competencial que si bien se refiere expresamente en el precepto a la minería, la industria, la energía, el artesanado, oficios, comercio, banca y bolsa y seguros privados, abarca otras materias, como el Derecho del trabajo y la Seguridad Social, la socialización de los recursos, la lucha contra las prácticas restrictivas de la competencia, el fomento de la producción agraria e industrial, el tráfico inmobiliario, etc.

Además, como ha señalado S. MUÑOZ MACHADO, aparte de la amplitud de la legislación concurrente en materia económica, la jurisprudencia constitucional ha hecho una amplia interpretación de la expresión derecho de la economía, que comprende «no sólo las disposiciones referentes a cualquier forma de producción, manufacturación y distribución de bienes o mercancías de la demanda económica, sino

también todas cuantas otras normas regulen la vida o la actividad económicas» (16).

En resumen, el sistema alemán reconoce expresamente en todas las materias económicas la posibilidad de armonización (17), cosa que en nuestra Constitución no está tan clara, y que obliga por ello a una búsqueda de los instrumentos necesarios para dicha armonización.

5. LA ARMONIZACIÓN EN MATERIA ECONÓMICA

5.1 ¿Es posible una LOAPA económica?

Una gran parte de los artículos 148 y 149 de la Constitución se refieren a competencias en materia económica, lo cual es un reflejo de las importantes funciones que en este campo tienen los poderes públicos, conforme a la concepción del Estado social y democrático de derecho de nuestros días.

Las Comunidades Autónomas, en virtud de la Constitución, han asumido en sus Estatutos importantes funciones en materia económica. Por ello nos interesa estudiar los mecanismos de armonización en este conjunto de materias.

Podemos decir, como algo de sobra conocido, que la armonización de las competencias económicas es fundamental en un Estado descentralizado, como se ha demostrado a lo largo de la historia de los federalismos, en los que se ha ido decantando una tendencia a la concentración en el poder central de las competencias económicas básicas.

Analicemos esta armonización en nuestra Constitución.

Para una parte de la doctrina (MUÑOZ MACHADO) esta concentración de poderes en manos del Estado se pone de manifiesto en nuestra Constitución a través del límite a las competencias de las Comunidades Autónomas impuesto por la unidad de mercado, por medio de la habilitación del artículo 149.1.13 de la Constitución para definir las

(16) Sentencias del Tribunal Constitucional alemán B Ver GE 5, 25, 28, 119, 29, 462, citados por S. MUÑOZ MACHADO, en «Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal», en la obra colectiva *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, Instituto de Estudios Económicos, 1980.

(17) Véanse los comentarios de MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, *Gundgesetz Kommentar*, Beck, München, 1970.

bases de la economía y en virtud de las facultades económicas específicas reconocidas en otros preceptos constitucionales (18).

Entiendo que una explicación más clara de la armonización en materia económica se produce si aplicamos el esquema general a que nos venimos refiriendo.

En efecto, el primer instrumento de armonía en el plano económico son los principios generales reconocidos en la propia Constitución, los cuales, volvemos a insistir, no deben ser mirados como límites de las competencias económicas. Un ejemplo de este matiz lo encontramos en la posibilidad de regulación de los derechos económicos por las Comunidades Autónomas, respetando la regulación general del Estado en virtud del artículo 149.1.1.º de la Constitución.

El propio Tribunal Constitucional, en la Sentencia de 28 de julio de 1982, se refiere a estos principios generales plasmados en la propia Constitución y los denomina el marco jurídico fundamental de los principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, unidad que está reiteradamente exigida por la Constitución, cuyo preámbulo garantiza la exigencia de un orden económico a través de diversos preceptos constitucionales, como el artículo 128 (subordinación de la riqueza al *interés general*), 131.1 (planificación general), 139.2 (libertad de circulación y establecimiento de las personas) y 138.2 (prohibición de establecer privilegios económicos y sociales).

No estamos totalmente de acuerdo con la sentencia porque emplea el término unidad o unicidad donde debería emplear el término armonía y porque mezcla principios generales con instrumentos de armonización concreta, como el plan. Sin embargo, llega a una conclusión válida, y es la de la de que los principios generales sirven como instrumento de armonización.

El segundo instrumento de armonización está formado por las bases o la legislación básica, que es una mayor concreción de estos principios generales, extraídos no sólo en este caso de la Constitución, sino de la legislación vigente sobre una materia concreta.

Es, precisamente, en este punto donde no estoy de acuerdo con la doctrina que pretende la existencia de unas bases generales de la ordenación económica legitimadas en el artículo 149.1.13 de la Consti-

(18) S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, op. cit.

tución (19) y porque eventualmente fundamentarían una ley de bases general de la economía.

Entiendo por el contrario que las bases generales de la ordenación económica no pueden fundamentarse sólo en el artículo 149.1.13 (que tiene un contenido limitado a las bases de la planificación), sino que se fundamenten en los principios generales económicos de la Constitución que no exigen plasmación legal y, además, las bases que pueden desarrollarse en una norma legal concreta son las bases de cada materia económica (por ejemplo, las bases del régimen minero y energético) que es donde realmente es de utilidad el establecimiento de unas bases legales.

Contra esta tesis podría argumentarse que la propia Constitución y los Estatutos de Autonomía hacen una referencia genérica a la ordenación económica general. Así, por ejemplo, el artículo 148.1.7.º de la Constitución, artículo 10.25 del Estatuto Vasco y artículo 12 del Estatuto Catalán (bases y la ordenación de la actividad económica general).

Pero entiendo que esta referencia no fundamenta una ley básica general de la economía, pues como hemos dicho, las bases se deducen de la propia Constitución, si son generales, y si son específicas se deducen de la legislación concreta de que se trate y sólo en este caso, si está previsto, puede dictarse la correspondiente ley.

Creo que esta explicación vale para demostrar la inconstitucionalidad de una ley de bases de la ordenación económica pero, y, sobre todo, su innecesariedad.

Estamos, en cierta medida, en el mismo supuesto que el de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA). Se trata de una aplicación excesiva del racionalismo jurídico, pretendiendo plasmar en una ley principios que están en forma genérica en la Constitución y cuya interpretación corresponde al Tribunal Constitucional, o lo que es más grave, tratando de rellenar lagunas constitucionales.

En resumen, no hay en la Constitución una habilitación general para que el Estado dicte una ley de base de ordenación de la economía (19 bis).

(19) S. MUÑOZ MACHADO: *El Derecho Público de...*, op. cit. Este autor dice, página 502: «el artículo 149.1.13 reconoce al Estado la competencia sobre las bases de la ordenación de la economía».

(19 bis) En la corrección de pruebas de este artículo añadimos que estas tesis aquí recogidas son también las que se contienen en la sentencia que declara inconstitucional la LOAPA, de 5 de agosto de 1983.

5.2 *Los instrumentos fundamentales de la armonización en materia económica: las bases y la planificación*

Vamos a tratar de demostrar en este epígrafe la similitud que existe entre el concepto de bases y el de planificación.

A mi juicio, el instrumento de la planificación tiene el mismo efecto que la legislación básica en aquellas materias económicas en las que el Estado no tiene atribuida tal competencia y es un instrumento útil para reconducir a unidad el sistema económico, sin necesidad de acudir forzosamente a una competencia general sobre el derecho de la economía, que a diferencia de la Constitución alemana, no está reconocida en nuestro Derecho de forma expresa. Esta relación entre el plan y las bases ya fue señalado por FRIEDRICH (20), al analizar el contenido de los artículos 74 y 75 de la Constitución alemana y la encontramos en el artículo 149.1.13 de nuestra Constitución, cuando se menciona las bases y la coordinación general de la planificación de la actividad económica. Con todo, la utilidad de la equiparación no es teórica, sino práctica, pues si tal equiparación se demuestra podremos llegar a aplicar a la planificación los criterios sentados para las bases por el Tribunal Constitucional en las Sentencias de 28 de enero de 1981, y 28 de julio de 1982: concepto material, posibilidad de regulación por decreto y, lo que es esencial, posibilidad de que las bases no establezcan sólo principios, sino que lleguen, en ocasiones, cuando así lo exija la naturaleza de la materia, a decisiones concretas de ejecución. Así lo tiene reconocido el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 28 de enero de 1982, en la que interpretando la competencia del artículo 149.1.11 de la Constitución, relativa a las bases de la ordenación del crédito, la banca y seguros, entiende que el Banco de España mantiene sobre las Cajas de Ahorro funciones de información, disciplina e inspección, no obstante, tratarse de materias típicamente ejecutivas.

En realidad, no es difícil llegar a la conclusión de que entre el plan y las bases existen importantes similitudes, pero es preciso saber cómo puede ser el plan un instrumento de armonización y cuál puede ser su contenido. A esta cuestión vamos a dedicar los epígrafes siguientes.

(20) FRIEDRICH: «The political theory of the new democratic constitution», en *Comparative politics*, New York, 1963.

5.3 La planificación económica

5.3.1 La problemática clásica de la planificación

La problemática clásica de la planificación económica es mencionada aquí porque supone un punto de partida que servirá en el análisis que pretendemos, en el que trato de mostrar la utilidad del plan como instrumento de armonización sin que con la defensa de esta utilidad pueda adentrarme en la valoración de la planificación desde la perspectiva de las libertades, tema, por otra parte, hartamente tratado por la doctrina (21).

El contenido de los planes económicos es muy variado, pues desde el punto de vista jurídico la planificación no está tipificada (*psen*). Una tipología de la planificación por el contenido económico sólo puede lograrse agrupando los objetivos fundamentales (planificación indicativa, planificación vinculante para el sector público, planificación indicativa para el sector privado).

Pero el plan es un instrumento empleado hoy día en todos los casos y con muy diverso significado porque a través de él es más fácil la negociación, el pacto no sólo entre la Administración y los particulares (acción concertada), sino también entre éstos, permitiendo con el pacto una armonización consensuada (por ejemplo, el pacto está en la base de los planes de reconversión industrial).

El empleo tan abundante del instrumento planificador a nivel sectorial (puesto que, por razones ideológicas, se ha huido durante estos últimos años de la planificación general) es también una de las razones por las cuales es difícil, desde el punto de vista jurídico, concretar el contenido de los planes. En realidad, un plan se compone de los elementos siguientes: los objetivos a cumplir, y los medios que se pretenden emplear para conseguir estos objetivos.

Los objetivos a cumplir, aunque estén redactados en forma normativa, pueden no ser, y normalmente no son, normas jurídicas. Los medios que se pretenden emplear para cumplir estos fines son, por el contrario, un conjunto de instrumentos que pueden tener la naturaleza de verdaderas normas jurídicas. Entre estos instrumentos encontramos medidas de policía y medidas de fomento que suponen una aplicación de la legislación vigente, o la creación de una norma *ad hoc*

(21) Entre otras, «Decisiones políticas de una planificación», por L. SÁNCHEZ AGESTA, en la obra colectiva *Planificación*, IED, Madrid, 1974.

(ley medida). Pensemos, por ejemplo, en la posibilidad de que el plan limite la instalación de determinadas industrias, o exija determinados requisitos, o establezca subvenciones condicionadas o no a la realización de estas actividades o modifique la legislación laboral en casos determinados. Todas estas medidas y otras muchas son el contenido jurídico del plan del que, como luego veremos, dependerá en gran medida el rango del plan como disposición jurídica.

Junto a este instrumento jurídico encontramos normalmente la financiación necesaria para cumplir los objetivos del plan. Financiación que por su relación con los presupuestos generales puede exigir también un rango normativo específico.

Es evidente, y a ello nos referiremos después, que entre las medidas empleadas para conseguir los objetivos concretos se encuentran instrumentos verdaderamente armonizadores. Pensemos, por ejemplo, en que, aunque una Comunidad Autónoma tenga competencia en materia de industriales, la aprobación de un plan sectorial de industrialización o reconversión deberá implicar un mecanismo de armonización.

Por lo que se refiere a la naturaleza del plan, un plan puede no estar configurado como una norma jurídica, incluso, aunque sea examinado por el Parlamento. En este punto el Reglamento del Congreso es claro. Su artículo 198 regula un procedimiento *ad hoc* para el examen de los programas y planes remitidos por el Gobierno, procedimiento que no es el legislativo, sino que está basado en el que se refiere a las comunicaciones del Gobierno.

Ahora bien, un plan puede tener un contenido normativo, la decisión corresponde al Gobierno (sin perjuicio, claro está, de la iniciativa legislativa de las Cámaras).

A priori, no cabe decir que un plan deba revestir la forma de una norma de rango determinado (salvo en el supuesto del artículo 131 de la Constitución).

El rango normativo del plan dependerá de su contenido, si regula materias de la reserva de ley exigirá ley. Pero puede no exigir tal rango normativo y en consecuencia contenerse en disposiciones de rango inferior.

Planteada si la cuestión del contenido y del rango del plan económico, nos interesa, sobre todo, demostrar que el plan puede ser un instrumento de la armonización, porque en su contenido normativo

puede recoger principios generales e incluso decisiones que sirvan para aquel fin.

5.3.2 *La planificación como instrumento de armonización en la Constitución española*

La Constitución se refiere a la planificación en dos preceptos, el artículo 131.1 y el artículo 149.1.13.

La problemática que estos preceptos plantean y que nos interesa en relación con la materia que estamos analizando es la siguiente: rango de la norma que aprueba el plan, contenido del plan y efectos sobre las competencias de las Comunidades Autónomas.

El artículo 131 señala la necesidad de ley para establecer la planificación económica general, que como ha señalado BASSOLS COMA tiene un sentido geográfico general y significa en este contexto nacional (22).

Sin embargo, esta exigencia de ley no se impone siempre. Con independencia de la posibilidad, apuntada por BASSOLS (23) de la existencia de una Ley General de Planificación que podría desarrollarse en actos concretos de otro rango, la Constitución no impone la necesidad de ley para la planificación sectorial autorizada por el artículo 149.1.13.

En este punto parece estar de acuerdo la doctrina. En efecto, como dice BASSOLS COMA, «una interpretación congruente del texto constitucional parece seguir la conclusión de que la planificación sectorial, cuando incida en la actividad económica privada, deberá adoptar necesariamente la forma de la ley por imperativo de lo dispuesto en los artículos 38 y 53 de la Constitución. Cuando la planificación se refiera al sector público económico, la ley no parece necesaria» (24).

Ejemplos de planificación sectorial con una incidencia económica importante han sido los planes de reconversión industrial. Estos planes han estado fundados en una ley general de la planificación industrial que salvaba los obstáculos de la reserva formal, pero se ha ejecutado por decreto y esta ejecución, desde el Estado, no se ha limitado a los principios.

La referencia a estos planes industriales nos da pie también para hablar del contenido de la planificación. La Constitución, cuando se

(22) M. BASSOLS COMA: «La planificación económica», en la obra colectiva *El modelo económico en la Constitución española*, dirigida por el profesor GARRIDO FALLA, IEE, Madrid, 1980.

(23) *Op. cit.*, p. 417.

(24) BASSOLS COMA, *op. cit.* En el mismo sentido se pronuncia MUÑOZ MACHADO en *El Derecho político...*, *op. cit.*, p. 502.

refiere a este tema en el artículo 131, emplea la palabra principios y el artículo 149.1.13 la palabra bases. No obstante, como ha señalado el Tribunal Constitucional, en ocasiones las bases o los principios tienen que llegar a aspectos concretos, si se pretende conseguir una verdadera coordinación. En este sentido, dice GARCÍA DE ENTERRÍA, al comentar la Sentencia de 28 de enero de 1982 sobre Cajas de Ahorros (25), «si entre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica que el artículo 149.1.13 atribuye al Estado ha de incluirse todo lo necesario para construir la unidad económica nacional, como especifica lúcidamente esta sentencia, ello obliga a reconocerle algunas, *al menos, facultades ejecutivas*, y no sólo normativas o de ordenación, aquellas que han de adoptarse desde una valoración general de la economía nacional, valoración que no puede entregarse al juicio particularista de todas y cada una de las Comunidades Autónomas, que pueden muy bien *hacer pasar su posible interés propio sobre ese interés general*, en perjuicio de otras Comunidades Autónomas o del conjunto nacional.

Por último, los efectos del plan sobre la competencia de las Comunidades Autónomas. La doctrina ha señalado que cuando el plan se aprueba con una u otras determinaciones, puede contener decisiones concurrentes con otras adoptadas por las Comunidades Autónomas, siendo las de estas últimas desplazadas por las del Estado (26). Esta interpretación viene avalada además por el propio Tribunal Constitucional en la Sentencia de 28 de enero de 1982 sobre Cajas de Ahorro. En ella se establece que si bien el Estatuto Vasco otorga a la Comunidad competencia exclusiva para la planificación de la actividad económica del País Vasco, la Constitución otorga al Estado competencia sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica y es claro que ambas competencias *exclusivas* están llamadas objetiva y necesariamente a ser *concurrentes* de modo tal que la prioridad vertical corresponde al Estado en todo el ámbito nacional. Concluimos, por tanto, que la planificación es un instrumento de armonización equiparable a las bases, que puede ser sectorial y que necesariamente no tienen que ser el rango de ley. Pero la idea de armonía encierra también el principio que no podemos olvidar y éste es el de respeto a los intereses de las Comunidades Autónomas.

(25) *La ejecución de la legislación...*, *op. cit.*, p. 77.

(26) MUÑOZ MAÑADO, *op. cit.*

6. LAS DISPOSICIONES DE ARMONIZACIÓN EN MATERIA DE VÍAS DE COMUNICACIÓN (CARRETERAS)

En este epígrafe trataremos de aplicar el esquema que hemos venido desarrollando a las competencias sobre carreteras.

6.1 *La regulación constitucional de las competencias en materia de carreteras*

Las competencias en materia de carreteras se encuentran reguladas en los artículos 148.4 y 149.1.21.º de la Constitución.

El artículo 148 establece que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de carreteras atendiendo al *criterio territorial* de que su itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma.

El artículo 149 no se refiere expresamente a las carreteras cuyo itinerario sobrepase el límite territorial de una Comunidad Autónoma, pero, a pesar de este vacío, es preciso entender que las carreteras que no se encuentren en el supuesto del artículo 148.4 son, en principio, de la competencia estatal.

A primera vista parece sencilla la delimitación de competencias hecha por la Constitución, sin embargo, si nos paramos a pensar no lo es tanto, porque la delimitación puramente territorial o bien nos induciría a la eliminación de la competencia de la Comunidad Autónoma (toda vez que cualquier carretera está inmersa en un sistema integrado y sería difícil delimitar una carretera cuyo itinerario comience y termine en una Comunidad Autónoma), o bien estableceríamos un sistema de compartimentos estancos en materia de carreteras, de tal forma que la competencia sobre cada tramo territorial se concedería a la Comunidad Autónoma respectiva, soluciones ambas absurdas.

Esta regulación constitucional tan imprecisa ha producido el efecto de que los Estatuto de Autonomía hayan hecho una interpretación extensiva de sus competencias y es, por ello, que es preciso buscar los criterios que permitan una interpretación constitucional que obedezca a lo que en la dogmática alemana se denomina la naturaleza de las cosas, para poder armonizar las competencias en esta materia.

Dos cuestiones se presentan a nuestro análisis. La primera consiste en saber si entre la normativa ya prolija referente a las carreteras

es posible la existencia de un instrumento de armonización que permita establecer las bases o los principios básicos de la ordenación económica de las carreteras. La segunda, si con independencia de estas bases es posible la existencia de una ley general de las carreteras de interés general o nacional, cuestión que si bien en un principio puede parecer obvia no lo es tanto si se observa que la Constitución no otorga *expresamente* al Estado competencia sobre las carreteras.

6.2 *La aplicación a las carreteras de la teoría de la armonización*

Para abordar este análisis vamos a emplear el concepto de armonización que consiste en analizar los instrumentos que la propia Constitución nos ofrece para equilibrar la unidad y la autonomía.

Estos instrumentos son varios: principios generales (interés general, solidaridad, igualdad, etc.), bases o legislación básica, planificación, supervisión en la ejecución y, por último, armonización a través de las competencias exclusivas del Estado.

De todos estos instrumentos, vamos a fijarnos en tres que nos sirven al objeto de nuestro estudio: las bases y la planificación y la aplicación de los principios generales para determinar las competencias exclusivas del Estado.

6.2.1 *Las bases y la planificación en materia de carreteras*

Dejemos, por ahora, el tema de la planificación y preguntemos si existe fundamento formal en la Constitución para considerar que el Estado tiene competencia sobre las bases de la vialidad.

En realidad no puede decirse que la Constitución haya concedido de forma expresa, como competencia del Estado, el establecimiento de las bases de la vialidad, pues la referencia del artículo 149.1.21 al régimen general de comunicaciones es muy débil para fundamentar esta competencia. Sin duda, se trata de una omisión constitucional que ha de solucionarse con una interpretación razonable de la realidad. Esta interpretación conduce irremediabilmente a la necesidad de unos principios básicos, de una normativa básica sobre esta materia, que, incluso, los decretos de transferencias a las Comunidades Autónomas han recogido, si bien de forma incompleta (27). ¿Cuál puede ser el

(27) V. gr., el Decreto de traspaso del País Vasco establece como normas mínimas: la aplicación de las normas técnicas y de señalización previstas en la legislación del Estado, coordinación de la planificación, sometimiento a la normativa del Estado derivado de convenios internacionales y normas de defensa nacional.

instrumento legal de estas bases? La primera idea que se nos presenta para solucionar este problema es la ley de armonización prevista en el artículo 150.3 de la Constitución. Esta ley, sin embargo, presenta dos inconvenientes: rigidez procedimental y poca flexibilidad. Creemos, por el contrario, que la Constitución permite la utilización de un instrumento de armonización diferente y más flexible. Este instrumento es la planificación fundamentada en los artículos 131 y 149.1.13 de la Constitución.

En efecto, la Constitución no prohíbe la planificación sectorial en materia de carreteras que puede ser muy útil para nuestros fines. En primer lugar, el contenido del plan puede recorrer una amplia gama de posibilidades, puede contener normas jurídicas básicas y normas técnicas y de seguridad para la construcción, mantenimiento, señalización y utilización de carreteras; no tiene por qué contener sólo principios abstractos, pues siguiendo el criterio de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1982 sobre Cajas de Ahorro puede referirse incluso a la ejecución concreta de actividades cuando éstas sean necesarias para la coordinación. En segundo lugar, el plan no tiene necesariamente que revestir la forma de ley; sólo para el supuesto de que afecte a la reserva de ley se exige tal rango normativo; en otro caso, cuando de una ordenación pública se trate, puede revestir la forma de decreto, e incluso el plan podría instrumentarse a través de una ley que se desarrollara por actos concretos, siguiendo el ejemplo de la reconversión industrial. Por último, conviene señalar que la planificación del Estado primará sobre la competencia de la Comunidad Autónoma desplazando en favor de aquél la normativa de cada Comunidad.

Pero con independencia de la planificación, una interpretación conforme a la naturaleza de las cosas permitiría pensar que el conjunto normativo actual puede ser considerado como bases en materia de carreteras, que fundamenten desde ya una competencia armonizadora en esta materia.

6.2.2 *¿Tiene el Estado competencia exclusiva sobre las carreteras de interés general?*

Este es el segundo problema: nuestra Constitución no dice nada de forma expresa; una vez más habremos de recurrir al Derecho comparado. La Constitución alemana, al enfrentarse con este problema, establece un sistema de legislación concurrente en materia de carre-

teras de interés general. Como sabemos, este sistema permite a la Federación legislar sobre las carreteras de interés general cuando se den las circunstancias del artículo 72 de la Constitución y esta norma produce el efecto de desplazar la legislación de los *Länder*. En nuestra Constitución no se arbitra un sistema igual. Pero con independencia de las cuestiones discutidas en el epígrafe anterior, habremos de concluir que nuestro sistema jurídico constitucional otorga al Estado competencia exclusiva sobre ciertas carreteras sobre la base de dos principios: el territorial y el de interés general.

Por ello, aparte de las bases o la planificación, la Constitución establece un ámbito de competencias propia del Estado en materia de carreteras. Este ámbito propio es el de las carreteras en las que el interés general predomina sobre el interés de las Comunidades Autónomas.

La delimitación de este predominio se fundamenta en el hecho de que la carretera en cuestión, aparte de sobrepasar el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, cumpla una función general. La competencia de legislación del Estado sobre las carreteras de interés general lleva consigo la potestad reglamentaria, pero no necesariamente la potestad de ejecución que puede recaer en las Comunidades Autónomas, sin perjuicio del poder de supervisión que tiene el Estado sobre esta ejecución, que le permitirá conseguir también en esta materia la armonización necesaria.

7. CONCLUSIONES

Primera.—La armonía significa reducir la unidad un conjunto de notas diferentes, sin que éstas pierdan su valor y particularidades, y debe ser el principio básico de equilibrio entre la unidad y la autonomía.

Segunda.—La armonía no es la uniformidad, o la unidad. La armonía se logra políticamente, esto es, sin perder los matices y particularidades de la variedad. Es, pues, un concepto más matizado que la de cooperación o coordinación.

Tercera.—La armonía o la armonización así entendida no es sólo la técnica de reducción a la unidad prevista en el artículo 150.3 de la Constitución, sino un principio general que se manifiesta de diferentes formas.

Cuarta.—Puede decirse que bajo la idea de armonización no sólo se encuentran las disposiciones del artículo 150.3, sino también los principios generales de la Constitución como el de interés general, las bases o la legislación básica, las leyes marco e incluso, en algunos supuestos, la atribución al Estado de la competencia exclusiva.

Quinta.—La armonización no puede conseguirse a través de una ley general de armonización, sino mediante la puesta en práctica de las técnicas de armonización, y, sobre todo, a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que tiene, en este campo, una labor creadora importante.

Sexta.—Las disposiciones armonizadoras en materia económica deben seguir las pautas generales de otras materias, con la especialidad de la planificación, que es una técnica armonizadora típica de esta materia.

Séptima.—La planificación es una técnica de armonización utilizable especialmente donde el Estado no tenga competencia sobre las bases o sobre la legislación básica.

Octava.—El artículo 149.1.13.º de la Constitución no puede fundamentar una ley de bases de la ordenación de la economía. Existen una bases generales de la ordenación económica que se contienen en diversos preceptos constitucionales y que son manifestación de diferentes técnicas de armonización. Una ley general de la economía, una LOAPA económica no es constitucionalmente aceptable y, además, es innecesaria.

Novena.—Los instrumentos de armonización en materia de carreteras se concretan en la competencia exclusiva del Estado para legislar sobre las carreteras de interés nacional, en la competencia sobre las bases y sobre la planificación.

Décima.—El Estado tiene competencia para legislar de forma exclusiva sobre las carreteras de interés general y tal competencia puede considerarse desarrollada en la normativa vigente que establece los preceptos sobre las carreteras de interés nacional. Tal competencia debe utilizarse con un espíritu armonizador.

Undécima.—El Estado tiene competencia sobre la planificación general en materia de carreteras y ésta comprende no sólo la competencia de planificación sobre las carreteras de interés nacional, sino también las bases sobre todas las carreteras.

Esta planificación no tiene que plasmarse en una norma de rango legal necesariamente, ni tener un contenido abstracto, sino que puede descender a decisiones concretas cuando éstas sean necesarias para la coordinación (normas de seguridad, construcción, uso, mantenimiento, etc.).

Duodécima.—La normativa contenida en la planificación desplaza a la de cada Comunidad Autónoma.

Decimotercera.—Puede decirse que el Estado ostenta también la competencia sobre las bases de la legislación que pueden deducirse de la legislación vigente.

Decimocuarta.—Ante tales instrumentos no es necesaria en materia de carreteras la utilización de la Ley armonizadora del artículo 150.3 de la Constitución.

6. Seguridad Social

