

Las competencias del Estado como garantía de la unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional

The powers of the State as a guarantee of unit market in Constitutional Jurisprudence

Dionisio Fernández de Gatta Sánchez

Profesor Titular de Derecho Administrativo
Facultad de Derecho. Universidad de Salamanca
dgatta@usal.es

Fecha de recepción: 20 de marzo de 2015

Fecha de aceptación definitiva: 27 de marzo de 2015

Resumen

Uno de los ejes esenciales de la Constitución española de 1978 es el principio de unidad territorial, junto a los de autonomía y solidaridad, en cuyo contenido sustantivo se integran tanto el interés general del Estado como el principio de unidad de mercado. Entre los instrumentos más importantes que el Ordenamiento Constitucional pone al servicio de su consecución y mantenimiento deben resaltarse las competencias del Estado. A lo

Abstract

One of the essential elements of the Spanish Constitution of 1978 is the principle of territorial unity, together with autonomy and solidarity, in which substantive content both the general interest of the state as the principle of market unit are integrated. Among the most important tools that the Constitutional Planning makes available to its attainment and maintenance should highlight the powers of the State. Over the years, the

largo de los años, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha mantenido y reafirmado tales principios, tal como se trata de reflejar este trabajo, analizándola.

jurisprudence of the Constitutional Court has upheld and reaffirmed these principles as attempts to reflect this work, analyzing it.

Palabras clave: Unidad; unidad de mercado; Constitución; Tribunal Constitucional; Derecho, España.

Key words: Territorial unity; unity market; Constitution; Constitutional Court; Law; Spain.

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LOS PRINCIPIOS ESTRUCTURALES DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y SU SIGNIFICADO. 2.1. La estructura territorial de España. 2.2. El principio de unidad: significado y contenido. 2.2.1. El concepto del interés general. 2.2.2. El principio de igualdad. 2.2.3. El principio de unidad de mercado. 2.3. El principio de autonomía. 2.4. El principio de solidaridad. 2.4.1. El objetivo del equilibrio económico interterritorial. 2.4.2. El principio de lealtad autonómica, institucional o constitucional. 2.4.3. El principio de colaboración o cooperación. 3. EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MERCADO Y SU SIGNIFICADO. 4. LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO COMO GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO. 4.1. La importancia de la regulación por el Estado de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales. 4.2. Las competencias del Estado como garantía de la unidad de mercado. 4.2.1. Las competencias del Estado en materia de obras públicas, ferrocarriles y transportes terrestres, comunicaciones, pesas y medidas, determinación de la hora oficial, recursos y aprovechamientos hidráulicos, instalaciones eléctricas y transporte de energía. 4.2.2. La unicidad económica nacional y las competencias del Estado en materia económica y sobre determinados sectores. 4.2.3. Las competencias del Estado sobre la legislación mercantil y en materia de defensa de la competencia y comercio. 4.2.4. Los títulos competenciales del Estado que avalan la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

Summary: 1. INTRODUCTION. 2. STRUCTURAL OF THE SPANISH CONSTITUTION OF 1978 AND THEIR MEANING PRINCIPLES. 2.1. The territorial structure of Spain. 2.2. The principle of unity: meaning and content. 2.2.1. The concept of general interest. 2.2.2. The principle of equality. 2.2.3. The principle of market unity. 2.3. The principle of autonomy. 2.4. The principle of solidarity. 2.4.1. The objective of interregional economic equilibrium. 2.4.2. The principle of regional loyalty, institutional or constitutional. 2.4.3. The principle of collaboration or cooperation. 3. THE PRINCIPLE OF UNIT MARKET AND ITS SIGNIFICANCE. 4. THE POWERS OF THE STATE AS A GUARANTEE OF UNIT MARKET. 4.1. The importance of regulation by the state of the basic conditions guaranteeing the equality of all Spaniards in the exercise of their rights and fulfill their constitutional duties. 4.2. The powers of the State to guarantee the unity of the market. 4.2.1. The powers of the State's public works, railways and inland transport, communications, weights and measures, determination of the official time, hydraulic resources, electrical installations and energy transport. 4.2.2. National economic uniqueness and competence of the state in economic matters and on certain sectors. 4.2.3. The powers of the State on corporate law and on competition and trade. 4.2.4. The jurisdictional government bonds that guarantee the Law 20/2013, of December 9, Assurance Market Unit.

1. INTRODUCCIÓN

España tiene actualmente diversos problemas, como algunos otros países, principalmente derivados de la crisis económica desde 2007, que han aflorado nítidamente en los últimos años, como son los relativos a la estructura territorial¹, con algunos proyectos extravagantes de secesión más o menos encubierta, y de forma contraria a la Constitución española de 1978 y al ordenamiento democrático², y a los problemas de muchas actividades y servicios provocados por las divergencias normativas territoriales o por la inaplicación de la legislación nacional, creando distorsiones a la unidad del mercado interno (exigencia de requisitos diversos para la implantación de actividades y servicios, problemas derivados de las exigencias de uso de las lenguas regionales, distintos sistemas en las ayudas financieras públicas a las empresas, problemas procedimentales, etc.)³.

Sin embargo, la Constitución reafirma el principio de unidad como uno de sus ejes esenciales, y de la propia estructura territorial de España, en cuyo contenido material, derivado de la exigencia de la unicidad del orden económico nacional, se integran con normalidad el interés general (de España) y el principio de unidad de mercado.

Ambos contenidos sustantivos de la unidad territorial de España tienen a su servicio las competencias del Estado que recoge la propia Constitución, debiendo destacarse algunas, por estar más relacionadas con la unidad de mercado (en relación con las condiciones de la igualdad, ciertos sectores y políticas nacionales, etc.).

Entre las posibilidades de acción del propio Estado, debe resaltarse la aprobación de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado de 2013; texto importantísimo desde los puntos de vista jurídico, administrativo, económico y financiero, y que debería haberse aprobado al comienzo de la etapa constitucional.

Todas estas ideas relativas a la unidad territorial y a la propia unidad de mercado han sido afirmadas, de forma reiterada en el tiempo, por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional; confirmando el importante papel de las competencias del Estado en relación con tales ejes y objetivos del Ordenamiento Constitucional.

1. CÍRCULO DE EMPRESARIOS, 2011: *Administraciones Territoriales: propuestas para la mejora de la eficiencia y de la unidad de mercado*. Madrid, y 2011: *Cómo reformar las Administraciones Territoriales*. Madrid, y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. 2013: *La España de las Autonomías: un Estado débil devorado por diecisiete «estaditos»*. Madrid: Fundación Transición Española, y *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2013: 158, 25-52.

2. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, 2014: *Por la convivencia democrática*. Madrid, y MUÑOZ MACHADO, S. 2014: *Cataluña y las demás Españas*. Barcelona: Crítica.

3. MUÑOZ MACHADO, S. 2006: *El problema de la vertebración del Estado en España (del siglo XVIII al siglo XXI)*. Madrid: lustel, y 2012: *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*. Barcelona: Crítica, y BETANCOR RODRÍGUEZ, A. 2014: *¿España de los territorios o de los ciudadanos? La captura territorial de la libertad de comercio*. Madrid: lustel.

2. LOS PRINCIPIOS ESTRUCTURALES DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y SU SIGNIFICADO

2.1. *La estructura territorial de España*

Entre las importantes transformaciones llevadas a cabo por la Constitución española de 1978⁴, una de las más relevantes sin duda afecta a la estructura interna de España, a su estructura territorial y administrativa. En efecto, tras una larga etapa histórica, de más de 150 años, en la que España no conoció otra forma político-territorial que la de Estado unitario y centralizado, la Constitución de 1978 formuló una opción nítida y decidida a favor de un modelo plural y fuertemente descentralizado, basado en la distribución efectiva del poder público y político entre distintos Entes Territoriales, a los que dota de autonomía⁵. En este sentido, primero la STC 4/1981, de 2 de febrero (FJ n.º 3), y después la STC 247/2007, de 12 de diciembre (FJ n.º 4, a), señalan que «los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como expresa el artículo 137 de la Constitución», y que naturalmente, como es sabido, son las Comunidades Autónomas, las Provincias y los Municipios.

Las líneas maestras de este nuevo modelo territorial están recogidas en los artículos 2 (al recoger los principios de unidad, autonomía y solidaridad, tal como confirma la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ n.º 4, a) y 137-CE (que prevé la organización territorial del Estado y reconoce la autonomía de los Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas); siendo innegable que ni ese Estado ni esta estructura ni ninguna otra forma de organización territorial serían posibles sin la existencia de la Constitución Española, ya que, según la STC 76/1988, de 26 de abril (FJ n.º 3), «la Constitución da lugar a la formación de una nueva estructura territorial del Estado, basada en unas entidades anteriormente inexistentes: las Comunidades Autónomas».

4. PULIDO QUECEDO, M. 2009: *Constitución española*. 5.ª ed. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi, que incluye jurisprudencia constitucional y bibliografía en relación a cada precepto; ver especialmente los arts. 2, 139 y 149.

5. En general, son imprescindibles las obras de GARCÍA DE ENTERRÍA, E. 1985: *Estudios sobre autonomías territoriales*. Madrid: Civitas; MUÑOZ MACHADO, S. 1982-1984: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. 2 tomos. Madrid: Civitas (2.ª ed. 2 tomos. Madrid: lustel); FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. 1979: «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas». *Revista de Estudios de la Vida Local*, 1979, 201: 9-36. Asimismo, históricamente, ver AZAÑA, M. 2005: *Sobre la autonomía política de Cataluña* (Selección de textos y estudio preliminar de E. GARCÍA DE ENTERRÍA). Madrid: Tecnos.

2.2. El principio de unidad: significado y contenido

España, en virtud del art. 2-CE, que recoge expresamente el principio de unidad, es un Estado unitario, pero fuertemente descentralizado territorialmente. Así pues, España no es ni ha sido nunca un Estado federal (pues, como es sabido, el proyecto de Constitución federal de la I República, redactado por D. Emilio Castelar, de 1873 no llegaría a aprobarse)⁶, ni menos aún una Confederación de Estados. España es una realidad indiscutible como Nación y como Estado en la historia, no siendo ni ahora ni en el pasado una construcción artificial, producto de la unión de otras «naciones» anteriores, y más auténticas. De forma nítida e indudable, la STC 76/1988, de 26 de abril (FJ n.º 3), relativa a la Ley vasca sobre los territorios históricos, señala exactamente que «[l]a Constitución no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ellas, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones “históricas” anteriores»; doctrina que reiteran, como no podía ser de otra forma, la STC 247/2007, de 12 de diciembre (FJ n.º 4, a); la STC 31/2010, de 28 de junio, y la STC 42/2014, de 25 de marzo (FJ n.º 3), relativa a la estrambótica resolución del Parlamento catalán, de 23 de enero de 2013, de «declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña», que fue declarada inconstitucional y nula⁷.

Precisamente por ello, el concepto de Nación se predica de España en el Preámbulo de la Constitución y en su art. 1, y asimismo debe mencionarse el art. 2-CE, que reitera el principio de unidad de España.

La existencia de la Nación española, vinculada a la soberanía nacional y al principio de unidad nacional, se ha afirmado con claridad en la STC 4/1981, de 2 de febrero (FJ n.º 3), al precisar que «... la Constitución (arts. 1 y 2) parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización –el Estado– para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público». Y reiteran las SsTC 247/2007, de 12 de diciembre (FJ n.º 4, a), 103/2008, de 11 de septiembre (FJ n.º 4), y 42/2014, de 25 de marzo (FJ n.º 3).

6. JOVER ZAMORA, J. M.^a 1991: *Realidad y mito de la Primera República*. Madrid: Espasa-Calpe.

7. Posteriormente, como es sabido, y de forma absolutamente inconstitucional e ilegal, se aprobaría una Ley regional de consultas, para intentar burlar el Ordenamiento Constitucional, y se llegaría a convocar un pseudorreferéndum más propio de otras latitudes que de un Estado democrático. Tanto la Ley como el decreto de convocatoria han sido declarados, de manera rotunda, inconstitucionales y nulos por sendas SSTC de 25 de febrero de 2015.

Añade la STC 4/1981, de 2 de febrero (FJ n.º 3), que «[a]nte todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía –y aún este poder tiene sus límites–, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución»; pues «nuestro sistema constitucional descansa en la adecuada integración del principio de autonomía en el principio de unidad, que lo engloba» (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ n.º 4, a), por lo que «[e]ste sujeto [se refiere a la Comunidad vasca] no es titular de un poder soberano, exclusivo de la Nación constituida en Estado» (SsTC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ n.º 4, y 42/2014, de 25 de marzo, FJ n.º 3).

Es más, «debe hacerse notar que la misma [la Constitución] contempla la necesidad –como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación– de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución... en relación a las Comunidades Autónomas» (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ n.º 3). Esta superioridad del Estado deriva, pues, claramente del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación, tal como confirma la STC 76/1988, de 26 de abril (FJ n.º 3).

De acuerdo con la propia Constitución y con esta consolidada doctrina constitucional, así como con nuestra propia historia, puede afirmarse que el concepto de «Nación Española»⁸ se refleja en las Constituciones españolas históricas⁹, y precisamente, con mejor o peor redacción, para referirse al depositario de la soberanía nacional, y que la aplicación del concepto de «Nación» debe hacerse únicamente a España, y al titular de la soberanía nacional, no siendo posible integrar otras «naciones» en la Constitución española de 1978, como pretendía el extraño proyecto vasco de 30 de diciembre de 2004 y pretendía el nuevo Estatuto catalán de 2006, aunque, en relación con este último, la STC 31/2010, de 28 de junio (FJ n.º 12), afirma, sin lugar a dudas, que «la Constitución no conoce otra [nación] que la Nación española, con cuya mención arranca su preámbulo, en la que la Constitución se fundamenta (art. 2 CE) y con la que se cualifica expresamente la soberanía que, ejercida por el pueblo español como su único titular reconocido (art. 1.2), se ha manifestado como voluntad constituyente en los preceptos positivos de la Constitución Española»; que «las normas del Ordenamiento no pueden desconocer ni inducir al equívoco en punto a la “indisoluble unidad de la Nación española” proclamada en el art. 2 CE, pues en ningún caso pueden reclamar para sí otra

8. BETANCOR RODRÍGUEZ, A. 2013: «¿España de los territorios o de los ciudadanos?». *El Notario del Siglo XXI*, 2013, 47: 144-146; NÚÑEZ RIVERO, C. 2012: «El concepto de nación en la Constitución Española. Límites de su proclamación en los Estatutos Autonómicos». *Diario La Ley*, 2012, 7974: 1-3.

9. RICO LINAGE, R. 1989: *Constituciones Históricas. Ediciones oficiales*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

legitimidad que la que resulta de la Constitución proclamada por la voluntad de esa Nación, ni pueden tampoco, al amparo de una polisemia por completo irrelevante en el contexto jurídico-constitucional que para este Tribunal es el único que debe atender, referir el término “nación” a otro sujeto que no sea el pueblo titular de la soberanía», y añade que «el término “nacionales” del art. 8.1 EAC.../...está exclusivamente referido, en su significado y utilización, a los símbolos de Cataluña, “definida como nacionalidad” (art. 1 EAC) e integrada en la “indisoluble unidad de la nación española” como establece el art. 2 CE». Es pues claro que el concepto de «nación» llama a «soberanía» y ésta a «Constitución», tal como reafirma la STC 42/2014, de 25 de marzo (FJ n.º 3).

Por otra parte, en nuestro sistema constitucional, no caben derechos históricos que amparen situaciones anteriores a la propia Constitución y que sean contrarios a la misma, como se pretendía en el proyecto vasco, en el nuevo Estatuto catalán original y se argumentó desde la filosofía nacionalista para obstaculizar o impedir el aumento de competencias de las mal llamadas Comunidades de segundo grado al pasar los cinco años previstos para ello, y reformar sus Estatutos (de acuerdo con los arts. 143 y 148-2.º-CE).

Es decir, España, además de Estado, y precisamente por serlo, es Nación, y los demás territorios no lo son, por lo que aceptar que estos son naciones haría imposible rechazar su poder originario, no sujeto a voluntades ajenas (supuestamente, a las de España y de los españoles). Desde el punto de vista constitucional, y tal como se entiende en los Estados democráticos, se es «Nación» o no, se es titular de la soberanía o no, no hay términos intermedios, ni es posible hablar de «Nación de naciones»; pues en efecto, como dice la jurisprudencia constitucional,

el término «nación» es extraordinariamente proteico en razón de los muy distintos contextos en los que acostumbra a desenvolverse como una categoría conceptual perfectamente acabada y definida, dotada en cada uno de ellos de un significado propio e intransferible. De la nación puede, en efecto, hablarse como una realidad cultural, histórica, lingüística, sociológica y hasta religiosa. Pero la nación que aquí importa es única y exclusivamente la nación en sentido jurídico-constitucional. Y en ese específico sentido la Constitución no conoce otra que la Nación española, con cuya mención arranca su preámbulo, en la que la Constitución se fundamenta (art. 2 CE) y con la que se cualifica expresamente la soberanía que, ejercida por el pueblo español como su único titular reconocido (art. 1.2), se ha manifestado como voluntad constituyente en los preceptos positivos de la Constitución Española (SsTC 31/2010, de 28 de junio, FJ n.º 12, y 42/2014, de 25 de marzo, FJ n.º 3).

Pero, además del significado anterior, desde otro punto de vista, también importante, el principio de unidad supone, en su contenido material, el marco general y los límites al principio de autonomía, ya que «ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado», pues, como sabemos, no es soberanía (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ n.º 3).

Efectivamente, el contenido material del principio de unidad se integra por los siguientes conceptos y principios:

2.2.1. El concepto del interés general

El concepto del interés es básico en la propia definición y articulación del Estado Autonómico y en la nueva estructura territorial de España, pues la autonomía se atribuye constitucionalmente a los Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas en función de y para, precisamente, la gestión de su círculo de intereses propios (art. 137-CE y SsTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ n.º 3, y 37/1981, de 16 de noviembre, FJ n.º 1).

Pero, por otra parte, asimismo la Constitución define, a través del concepto del interés general, las competencias del Estado (ex art. 149-CE, p. ej., en relación a los puertos, aeropuertos, obras públicas, etc.); al ser este un interés que trasciende de los respectivos intereses de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, tal como se refleja en asunción de algunas competencias del Estado (p. ej., cuando en una materia, como ferrocarriles, transportes terrestres y agua, se supera el territorio de una Comunidad Autónoma), que se ha reflejado en los asuntos de las aguas territoriales españolas en las Islas Canarias o en la fallida transferencia del Guadalquivir a Andalucía.

Pero, además, el concepto del interés general es la justificación para que el Estado apruebe Leyes de Armonización de normas autonómicas (art. 150-3º-CE), que se evidenció en el proyecto de LOAPA y en la STC 76/1983, o para la suspensión de Comunidades Autónomas u otras medidas establecidas en el art. 155-CE. Y precisamente por ello, y por su importancia, la defensa del interés general corresponde a los órganos estatales, en especial al Gobierno de la Nación y a las Cortes Generales (STC 25/1981, de 14 de julio, FJ n.º 3).

2.2.2. El principio de igualdad

La consagración del principio de igualdad en general en los arts. 1 y 14-CE se ratifica en el ámbito territorial por el art. 139-CE, al prever que «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado».

Principio que, en una primera aproximación, supone que los Entes territoriales que están dotados de autonomía no pueden establecer un marco de derechos y obligaciones de los ciudadanos que les sitúe en una posición de ventaja o de superioridad en relación con los restantes ciudadanos españoles.

Como precisa certeramente la STC 25/1981, de 14 de julio (FJ n.º 5),

en cuanto elemento fundamental de un ordenamiento objetivo, los derechos fundamentales dan sus contenidos básicos a dicho ordenamiento, en nuestro caso al del

Estado social y democrático de Derecho, y atañen al conjunto estatal. En esta función, los derechos fundamentales no están afectados por la estructura federal, regional o autonómica del Estado. Puede decirse que los derechos fundamentales, por cuanto fundan un status jurídico-constitucional unitario para todos los españoles y son decisivos en igual medida para la configuración del orden democrático en el Estado central y en las Comunidades Autónomas, son elemento unificador, tanto más cuanto el cometido de asegurar esta unificación, según el art. 155 de la Constitución, compete al Estado. Los derechos fundamentales son así un patrimonio común de los ciudadanos individual y colectivamente, constitutivos del ordenamiento jurídico cuya vigencia a todos atañe por igual. Establecen por así decirlo una vinculación directa entre los individuos y el Estado y actúan como fundamento de la unidad política sin mediación alguna.

Sin embargo,

tal principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones. Esto no ha sido nunca así entre nosotros en el ámbito del Derecho Privado y, con la reserva... respecto de la igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de los derechos y libertades, no es ahora resueltamente así en ningún ámbito, puesto que la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan potencialmente da a nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional. Es cierto que esta diversidad se da dentro de la unidad y que, por consiguiente, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas no puede regular las condiciones básicas de ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales que quedan reservadas a la legislación del Estado (arts. 53 y 149.1.1.^ª de la Constitución), cuyas normas además son las únicas aplicables en las materias sobre las que las Comunidades Autónomas parecen de competencia legislativa, prevalecen en caso de conflicto, y tienen siempre valor supletorio (149.3) (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ n.º 2).

Es más, añade la STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ n.º 10 «el principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes». Pero, «las reglas constitucionales y estatutarias que disponen la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, responden, en último término, a ciertos principios generales establecidos en la Constitución y, entre ellos, y aparte de los de unidad y autonomía, a los de igualdad sustancial de la situación jurídica de los españoles en cuanto tales, en todo el territorio nacional –art. 139.1 de la C.E.– y de libre circulación de personas y bienes –art. 139.2 de la C.E.» (STC 52/1988, de 24 de marzo, FJ n.º 3).

De acuerdo con la doctrina anterior, es comprensible la asignación al Estado de la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos

los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149-1.º-1.ª-CE); y, una vez garantizada esta igualdad fundamental mediante una Ley de las Cortes Generales, las leyes regionales pueden incidir en las mismas posiciones jurídicas, si ostentan competencias en la materia correspondiente (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ n.º 4).

2.2.3. El principio de unidad de mercado

Este principio se recoge en los arts. 139-2.º («Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación en todo el territorio nacional») y 157-2.º-CE («Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios»)¹⁰.

El significado de este importante principio constitucional lo comienza a perfilar la STC 1/1982, de 28 de enero (FJ n.º 1), al precisar que

[e]sta exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado es más imperiosa en aquéllos, como el nuestro, que tienen una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial (Tít. VIII de la C. E.). La unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores. Por ello, la Constitución retiene en poder del Estado, como exclusivas en su integridad, aquellas competencias que atañen a determinados aspectos del orden económico y de su unidad¹¹.

Doctrina que confirma la STC 88/1986, de 1 de julio (FJ n.º 6).

La STC 64/1990, de 5 de abril (FJ n.º 3), por su parte, da un paso más en la definición del principio de unidad del mercado, señalando que

10. ALBERT, R. y BIAZZI, R. 2009: «La torre de Babel de las Comunidades Autónomas. Recuperar la unidad del mercado: una prioridad para cualquier Gobierno». *Papeles FAES*, 2009, 90: 1-8; CABRILLO RODRÍGUEZ, F. 2013, «Unidad de mercado y competencia regulatoria», *Información Comercial Española*, 2013: 871 (monográfico sobre «Unidad de Mercado»): 25-33; CALONGE VELÁZQUEZ, A. 1988: «El principio de unidad de mercado en la Constitución de 1978». *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, 1988, 3: 125-145; FERNANDO PABLO, M. 1992: «Las funciones del principio de unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional». *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1992, 73: 29-66; LEÓN SANZ, F. J. 2013: «La garantía de la unidad de mercado», *Información Comercial Española*, 2013, 871: 35-45.

11. En general, sobre la trascendencia de la Constitución en materia económica, ver BASOLS COMA, M. 2003: «La Constitución como marco de la legislación económica». *Economía Industrial*, 2003: 349-350, I y II: 17-28.

la efectiva unicidad del orden económico nacional requiere la existencia de un mercado único y que la unidad de mercado descansa, a su vez, como han señalado las SSTC 96/1984, fundamento jurídico 3.º y 88/1986, fundamento jurídico 6.º, sobre dos supuestos irreductibles, la libre circulación de bienes y personas por todo el territorio español, que ninguna autoridad podrá obstaculizar directa o indirectamente (art. 139.2 C.E.), y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica (arts. 139.1, 149.1.1.º), sin los cuales no es posible alcanzar en el mercado nacional el grado de integración que su carácter unitario impone.

Doctrina anterior que resume la STC 96/2002, de 25 de abril, sobre el denominado «efecto frontera» (es decir, el efecto de estimular el traslado de actividades económicas desde territorio común a territorio foral), y en el Dictamen del Consejo de Estado 631/2013, de 26 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.

Supone, pues, la plasmación en el ámbito económico del principio general de la unidad nacional; y a veces el principio se menciona expresamente en alguna Ley estatal, para justificar la aprobación de la misma, como p. ej. la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (BOE del 18), que incluye entre sus fines el relativo a «mantener la unidad de mercado en todo el territorio español, conforme al artículo 139.2 de la Constitución».

2.3. *El principio de autonomía*

El principio de autonomía se reconoce a los Municipios, las Provincias y las Comunidades Autónomas que se constituyan en los arts. 2 y 137-CE de forma explícita, amplia y ciertamente generosa.

En principio, el concepto de autonomía se refiere a la idea de autonormación, o capacidad de un sujeto determinado para darse normas a sí mismo, e incluye implícitamente la capacidad de los Entes que gozan de la autonomía de orientar y dirigir política y administrativamente una sociedad determinada (STC 35/1982, de 14 de junio); y evoca la idea de la distribución de la titularidad del poder público entre las instancias centrales y las territoriales (SsTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ n.º 3, y 27/1981, de 27 de febrero, FJ n.º 2).

La STC 96/2002, de 25 de abril (FJ n.º 3), citando otras, precisa su significado al afirmar que

es un «principio que preside la organización territorial del Estado» (SSTC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8, y 192/2000, de 13 de julio, FJ 7) y, por consiguiente, «uno de los pilares básicos del ordenamiento constitucional» (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, y 104/2000, de 13 de abril, FJ 4) que «exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés

respectivo» (STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 3, con cita de la STC 4/1981, de 2 de febrero). Su autonomía política [la de las Comunidades Autónomas] y, en consecuencia, su capacidad de autogobierno se manifiesta, entonces, «en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7).

El contenido general de la autonomía se integra por diversas ideas, entre las que podemos resaltar: el reconocimiento de la titularidad de importantes potestades públicas a los Entes territoriales que gozan de autonomía; cualitativamente, la autonomía reconocida a Municipios y Provincias, por un lado, y a las Comunidades Autónomas, por otro, es distinta, siendo superior la de estas últimas, al ser de naturaleza política (STC 25/1981, de 14 de julio, FJ n.º 3); la forma de atribución de tales potestades y competencias en uno y otro caso es diversa; las potestades y competencias reconocidas a los Entes autónomos no son de carácter exclusivo ni excluyente (arts. 2, 137 y 149-CE); la autonomía reconocida a tales Entes está constitucionalmente protegida (art. 2 y Título VIII-CE), y no se prevén controles de oportunidad de los Entes territoriales superiores sobre los inferiores (SsTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ n.º 3, y 76/1983, de 5 de agosto), aunque, naturalmente, sí existen controles de constitucionalidad y de legalidad.

Desde otro punto de vista, y para precisar aún más el concepto de autonomía reconocido en la Constitución, debe señalarse que siempre hace referencia a un poder limitado (SsTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ n.º 3, y 25/1981, de 14 de julio, FJ n.º 3); la autonomía se reconoce precisamente para la gestión de los respectivos intereses de los propios de los Entes que gozan de autonomía (SsTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ n.º 3; 25/1981, de 14 de julio, FJ n.º 3, y 37/1981, de 16 de noviembre, FJ n.º 1), y finalmente la misma, obviamente, no se garantiza para incidir negativamente en los intereses generales de la Nación, tal como afirma claramente la STC 4/1981, de 2 de febrero (FJ n.º 10).

2.4. *El principio de solidaridad*

El principio de solidaridad supone gráficamente la convergencia de los dos anteriores, unidad y autonomía; los complementa e integra. No tiene carácter programático, ni meramente interpretativo, sino que tiene significado e importancia propios. Conforme a la STC 147/2007, de 12 de diciembre (FJ n.º 4),

el principio de solidaridad, «no puede ser reducido al carácter de un precepto programático, o tan siquiera al de elemento interpretativo de las normas competenciales. Es, por el contrario, un precepto con peso y significados propios, que debe ser interpretado, eso sí, en coherencia con las normas competenciales que resultan de la Constitución y de los Estatutos» (STC 146/1992, de 16 de octubre, FJ 1), toda vez que dicho

principio ha de constituirse en la práctica en «un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades y regiones y la indisoluble unidad de la Nación española (art. 2)» (STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 7).

Su contenido material se plasma en:

2.4.1. El objetivo del equilibrio económico interterritorial

El contenido primario del principio de solidaridad es de naturaleza económica, al encomendarse al Estado la función de corregir las desigualdades territoriales en el desarrollo económico y en la distribución de la riqueza, tal como precisa el art. 138-CE («El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular»).

En este sentido, la STC 237/1992, de 15 de diciembre (FJ, n.º 2), señala que incumbe al Estado, y la STC 150/1990, de 4 de octubre (FJ n.º 11), precisa que, «si bien las Comunidades Autónomas carecen de una competencia específica para desarrollar con cualquier alcance, los principios constitucionales de solidaridad e igualdad material, sí pueden, e incluso deben, por mandato constitucional, estatutario y legal, atender a la realización de tales principios en el ejercicio de sus competencias propias».

Entre los instrumentos nacionales previstos para conseguir este objetivo podemos destacar la previsión constitucional (art. 131-CE) de que el Estado, mediante ley, pueda planificar la actividad económica general; la creación del Fondo de Compensación, con la finalidad de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad (art. 158-2.º-CE y regulado posteriormente); la legislación sobre incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales; el principio de la denominada «caja única» de la Seguridad Social (art. 149-1.º-17.ª-CE y STC 124/1989, de 7 de julio), o los regímenes especiales de Baleares y Canarias.

2.4.2. El principio de lealtad autonómica, institucional o constitucional

El concepto de solidaridad significa asimismo la adhesión a la causa de los restantes sujetos del sistema constitucional y territorial, imponiéndose a todos los Entes territoriales, incluido el Estado, un comportamiento con arreglo a los principios de buena fe y de lealtad o fidelidad al sistema constitucional (es decir, el dicho popular, pero muy inteligente, «o jugamos todos o rompemos la pelota» no se aplicaría a nivel territorial, sino que lo que debe hacerse es jugar todos con las reglas de juego adoptadas por todos); por lo cual, trae consigo, claramente, una actitud cooperadora de todos.

Principio que ha sido afirmado, y reiterado, por las SsTC 4/1981, de 2 de febrero (FJ n.º 10); 46/1990, de 15 de marzo (FJ n.º 4); 64/1990, de 5 de abril (FJ n.º 7); 13/2007, de 18 de enero; 58/2007, de 14 de marzo, y 247/2007, de 12 de diciembre (FJ n.º 6). Legalmente, como principio de lealtad institucional, se recoge en el art. 4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, entre los principios de relaciones entre las diferentes Administraciones Públicas.

2.4.3. El principio de colaboración o cooperación

Este principio es requerido, sin duda, por la unidad del sistema constitucional y territorial. Es más, el propio principio general de solidaridad obliga a poner en marcha técnicas e instrumentos de colaboración entre todos los Entes territoriales con la finalidad de proceder a un ejercicio armónico y coordinado de sus respectivas competencias. Además, debe tenerse en cuenta la coincidencia sobre un mismo espacio subjetivo y geográfico de todas las Administraciones Públicas (tal como refleja la Exposición de Motivos de la LRJ-PAC, apdo. 4.º). Y así lo entienden las SsTC 76/1983, de 5 de agosto (FJ n.º 14); 80/1985, de 4 de julio (FJ n.º 2), y 40/1998, de 19 de febrero (FJ n.º 30). A nivel legal, este principio se recoge con carácter general en el art. 3-2.º LRJ-PAC, y se plasma en órganos como las Conferencias Sectoriales (previstas inicialmente en el art. 4 de la Ley del Proceso Autonómico de 1983, y actualmente, sin derogarse el precepto anterior, en el art. 5-LRJ-PAC), así como en algunos instrumentos funcionales, como los planes y programas conjuntos y los convenios de colaboración (arts. 6 a 8-LRJ-PAC).

3. EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MERCADO Y SU SIGNIFICADO

El principio de unidad de mercado se enmarca, como ya hemos señalado, en el principio de unidad, verdadero eje de la Constitución y de la estructura territorial de España que implanta, y en la denominada «Constitución económica», con una proyección clara sobre el principio de unidad económica.

Como señala la STC 64/1990, de 5 de abril (FJ n.º 3),

la llamada «constitución económica»... [es el] ...conjunto de normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica... [debiendo resaltarse] ... la importancia que, especialmente en Estados como el nuestro de estructura territorial compuesta, adquiere la exigencia de que los principios básicos del orden económico sean unos y los mismos en todo el ámbito nacional, como proyección concreta del más general principio de unidad que

el art. 2 de la Constitución consagra (SSTC 1/1982, fundamento jurídico 1.º; 11/1984, fundamento jurídico 5.º; 29/1986, fundamento jurídico 4.º).

El principio de unidad de mercado se concibe así como la plasmación económica del principio general de la unidad nacional.

Esta trascendencia del principio deriva naturalmente de su expresa plasmación constitucional, concretamente en el art. 139-2.º, al prever que «[n]inguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español», y en el art. 157-3.º, al establecer categóricamente que «[l]as Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios».

No obstante, ni el principio ni el art. 139-2.º son normas atributivas de competencias, especialmente del Estado, como claramente reflejan la SsTC 14/1989, de 26 de enero (FJ n.º 2), y 61/1997, de 20 de marzo (FJ n.º 7). El juego del principio de unidad de mercado es distinto, pues lo que sí tiene es un carácter informador de las reglas de distribución de competencias establecidas en el bloque de constitucionalidad (STC 52/1988, de 24 de marzo, FJ n.º 3) y fundamentalmente supone un presupuesto o límite al ejercicio de las competencias, especialmente de las de las Comunidades Autónomas (SsTC 14/1989, de 26 de enero; 173/1998, de 23 de julio, FJ n.º 10, y 96/2002, de 25 de abril, FJ n.º 11; siendo esta última citada expresamente, en este sentido, por el Dictamen del Consejo de Estado n.º 631/2013, de 26 de junio, relativo al Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado).

Por otra parte, en relación con el principio de unidad de mercado, ha de resaltarse el hecho de que del sistema democrático y de la propia Constitución y del Ordenamiento deriva que todos los españoles tienen los mismos derechos y deberes en cualquier parte del territorio nacional como tempranamente precisó la STC 25/1981, de 14 de julio (FJ n.º 5), y posteriormente lo han confirmado las SsTC 37/1981, de 16 de noviembre; 46/1991, de 28 de febrero; 186/1993, de 7 de junio; 14/1998, de 22 de enero, y 233/1999, de 13 de diciembre, entre otras. No obstante, esta igualdad de todos los españoles en el territorio nacional no ha de entenderse de forma monolítica ni haciendo equivalente igualdad y uniformidad (como lo entendió tempranamente la STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ n.º 2).

Pero este principio de igualdad sustancial de los españoles en cuanto a los derechos fundamentales no puede confundirse con un principio de uniformidad¹², pues, de acuerdo con el Texto Constitucional, y la nueva estructura político-territorial, la

12. FERNANDO PABLO, M. 2011: «Unidad de mercado, discriminaciones inversas y el papel del Tribunal Constitucional». *Noticias de la Unión Europea*, 2011, 311: 29-34.

normativa autonómica dictada dentro de su ámbito competencial puede incidir en la regulación del régimen jurídico de esos derechos, respetando siempre, naturalmente, las determinaciones que pudieran seguirse de las competencias estatales establecidas en el art. 149-1.º-CE, tal como señala la STC 247/2007, de 12 de diciembre (FJ n.º 13), citando otras (como las SsTC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ n.º 4, y 135/2006, de 29 de abril, FJ n.º 2). Abundando en esta idea, las SsTC 37/1987, de 26 de marzo (FJ n.º 10), y 76/2003, de 23 de abril (FJ n.º 8), entre otras, aseguran que el principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes.

Entendido de esta forma, el principio de unidad de mercado tiene un contenido irreductible, que incluye al menos la libre circulación de bienes y personas por todo el territorio nacional, sin que ninguna autoridad puede obstaculizarla, y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica, de acuerdo con los arts. 139-2.º, 157-2.º y 149-1.º-1ª-CE, como afirma la STC 64/1990, de 5 de abril (FJ n.º 3), citando otras.

Pero, debe tenerse en cuenta que no toda incidencia sobre la libre circulación de bienes ha de considerarse un obstáculo contrario a la unidad de mercado (como precisa la 64/1990, de 5 de abril, FJ n.º 5).

4. LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO COMO GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO

El hecho de que el principio de unidad de mercado derive necesariamente del principio de unidad (art. 2-CE) y de la consiguiente exigencia de la unicidad del orden económico nacional¹³ (STC 88/1986, de 1 de julio), tal hemos señalado, trae consigo la preponderancia del Estado y de sus competencias como garantía de esa unidad del mercado, y del interés general de la Nación, tal como precisan con claridad las SsTC 1/1982, de 28 de enero (FJ n.º 1), y 96/2002, de 25 de abril (FJ n.º 11). Y precisamente en este sentido relativo a la vinculación de las competencias del Estado al principio de unidad de mercado y a la unidad del orden económico nacional deben entenderse e interpretarse las competencias estatales asignadas en el art. 149-CE, como afirma la última sentencia citada.

13. Continúa siendo de plena actualidad, a pesar de los años pasados, la obra de GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (coord.) y otros. 1980: *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

4.1. *La importancia de la regulación por el Estado de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales*

Vinculada en la forma que hemos visto la unidad de mercado a la unidad económica nacional y en última instancia al principio de unidad establecido como eje de la Constitución (art. 2), no parece extraño que ésta reconozca al Estado, con el carácter de exclusiva, la competencia sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149-1.º-1.ª).

La trascendencia de este precepto, sin perjuicio de que como competencia del Estado tiene sustantividad propia, radica en que, en primer término, supone un criterio interpretativo del contenido de las competencias del Estado, de todas, dada su vinculación al principio de unidad (tal como señala la STC 32/1983, de 28 de abril, (FJ n.º 2). Es más, en segundo término, este precepto y la consiguiente competencia estatal refuerzan las propias competencias del Estado (tal como dice la STC 152/1988, de 20 de julio, FJ n.º 2).

Pero las condiciones básicas a las que hace referencia el art. 149-1.º-1.ª no pueden considerarse como sinónimo de la legislación básica, de las bases o de las normas básicas a que hace referencia el mismo precepto (distinción que precisa la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ n.º 17, citando otras).

Estaríamos pues, naturalmente, ante una competencia exclusiva del Estado, pero no para dictar las bases sobre cualesquiera derechos y deberes constitucionales, sino, con un carácter más limitado (pero en exclusiva, eso sí), la regulación de las condiciones básicas de unos y otros, que tiende a establecer unos mínimos con la finalidad de garantizar una igualdad sustancial (tal como confirman las SsTC 150/2012, de 5 de julio, FJ n.º 4; 227/2012, de 29 de noviembre, FJ n.º 5; 3/2013, de 17 de enero, FJ n.º 8, y 70/2013, de 14 de marzo, FJ n.º 4).

No obstante, también puede considerarse, frente a la doctrina anterior, que los derechos constitucionales son por sí mismos posiciones jurídicas básicas, en las que no pueden hacerse diferenciaciones, no siendo posible distinguir en ellos contenidos básicos, en los que no caben diferencias al primar la unidad, y contenidos no básicos, en los que sí cabrían ciertas diferencias autonómicas; y de acuerdo con lo anterior las condiciones básicas a las que se refiere el precepto harían referencia tanto a los elementos nucleares de los derechos como a ciertas condiciones de ejercicio de los mismos, si son necesarias para garantizar la igualdad¹⁴.

14. Esta doctrina la mantiene el magistrado constitucional, Sr. Conde Martín de Hijas, en, p. ej., los votos particulares a las SsTC 188/2001, de 20 de septiembre, y 247/2007, de 12 de diciembre.

En puridad, como señala la STC 247/2007, de 12 de diciembre (FJ n.º 17),

el art. 149.1.1 CE no habilita propiamente al Estado para regular el contenido normativo sustantivo de los derechos constitucionales, sino un aspecto diferente, cual es el de «las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Por tanto, no cabe identificar el contenido normativo de los derechos constitucionales y las condiciones básicas con arreglo a las cuales dichos derechos han de ser ejercidos, de manera que las señaladas condiciones básicas sólo permiten al Estado establecer una cierta homogeneidad en el ejercicio de tales derechos cuando ello fuere aconsejable para evitar una excesiva diversidad que pudiera menoscabar la entidad sustancial del derecho de que se trate. Por tal razón, y ello es esencial para entender la función encomendada a este precepto constitucional, nuestra doctrina entiende que no puede invocarse en abstracto, como motivo de inconstitucionalidad, la vulneración del art. 149.1.1 CE, sino que ha de aducirse en cada caso, como parámetro, la «condición básica» del ejercicio del derecho constitucional que se considere infringida (STC 152/2003, de 17 de julio, FJ 5, con cita de las SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7, y 109/2003, de 5 de junio, FJ 17).

Entendido de esta forma este precepto, su relación con la unidad de mercado es diáfana, pues esa interpretación permitiría habilitar al Estado para establecer ciertos límites a la potestad normativa de las Comunidades Autónomas, pero no puede interpretarse de manera absoluta, pues se eliminarían las concretas competencias de las Comunidades Autónomas. Además, asimismo debe subrayarse la consideración de la igualdad de todos los españoles como elemento teleológico o finalista del título competencial concreto del Estado (tal como avalan las SsTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ n.º 7, y 164/2001, de 11 de julio, FJ n.º 5).

4.2. Las competencias del Estado como garantía de la unidad de mercado

La derivación de la unidad de mercado del principio de unidad territorial (art. 2-CE), y su esencial relación con la unicidad económica nacional, trae consigo que uno de los instrumentos más destacables para garantizar el principio de unidad del mercado (y en última instancia la unidad económica nacional y la propia unidad constitucional) sean las competencias del Estado, y su propio ejercicio, al estar orientadas, desde otro punto de vista complementario, a la consecución del interés general de España, siendo así un objetivo necesario de las mismas. Virtualidad sustantiva de tales competencias que se plasma en la propia Constitución y naturalmente en la doctrina del Tribunal Constitucional.

4.2.1. Las competencias del Estado en materia de obras públicas, ferrocarriles y transportes terrestres, comunicaciones, pesas y medidas, determinación de la hora oficial, recursos y aprovechamientos hidráulicos, instalaciones eléctricas y transporte de energía

Entre las competencias exclusivas del Estado, que se incluyen en el art. 149-CE, hay un grupo variado que tiene una estrecha relación, incluso física, con la unidad de mercado pues tienden a facilitarla o son un presupuesto previo de la misma, e incluso tienen un objetivo más amplio, al relacionarse con el propio mercado interior de la Unión Europea.

Así, en primer término podemos citar la competencia exclusiva del Estado sobre las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149-1.º-24.ª-CE)¹⁵, que es una de las políticas más importantes de los Estados modernos, que en cierta manera refleja su nivel de civilización y desde el siglo XIX sus efectos económicos y sociales son muy destacables. Pero las obras públicas competencia del Estado son únicamente las declaradas de interés general, mediante la calificación correspondiente, establecida en la legislación sectorial, o aquellas cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma, cuya precisión física es mayor. Naturalmente, cualquier obra pública no tiene relación con la unidad del mercado por el hecho de serlo, pero al ser competencia del Estado las de interés general no cabe duda de que éste se vincula al interés de toda la Nación, como hemos visto. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que algunas de las obras públicas más importantes se mencionan en el mismo precepto, como veremos, y están estrechamente relacionadas con la unidad del mercado.

En efecto, la Constitución (art. 149-1.º-21.ª-CE) asigna también al Estado, como competencias exclusivas, las materias relativas a ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, y el régimen

15. ALZOLA Y MINONDO, P. 1994: *Historia de las Obras Públicas en España* (originalmente 1899: *Las Obras Públicas en España. Estudio histórico*. Bilbao: Imprenta de la Casa de la Misericordia), Prólogo y Estudio introductorio de A. Bonet Correa, 2.ª ed. (la primera es de 1979). Madrid: Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. 1983: «Las Obras Públicas». *Revista de Administración Pública*, 1983, 100-102: 2427-2469, y 1986: «Obras Públicas». En *Enciclopedia Jurídica Española*. Barcelona: Francisco Seix, XVIII, 289 y ss.; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2012: «Expropiación forzosa y obras públicas (1812-2010)». En S. de Dios de Dios (coord.) y otros: *Historia de la Propiedad: la Expropiación* [Encuentro Interdisciplinar sobre la Historia de la Propiedad en España (Salamanca, julio de 2012)]. Salamanca: Universidad de Salamanca y Servicio de Estudios del Colegio de Registradores, 443-480, y PAÍS, R. y ARENAS, F. 2012: «Política de obras públicas». En E. Linde Paniagua (coord.) y otros. *Parte Especial del Derecho Administrativo. La intervención de la Administración en la sociedad*. 2.ª ed. Majadahonda (Madrid): Colex, 1331-1390.

general de comunicaciones (y asimismo tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; y cables aéreos, submarinos y radiocomunicación).

Las vías de comunicación¹⁶, en general, son básicas para el desarrollo socioeconómico de cualquier sociedad y Estado, tanto por su incidencia directa al construirse (en el empleo, financieramente, sobre la producción y el consumo de productos y materiales, etc.), como por las posibilidades que permiten desarrollar las mismas (en relación con el comercio interior y exterior, las actividades económico-financieras, el turismo, etc.), contribuyendo de manera decisiva tanto a facilitar la unidad de mercado nacional como actualmente el mercado interior europeo. La relación de estas competencias sobre comunicaciones en general con la anterior relativa a las obras públicas es muy estrecha, pues, como señala la STC 65/1998, de 22 de abril (FJ n.º 8), en relación con las carreteras,

el título competencial que, sin duda alguna, específicamente ampara la competencia del Estado para sostener una Red propia de carreteras, la existencia de carreteras estatales, es el previsto en el art. 149.1.24 C.E., que reserva al Estado competencia exclusiva sobre las «obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma», pues la carreteras son, indudablemente, una de las modalidades de obra pública más características (en este sentido, la... Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877), y esencialmente desde esta perspectiva son objeto de regulación por su legislación específica (así en la Ley 25/1988..., como en las precedentes Leyes de 4 de mayo de 1877 y 19 de diciembre de 1974).

En relación con estos criterios de distribución de competencias, y especialmente con los que tienen que ver con el ámbito territorial respectivo y con la incidencia en el mismo del concepto del interés general como responsabilidad del Estado, debe resaltarse la STC 65/1998, de 22 de abril (FJ n.º 11), al señalar que el criterio del interés general viene a complementar al puramente territorial, sin excluirlo esencialmente, pero añadiendo al mismo una dimensión cualitativa que permite atender a la relevancia de

16. BURZACO SAMPER, M.^a y ABAD LICERAS, J. M.^a. 2007: *Carreteras y Autopistas. Visión jurisprudencial*. Madrid: Dykinson-Ministerio de Fomento; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2014: «Régimen de las carreteras, autovías, autopistas y vías urbanas». En M. M. Fernando Pablo, M.^a Á. González Bustos, M. Á. González Iglesias y D. Fernández de Gatta Sánchez. (coords.): *Cuadernos de Derecho Administrativo*, tomo IV, *Bienes Públicos*. Salamanca: Ratio Legis, 70-100; 2013: «Riesgos, seguridad vial y responsabilidad patrimonial de la Administración por accidentes de tráfico en vías interurbanas». En T. Quintana López (dir.), Casares Marcos, A. (coord.) y otros: *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*. Valencia: Tirant Lo Blanch. Vol. 2: 1695-1780, y 2010: «Expropiación forzosa y obras públicas de carreteras: legislación histórica y régimen vigente». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2010, 37: 11-61, y MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, C. 1989: *Carreteras. Su régimen jurídico*. Madrid: Montecorvo.

las carreteras en su función de infraestructuras del transporte y las comunicaciones terrestres (esto es, a la trascendencia de los itinerarios del tráfico o transporte que se efectúa sobre las mismas), introduciendo, así, una mayor racionalidad en el reparto de competencias en esta materia. Es más, la misma STC 65/1998, de 22 de abril (FJ n.º 8), precisa la competencia nacional, al señalar que

la Constitución no impone una interpretación que relegue el título relativo a las obras públicas a su mera construcción o financiación, y que no permita comprender todos los aspectos a los que se extiende la regulación contenida en la Ley 25/1988, esto es, la «planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras estatales», cuestiones todas ellas íntimamente vinculadas a la obra pública, a diferencia de otras de las que no se ocupa la Ley y sobre las que rigen otras reglas de reparto competencial, como la regulación del tráfico y circulación de vehículos a motor o la ordenación de los transportes por carretera (art. 149.1.21 C.E.).

Sobre la base de la asignación de la competencia anterior, no puede extrañarse que el mismo precepto le asigne asimismo la relativa a tráfico y circulación de vehículos¹⁷, que por cierto, y sin perjuicio de otras finalidades, como la seguridad vial, es un requisito esencial de la unidad de mercado, al facilitar la libre circulación de personas y bienes.

En cuanto a los ferrocarriles, como ya hemos resaltado, y al ser una norma más moderna que la relativa a las carreteras, la propia Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (*BOE* del 18), incluye entre sus fines «[m]antener la unidad de mercado en todo el territorio español, conforme al artículo 139.2 de la Constitución», y justamente por ello, entre otras razones, la Ley establece y regula la Red Ferroviaria de Interés General, que está integrada por las infraestructuras ferroviarias que resulten esenciales para garantizar un sistema común de transporte ferroviario en todo el territorio del Estado o cuya administración conjunta resulte necesaria para el correcto funcionamiento de tal sistema común de transporte, como las vinculadas a los itinerarios de tráfico internacional, las que enlacen las distintas comunidades autónomas y sus conexiones y accesos a los principales núcleos de población y de transporte o a instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional; es decir, finalidades relacionadas con la unidad de mercado, o que la favorecen o la sobreentienden. La STC 245/2012, de 18 de diciembre, relativa a esta Ley, mantiene la doctrina sobre la relación de la competencia del Estado sobre las obras públicas de interés general y las carreteras.

17. MARTÍNEZ NIETO, A. (coord.) y otros. 2014: *Derecho de la Circulación*. Las Rozas (Madrid): La Ley (Grupo Wolters Kluwer), y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2009: «Riesgo, seguridad, circulación de vehículos, carreteras y obligaciones de la Administración Pública». *Tráfico y Seguridad Vial*, 2009, 123: 81-106.

Y lo mismo se puede decir sobre las telecomunicaciones, cables aéreos, submarinos y radiocomunicación (art. 149-1.º-1.ª-CE)¹⁸, en relación con su carácter imprescindible para la unidad de mercado, en particular en la época actual; resaltándose además su carácter esencial asimismo para el mercado interior europeo.

Asimismo, el Estado ostenta la competencia exclusiva en relación con la legislación de pesas y medidas y con la determinación de la hora oficial (art. 149-1.º-12ª-CE)¹⁹; materias que tienen múltiples objetivos, entre los que sobresale el hecho de constituir un requisito previo e imprescindible de la unidad del mercado nacional, pues tanto una cuestión como la otra naturalmente que la propician, y, si fuera el caso, a nivel europeo también, como ocurre actualmente, p. ej., con la determinación de la hora de verano en la Unión, mediante la Directiva 2000/84/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de enero de 2001, relativa a las disposiciones sobre la hora de verano (DOCE L 31, 2.2.2001).

Finalmente, en este grupo de materias, la Constitución reserva al Estado, también con el carácter de exclusivas, las competencias en materia de legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial (art. 149-1.º-22.ª-CE)²⁰, cuya relación con la unidad del

18. ALONSO TIMÓN, A. J. (coord.) y otros. 2014: *Sectores regulados: sector energético, sector del transporte y sector de las telecomunicaciones*. Madrid: Dykinson; FERNANDO PABLO, M. 1998: *Derecho General de las Telecomunicaciones*. Madrid: Colex; 2010: *Régimen jurídico del dominio público radioeléctrico*. Granada: Comares, y 2014: «Bienes públicos: sector telecomunicaciones». En M. M. Fernando Pablo, M.ª Á. González Bustos, M. Á. González Iglesias y D. Fernández de Gatta Sánchez, (coords.): *Cuadernos de Derecho Administrativo*, tomo IV, *Bienes Públicos*. Salamanca: Ratio Legis, 42-46, y MAGÁN PERALES, J. M.ª, 2014: «Sector eléctrico y gasista». En M.ª J. Alonso Mas (dir.) y otros: *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado: comentario a la Ley de garantía de la unidad de mercado*. Las Rozas (Madrid): La Ley (Grupo Wolters Kluwer), 633-704.

19. En general, IZQUIERDO CARRASCO, M. 2009: «Estadística, pesas y medidas, hora oficial y servicio meteorológico». En T. Cano Campos (coord.) y otros: *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*. Vol. 8, tomo 2, *Los sectores regulados*. Madrid: Iustel, 499-520; y MANTECA VALDELANDE, V. 2011: «Ordenamiento oficial sobre pesas y medidas». *Revista Andaluza de Administración Pública*, 2011, 80: 341-388, y PLANESAS, P. 2014: «La hora oficial en España y sus cambios». En Instituto Geográfico Nacional: *Anuario del Observatorio Astronómico de Madrid para el año 2013*. Madrid, 373-402.

20. AGÚNDEZ, M. Á. y MARTÍNEZ-SIMANCAS, J. (dir.) y otros. 2014: *Energía Eléctrica. Manual Básico para Juristas*. Las Rozas (Madrid): La Ley (Wolters Kluwer)-Iberdrola-Asociación/Colegio de Ingenieros ICAI; EMBID IRUJO, A. (dir.) y otros 2007: *Diccionario de Derecho de Aguas*. Madrid: Iustel; GONZÁLEZ IGLESIAS, M. Á. 2014: «Dominio público hidráulico». En M. M. Fernando Pablo, M.ª Á. González Bustos, M. Á. González Iglesias y D. Fernández de Gatta Sánchez. (coords.): *Cuadernos de Derecho Administrativo*, tomo IV, *Bienes Públicos*. Salamanca: Ratio Legis, 126-195; MARTÍN MUNICIO, A.; COLINO MARTÍNEZ, A. (dir.) y otros. 2003: *Diccionario Espa-*

mercado es muy clara, no sólo por la propia importancia de los recursos y aprovechamientos hidráulicos, sino más directamente porque las instalaciones eléctricas cuyo aprovechamiento afecte a otra Comunidad Autónoma o el transporte de energía cuando salga de su territorio reflejan el interés general de la Nación y son imprescindibles para el funcionamiento del mercado único nacional. Así, la STC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ n.º 20 b), relaciona estrechamente el agua con las competencias del Estado, especialmente con las de carácter económico, al señalar que

el agua constituye un recurso de vital importancia, imprescindible además para la realización de múltiples actividades económicas. Por esta razón, la ordenación de los recursos hidráulicos, donde quiera que se hallen, no puede sustraerse a las competencias que el Estado ha de ejercer para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.13ª de la Constitución. Esta competencia no atrae hacia el Estado toda la actividad planificadora, sino sólo la de fijación de las bases y la de coordinación de la planificación que recaiga sobre objetos o ámbitos ajenos a la competencia estatal, en cuanto que afecte de manera directa a la ordenación de la actividad económica.

4.2.2. La unicidad económica nacional y las competencias del Estado en materia económica y sobre determinados sectores

El Tribunal Constitucional relacionó tempranamente la unicidad del orden económico nacional con ciertas competencias del Estado de carácter económico en su Sentencia 1/1982, de 28 de enero (FJ n.º 1), al precisar, como ya hemos señalado, que

Esta exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado es más imperiosa en aquéllos, como el nuestro, que tienen una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial (Tít. VIII de la C. E.). La unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores. Por ello, la Constitución retiene en poder del Estado, como exclusivas en su integridad, aquellas competencias que atañen a determinados aspectos del orden económico y de su unidad, como sucede entre otros preceptos con el art. 149.1.10.ª de la C. E., y en otros supuestos retiene en poder del Estado, también con carácter

ñol de la Energía [Informado favorablemente por la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales y por la Real Academia de Ingeniería]. Aranjuez (Madrid): Doce Calles; MEMENTO EXPERTO-VARIOS AUTORES. 2012: *Energía*. Madrid: Francis Lefebvre, y SÁNCHEZ GALÁN, J. I.; BECKER, F. y otros 2009: *Tratado de Regulación del Sector Eléctrico. Aspectos Jurídicos y Económicos*. 2 tomos, Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi e Iberdrola.

Dionisio Fernández de Gatta Sánchez
Las competencias del Estado como garantía de la
unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional

Ars Iuris Salmanticensis,
vol. 3, junio 2015, 43-76
eISSN: 2340-5155
© Ediciones Universidad de Salamanca

exclusivo, la competencia para fijar solamente las «bases», como ocurre con los indicados en el artículo 149.1.1.^a y 13.^a de la C. E.

Efectivamente, la Constitución ha querido, en aras de la consecución del interés general de la Nación, incluyendo en su caso la unidad de mercado, reservar al Estado tanto las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149-1.º-13.^a), como la legislación básica, las bases o la normativa básica en relación con los sectores materiales, con connotaciones económicas directas o no tanto (*vid.* muchos de los apartados del art. 149-1.º; algunos de los cuales los analizaremos inmediatamente). En este sentido, la doctrina constitucional justifica claramente las competencias del Estado respecto de ambas cuestiones, y las distingue también nítidamente. Así, la STC 104/2013, de 25 de abril (FJ n.º 5), siguiendo la doctrina de otras anteriores y con referencias expresas a la unidad de mercado como objetivos de la competencia nacional, entiende que las bases de la planificación general de la actividad económica consisten en

el establecimiento de «las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (STC 135/2012, de 19 de junio, FJ 2), admitiendo así que esta competencia ampara todas las normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas al logro de tales fines, entre los que la doctrina constitucional ha situado el de garantizar el mantenimiento de la unidad de mercado (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 10, y 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6) o de la «unidad económica» (SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2, 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2, 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3, y 146/1992, de 16 de octubre, FJ 2), pero también el de «alcanzar los objetivos de la económica general o sectorial» (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3, y en el mismo sentido SSTC 80/1985, de 4 de julio, FJ 1, y 188/1989, de 16 de noviembre, FJ 5), así como el de incidir en principios rectores de la política económica y social (SSTC 95/2002, de 25 de abril, FFJJ 7 y 11, seguida por las SSTC 190/2002, de 17 de octubre; 228/2003 y 230/2003, ambas de 18 de diciembre),

y que la potestad general de dictar bases o legislación básica en una determinada materia sería «establecer un “común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto” (entre otras, SSTC 69/1988, de 19 de abril; 109/2003, de 5 de junio; y 136/2012, de 19 de junio)».

En cuanto a la competencia del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, vemos como el Tribunal Constitucional, en la Sentencia anterior, y citando otras, avala expresamente que entre los fines de esa competencia nacional se incluya el de garantizar el mantenimiento de la unidad

de mercado o de la unidad económica. Es más, la STC 71/2012, de 16 de abril (FJ n.º 3), vincula expresamente la necesaria unidad de la economía nacional con la exigencia de que exista un mercado único que permita al Estado el desarrollo de su competencia constitucional de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (siguiendo la doctrina de las SsTC 96/1984, de 19 de octubre, FJ n.º 3; 64/1990, de 5 de abril, FJ n.º 10, y 118/1996, de 27 de junio, FJ n.º 7). Insistiendo el Tribunal que

parece claro que, cuando para conseguir objetivos de la política económica nacional, se precise una acción unitaria en el conjunto del territorio del Estado, por la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de determinados problemas económicos o por la estrecha interdependencia de las actuaciones a realizar en distintas partes del territorio nacional, el Estado, en el ejercicio de la competencia de ordenación de la actuación económica general, podrá efectuar una planificación de detalle, siempre, y sólo en tales supuestos, que la necesaria coherencia de la política económica general exija decisiones unitarias y no pueda articularse sin riesgo para la unidad económica del Estado a través de la fijación de bases y de medidas de coordinación (STC 133/1997, de 16 de julio, FJ n.º 4-C, citando otras).

E incluso, el Tribunal Constitucional ha sido más enfático sobre la necesaria relación anterior, al precisar que

«El art. 149.1.13 CE atribuye al Estado las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica, esto es, una competencia para «la ordenación general de la economía» que «responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos» (STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2). Se trata, pues, de una regla de carácter transversal en el orden económico que responde a la «necesaria coherencia de la política económica» y que «exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dicho objetivos y evite que, dada la interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales y disgregadores» (STC 186/1988, FJ 2). La competencia estatal alcanza no sólo a las bases, sino también a la coordinación, correspondiéndole al Estado «una facultad.../... con la que se persigue, en esencia, la integración de las diversas partes del sistema en el conjunto del mismo mediante la adopción por el Estado de medios y sistemas de relación...» (y mencionando lo dicho, por todas, en la STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ n.º 4).

Por otra parte, la competencia del Estado en esta materia abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos tanto de política global como sectorial fijados por la Constitución, así como las medidas precisas para garantizar su realización (SsTC 186/1988, de 17 de octubre, FJ n.º 2, y 133/1997, de 16 de

julio, FJ n.º 4-C); teniendo en cuenta que ya la STC 45/1991, de 28 de febrero (FJ n.º 3), señaló que la potestad estatal de planificación sectorial encuentra cobertura en la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, teniendo en cuenta, además, que esa actividad planificadora es en gran medida coordinadora de ámbitos competenciales ajenos que inciden en la ordenación general de la economía.

Por lo que se refiere a los sectores materiales concretos, la Constitución, en su art. 149, reserva al Estado la legislación básica o las bases en relación con aquellos que más incidencia tienen en la unidad económica nacional y en la unidad de mercado. Competencia que, en principio, habilita al Estado, precisamente por lo anterior, para proceder a un encuadramiento de una política global (STC 306/2000, de 12 de diciembre, en relación con el medio ambiente).

A título de ejemplo de las competencias del Estado sobre la legislación básica en una materia determinada²¹, que tienen por finalidad garantizar la unidad de mercado, entre otras, pueden citarse la relativa a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas, y con carácter exclusivo el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización autonómica propia (art. 149-1.º-18.ª-CE), tal como precisa la STC 130/2013, de 4 de junio (FJ n.º 6), al señalar que el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es el de garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas, lo que ya incide en y tiene relación con la unidad de mercado, pero además pueden responder a otros intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, que hagan igualmente necesario y justificado el establecimiento de un común denominador normativo, entre los que puede citarse la prevención de eventuales distorsiones del funcionamiento del mercado.

Asimismo, se puede citar la competencia del Estado relativa a las bases del régimen minero y energético (art. 149-1.º-25.ª-CE)²², concretamente las SsTC 106/2014, de 24 de junio²³; 134/2014, de 22 de julio, y 208/2014, de 15 de diciembre, por ahora, que declaran inconstitucionales y nulas sendas leyes autonómicas prohibitivas del uso

21. Reafirmando las competencias del Estado en materia sanitaria (art. 149-1.º-16.ª-CE), y con una estrecha relación con la unidad de mercado, es de interés la STS 424/2015, de 2 febrero (Rec. 214/201), relativa a la nueva tarjeta sanitaria individual que incluye la mención «Sistema Nacional de Salud de España» (Real Decreto 702/2013, de 30 de septiembre, *BOE* del 4 de octubre), en un recurso interpuesto por la Comunidad Autónoma vasca.

22. MAGÁN PERALES, J. M.ª A. 2014: «Sector eléctrico y gasista». En M.ª J. Alonso Mas (dir.) y otros: *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado: comentario a la Ley de garantía de la unidad de mercado*, obra citada.

23. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2014: «La STC de 24 de junio de 2014 sobre la prohibición autonómica de la fractura hidráulica (*fracking*) y la indudable reafirmación de las competencias del Estado». *Diario La Ley* (Grupo Wolters Kluwer), 2014, 8358: 9-13.

de la técnica de la fractura hidráulica en la obtención de hidrocarburos no convencionales²⁴, precisamente porque dicha prohibición afecta a la competencia estatal (más bien, la elimina) sobre la legislación básica en materia de energía; la cual se justifica precisamente por su incidencia para el desarrollo de la actividad económica del país y, por tanto, para la ordenación general de la economía, y porque

[c]onstituye un marco o denominador común de necesaria vigencia en el territorio nacional, referido al empleo de una técnica habitual en la industria para la investigación y extracción de gas de esquisto o no convencional... se trata de evitar los posibles desequilibrios o desigualdades en el conjunto del sistema a los que podría conducir la fijación de criterios unilaterales por las Comunidades Autónomas que supongan la inclusión o exclusión de determinadas técnicas habituales en la industria para la investigación y extracción de hidrocarburos (STC 208/2014, de 15 de diciembre, FJ n.º 2).

4.2.3. Las competencias del Estado sobre la legislación mercantil y en materia de defensa de la competencia y comercio

La Constitución reserva al Estado asimismo la legislación mercantil (art. 149-1.º-6.ª), cuya conexión con la unidad de mercado es bien estrecha, pues, como señala la STC 26/2012, de 1 de marzo (FJ n.º 2), «la fijación de la condición de comerciante, y, por extensión, la definición de la actividad derivada de dicha condición, corresponde al Estado pues la misma, en cuanto determina la uniformidad en la regulación jurídico-privada del tráfico mercantil, es una consecuencia ineludible del principio de unidad de mercado y se trata de una noción formulada al amparo del art. 149.1.6 CE, competencia que incluye la regulación de las relaciones jurídico-privadas de los comerciantes en cuanto tales». Además, ese mismo apartado reserva al Estado la competencia

24. Sobre el régimen de esta técnica y sus problemas, ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2014: «Aportaciones jurídicas al debate sobre la obtención de gas no convencional mediante fractura hidráulica». *Diario La Ley* (Grupo Wolters Kluwer), 2014, 8336: 8-16; 2014: «Regulación de la obtención de gas no convencional mediante la técnica de la fractura hidráulica». *Fórum de Direito Urbano e Ambiental-FDUA* (Belo Horizonte, Brasil), 2014, 76: 19-33; 2014: «Regulación de la producción de electricidad mediante gas no convencional obtenido por fracturación hidráulica». Comunicación presentada en el *XI Coloquio Hispano-Portugués de Derecho Administrativo* [Universidad de Salamanca, Salamanca, 7 y 8 de noviembre de 2014], 11 páginas, y especialmente 2014: «El régimen jurídico europeo y español de la extracción de gas no convencional mediante la técnica de fractura hidráulica. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2014, 167: 45-78, y 2014: «Regulación de la obtención de gas no convencional mediante la técnica de fractura hidráulica: situación en la Unión Europea y en España». *Revista Vasca de Administración Pública, Número especial «Demetrio Loperena Rota In memoriam»*, 2014, 99-100, vol. II: 1331-1351.

exclusiva en materia de legislación procesal, relacionada con la unidad de mercado por los instrumentos jurisdiccionales previstos para su protección.

Y por lo que se refiere a la defensa de la competencia, aunque la Constitución no prevé expresamente la competencia del Estado en esta materia, la jurisprudencia constitucional (p. ej., y por todas, STC 208/1999, de 11 de noviembre, FJ n.º 6) la ha encuadrado dentro de las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149-1.º-13.ª-CE). En relación con esta competencia, resulta clarificadora la STC 71/2012, de 16 de abril (FJ n.º 3), al afirmar que

se halla naturalmente relacionada con la necesaria unidad de la economía nacional y la exigencia, que tantas veces hemos subrayado, de que exista un mercado único que permita al Estado el desarrollo de su competencia constitucional de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) (SSTC 96/1984, fundamento jurídico 3; 64/1990, fundamento jurídico 10, y 118/1996, fundamento jurídico 7): sin «la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica (arts. 139.1 y 149.1.1 CE)... no es posible alcanzar en el mercado nacional el grado de integración que su carácter unitario impone» (STC 64/1990, fundamento jurídico 3). Parece, pues, innecesario destacar el carácter básico que, desde la competencia estatal ex art. 149.1.13, reviste cuanto a la defensa de la competencia se refiere, pues nos hallamos ante un elemento definitorio del mercado. De modo que no sólo la normación, sino todas las actividades ejecutivas que determinen la configuración real del mercado único de ámbito nacional habrán de atribuirse al Estado, al que corresponderán, por lo tanto, las actuaciones ejecutivas en relación con aquellas prácticas que puedan alterar la libre competencia en un ámbito supracomunitario o en el conjunto del mercado nacional, aunque tales actos ejecutivos hayan de realizarse en el territorio de cualquiera de las Comunidades Autónomas recurrentes.../...

Además, el Estado, en virtud de sus competencias normativas, puede y debe articular los mecanismos de coordinación que garanticen la uniformidad de la disciplina de la competencia en todo el mercado nacional y, desde luego, establecer los criterios de conexión pertinentes, siempre que resulten constitucional y estatutariamente correctos (STC 243/1994, fundamento jurídico 3) y los imprescindibles mecanismos de colaboración e información recíproca (SSTC 100/1991, fundamento jurídico 5; 236/1991, fundamento jurídico 6; 243/1994, fundamento jurídico 7; y 196/1997, fundamento jurídico 11).

4.2.4. Los títulos competenciales del Estado que avalan la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado

Teniendo en cuenta sin duda, entre otras cuestiones, la doctrina constitucional que considera que en los Estados como España, con una estructura territorial compleja, deben existir unos y los mismos principios básicos del orden económico en todo el ámbito

nacional, al ser una proyección concreta del más general principio de unidad, como hemos visto, se ha aprobado la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (BOE del 10)²⁵; la cual, dada su importancia, debería haber sido aprobada hace ya mucho tiempo, poco después de aprobarse la Constitución española de 1978.

La Ley de Garantía de la Unidad de Mercado de 2013 se dicta, efectivamente, en ejercicio de las competencias exclusivas del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, legislación procesal, en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y la legislación básica sobre contratos administrativos, recogidas respectivamente en el artículo 149-1.º-1.ª, 6.ª, 13.ª y 18.ª-CE. Títulos competenciales que ya hemos desgranado más atrás, y que son precisamente los más directamente relacionados con la unidad de mercado. Además, la propia Ley, en su preámbulo, se justifica en que la unidad de mercado constituye un principio económico esencial para el funcionamiento competitivo de la economía española, que se refleja en el art. 139-CE, como sabemos, y en que la fragmentación subsiste en el mercado español, lo que se traduce en un elevado coste que dificulta de forma considerable la actividad de las empresas, y asimismo dificulta la competencia efectiva e impide aprovechar las economías de escala que ofrece operar en un mercado de mayores dimensiones, lo que desincentiva la inversión y, en definitiva, reduce la productividad, la competitividad, el crecimiento económico y el empleo, con el importante coste económico que supone en términos de prosperidad, empleo y bienestar de los ciudadanos; exigiéndose por ello en los últimos años la necesidad de eliminar este coste así como los obstáculos y trabas provocados.

De acuerdo con lo anterior, la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado tiene por objeto (art. 1) establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional y en, particular, garantizar la integridad del orden económico y facilitar el aprovechamiento de economías de escala y alcance del mercado mediante el libre acceso, ejercicio y la expansión de las actividades económicas en todo el territorio nacional garantizando su adecuada supervisión, de conformidad con los principios contenidos en el art. 139-CE; previendo, además, que la unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los

25. ALONSO MAS, M.ª J. (dir.) y otros: 2014: *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado: comentario a la Ley de garantía de la unidad de mercado*, obra citada; LOZANO CUTANDA, B. 2014: «Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado: las diez reformas clave». *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 2014, 9: 157-166; MUÑOZ MACHADO, S. 2014: «Sobre el restablecimiento legal de la unidad de mercado». *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2014, 163, edición digital, 20 pp. Es de mucho interés el Dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013 sobre el Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (n.º de expediente 631/2013).

operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica. La LGUM es aplicable (art. 2) al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional; incluyendo pues, con normalidad, y como no podía ser de otra forma, todo tipo de actividades.

La LGUM señala además los principios de garantía de la libertad de establecimiento y libertad de circulación, que inciden directamente en cualquier actividad, y que son los principios de no discriminación, de cooperación y confianza mutua entre las Autoridades competentes, de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las mismas, de eficacia de las actuaciones de estas mismas en todo el territorio nacional, de simplificación de cargas y de transparencia (arts. 3 a 8). Debiendo todas las Autoridades competentes velar, en sus actuaciones, disposiciones y medios de intervención, por la observancia de los principios anteriores, y en particular garantizarán que cumplen dichos principios las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella, las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica, y, entre otros, la documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos (art. 9). Todo lo cual exige que tanto normas como actuaciones administrativas concretas han de respetar y garantizar tales principios, y en última instancia la unidad de mercado, no siendo posible a partir de ahora la dispersión normativa en muchas materias y actuaciones de Autoridades administrativas que incidan negativamente en la misma, y mucho menos proceder a prohibir actividades perfectamente legales en todo el territorio nacional.

En este sentido, se declara que el acceso a las actividades económicas y su ejercicio serán libres en todo el territorio nacional y sólo podrá limitarse conforme a la propia Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales; si bien es posible, no obstante, establecer la exigencia de una autorización, asimilándose a ésta la inscripción en registros con carácter habilitante, siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen, incluyéndose los supuestos correspondientes, justamente para exigir la autorización (p. ej., respecto a los operadores económicos, orden y seguridad pública, salud pública o protección ambiental en el lugar concreto donde se realiza la actividad; respecto a las instalaciones e infraestructura necesarias para desarrollar la actividad, tales como generar daños ambientales o sobre el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, o por escasez de los recursos naturales y utilización

del dominio público). Además, se prevé que cada Autoridad competente se asegurará de que cualquier medida, límite o requisito que adopte o mantenga en vigor no tenga como efecto la creación o el mantenimiento de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado; señalándose aquellas actuaciones que, a los efectos legales, limitan el libre establecimiento y la libre circulación, tales como establecer requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, obtener una autorización, homologación, acreditación u otros similares (arts. 16 a 18).

Por otra parte, se garantiza (arts. 19 y 20) la libre iniciativa económica en todo el territorio nacional (que supone que, desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español, podrá ejercer su actividad económica en todo el territorio, mediante establecimiento físico o sin él, siempre que cumpla los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen, incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar), así como la eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas (lo que supone que tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias, tales como autorizaciones o licencias, inscripciones en registros que sean necesarios para acceder o ejercer una actividad económica u otros).

Finalmente, entre los mecanismos de protección de los operadores económicos en estos ámbitos podemos destacar (arts. 26 a 28, en conexión con los arts. 10 y 11, Disp. Ad. 5.^a y Disp. Final 1.^a) algunos de carácter orgánico (la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, que crea la propia Ley, y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia) y otros de carácter procedimental o procesal, como la acción popular o el derecho de petición y el interesantísimo procedimiento para la garantía de la unidad de mercado integrado en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998²⁶.

BIBLIOGRAFÍA

- AGÚNDEZ, M. Á. y MARTÍNEZ-SIMANCAS, J. (dir.) y otros. 2014: *Energía Eléctrica. Manual Básico para Juristas*. Las Rozas (Madrid): La Ley (Wolters Kluwer)-Iberdrola-Asociación/Colegio de Ingenieros ICAI.
- ALBERT, R. y BIAZZI, R. 2009: «La torre de Babel de las Comunidades Autónomas. Recuperar la unidad del mercado: una prioridad para cualquier Gobierno». *Papeles FAES*, 2009, 90: 1-8.

26. FERNANDO PABLO, M. 2014: «El contencioso-administrativo de la unidad de mercado: ¿objetivización de la Jurisdicción Contenciosa?». *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 2014, 23: 83-105.

- ALONSO MAS, M.^a J. (dir.) y otros. 2014: *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado: comentario a la Ley de garantía de la unidad de mercado*. Las Rozas (Madrid): La Ley (Grupo Wolters Kluwer).
- ALONSO TIMÓN, A. J. (coord.) y otros. 2014: *Sectores regulados: sector energético, sector del transporte y sector de las telecomunicaciones*. Madrid: Dykinson.
- ALZOLA Y MINONDO, P. 1994: *Historia de las Obras Públicas en España* (originalmente 1899: *Las Obras Públicas en España. Estudio histórico*. Bilbao: Imprenta de la Casa de la Misericordia). Prólogo y Estudio introductorio de A. Bonet Correa. 2.^a ed. (la primera es de 1979). Madrid: Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
- AZAÑA, M. 2005: *Sobre la autonomía política de Cataluña* (Selección de textos y estudio preliminar de E. García de Enterría). Madrid: Tecnos.
- BASSOLS COMA, M. 2003: «La Constitución como marco de la legislación económica». *Economía Industrial*, 2003, 349-350, I y II: 17-28.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, A. 2013: «¿España de los territorios o de los ciudadanos?». *El Notario del Siglo XXI*, 2013, 47: 144-146.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, A. 2014: *¿España de los territorios o de los ciudadanos? La captura territorial de la libertad de comercio*. Madrid: lustel.
- BURZACO SAMPER, M.^a y ABAD LICERAS, J. M.^a 2007: *Carreteras y Autopistas. Visión jurisprudencial*. Madrid: Dykinson-Ministerio de Fomento.
- CABRILLO RODRÍGUEZ, F. 2013: «Unidad de mercado y competencia regulatoria». *Información Comercial Española*, 2013, 871 (monográfico sobre «Unidad de Mercado»): 25-33.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A. 1988: «El principio de unidad de mercado en la Constitución de 1978». *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, 1988, 3: 125-145.
- CÍRCULO DE EMPRESARIOS. 2011: *Administraciones Territoriales: propuestas para la mejora de la eficiencia y de la unidad de mercado*. Madrid.
- CÍRCULO DE EMPRESARIOS. 2011: *Cómo reformar las Administraciones Territoriales*. Madrid.
- EMBIU IRUJO, A. (dir.) y otros. 2007: *Diccionario de Derecho de Aguas*. Madrid: lustel.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2009: «Riesgo, seguridad, circulación de vehículos, carreteras y obligaciones de la Administración Pública». *Tráfico y Seguridad Vial*, 2009, 123: 81-106.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2010: «Expropiación forzosa y obras públicas de carreteras: legislación histórica y régimen vigente». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2010, 37: 11-61.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2012: «Expropiación forzosa y obras públicas (1812-2010)». En S. de Dios de Dios (coord.) y otros: *Historia de la Propiedad: la Expropiación* [Encuentro Interdisciplinar sobre la Historia de la Propiedad en España (Salamanca, julio de 2012)]. Salamanca: Universidad de Salamanca y Servicio de Estudios del Colegio de Registradores, 443-480.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2013: «Riesgos, seguridad vial y responsabilidad patrimonial de la Administración por accidentes de tráfico en vías interurbanas». En T. QUINTANA LÓPEZ (dir.), A. CASARES MARCOS (coord.) y otros: *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*. Valencia: Tirant Lo Blanch, vol. 2: 1695-1780.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2014: «Régimen de las carreteras, autovías, autopistas y vías urbanas». En M. M. Fernando Pablo, M.^a Á. González Bustos, M. Á. González Iglesias y D. Fernández de Gatta Sánchez (coords.): *Cuadernos de Derecho Administrativo*, tomo IV, *Bienes Públicos*. Salamanca: Ratio Legis, 70-100.

- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2014: «Aportaciones jurídicas al debate sobre la obtención de gas no convencional mediante fractura hidráulica». *Diario La Ley* (Grupo Wolters Kluwer), 2014, 8336: 8-16.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2014: «La STC de 24 de junio de 2014 sobre la prohibición autonómica de la fractura hidráulica (*fracking*) y la indudable reafirmación de las competencias del Estado». *Diario La Ley* (Grupo Wolters Kluwer), 2014, 8358: 9-13.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2014: «Regulación de la obtención de gas no convencional mediante la técnica de la fractura hidráulica». *Fórum de Direito Urbano e Ambiental-FDUA* (Belo Horizonte, Brasil), 2014, 76: 19-33.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2014: «Regulación de la producción de electricidad mediante gas no convencional obtenido por fracturación hidráulica». Comunicación presentada en el *XI Coloquio Hispano-Portugués de Derecho Administrativo* [Universidad de Salamanca, Salamanca, 7 y 8 de noviembre de 2014], 11 pp.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2014: «El régimen jurídico europeo y español de la extracción de gas no convencional mediante la técnica de fractura hidráulica». *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2014, 167: 45-78.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2014: «Regulación de la obtención de gas no convencional mediante la técnica de fractura hidráulica: situación en la Unión Europea y en España». *Revista Vasca de Administración Pública, Número especial «Demetrio Loperena Rota In memoriam»*, 2014, 99-100, vol. II: 1331-1351.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. 1979: «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas». *Revista de Estudios de la Vida Local*, 1979, 201: 9-36.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. 1983: «Las Obras Públicas». *Revista de Administración Pública*, 1983, 100-102: 2427-2469.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. 1986: «Obras Públicas». En *Enciclopedia Jurídica Española*. Barcelona: Francisco Seix, XVIII, 289 y ss.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. 2013: *La España de las Autonomías: un Estado débil devorado por diecisiete «estaditos»*. Madrid: Fundación Transición Española, y *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2013, 158: 25-52.
- FERNANDO PABLO, M. 1992: «Las funciones del principio de unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional». *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1992, 73: 29-66.
- FERNANDO PABLO, M. 1998: *Derecho General de las Telecomunicaciones*. Madrid: Colex.
- FERNANDO PABLO, M. 2010: *Régimen jurídico del dominio público radioeléctrico*. Granada: Comares.
- FERNANDO PABLO, M. 2011: «Unidad de mercado, discriminaciones inversas y el papel del Tribunal Constitucional». *Noticias de la Unión Europea*, 2011, 311: 29-34.
- FERNANDO PABLO, M. 2014: «Bienes públicos: sector telecomunicaciones». En M. M. Fernando Pablo, M.^a Á. González Bustos, M. Á. González Iglesias y D. Fernández de Gatta Sánchez (coords.): *Cuadernos de Derecho Administrativo*, tomo IV, *Bienes Públicos*. Salamanca: Ratio Legis, 42-46.
- FERNANDO PABLO, M. 2014: «El contencioso-administrativo de la unidad de mercado: ¿objetivización de la Jurisdicción Contenciosa?». *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 2014, 23: 83-105.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. 1985: *Estudios sobre autonomías territoriales*. Madrid: Civitas.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (coord.) y otros. 1980: *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

- GONZÁLEZ IGLESIAS, M. Á. 2014: «Dominio público hidráulico». En M. M. Fernando Pablo, M.^a Á. González Bustos, M. Á. González Iglesias y D. Fernández de Gatta Sánchez (coords.): *Cuadernos de Derecho Administrativo*, tomo IV, *Bienes Públicos*. Salamanca: Ratio Legis, 126-195.
- IZQUIERDO CARRASCO, M. 2009: «Estadística, pesas y medidas, hora oficial y servicio meteorológico». En T. CANO CAMPOS (coord.) y otros: *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*. Vol. 8, tomo 2, *Los sectores regulados*. Madrid: lustel, 499-520.
- JOVER ZAMORA, J. M.^a. 1991: *Realidad y mito de la Primera República*. Madrid: Espasa-Calpe.
- LEÓN SANZ, F. J. 2013: «La garantía de la unidad de mercado». *Información Comercial Española*, 2013, 871: 35-45.
- LOZANO CUTANDA, B. 2014: «Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado: las diez reformas clave». *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 2014, 9: 157-166.
- MAGÁN PERALES, J. M.^a A. 2014: «Sector eléctrico y gasista». En M.^a J. ALONSO MAS (dir.) y otros: *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado: comentario a la Ley de garantía de la unidad de mercado*. Las Rozas (Madrid): La Ley (Grupo Wolters Kluwer), 633-704.
- MANTECA VALDELANDE, V. 2011: «Ordenamiento oficial sobre pesas y medidas». *Revista Andaluza de Administración Pública*, 2011, 80: 341-388.
- MARTÍN MUNICIO, A.; COLINO MARTÍNEZ, A. (dir.) y otros: 2003: *Diccionario Español de la Energía* [Informado favorablemente por la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales y por la Real Academia de Ingeniería]. Aranjuez (Madrid): Doce Calles.
- MARTÍNEZ NIETO, A. (coord.) y otros. 2014: *Derecho de la Circulación*. Las Rozas (Madrid): La Ley (Grupo Wolters Kluwer).
- MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, C. 1989: *Carreteras. Su régimen jurídico*. Madrid: Montecorvo.
- MEMENTO EXPERTO-VARIOS AUTORES. 2012: *Energía*. Madrid: Francis y Taylor.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN. 2014: *Por la convivencia democrática*. Madrid.
- MUÑOZ MACHADO, S. 1982-1984: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. 2 tomos, Madrid: Civitas (2.^a ed., 2 tomos. Madrid: lustel).
- MUÑOZ MACHADO, S. 2006: *El problema de la vertebración del Estado en España (del siglo XVIII al siglo XXI)*. Madrid: lustel.
- MUÑOZ MACHADO, S. 2012: *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*. Barcelona: Crítica,
- MUÑOZ MACHADO, S. 2014: *Cataluña y las demás Españas*. Barcelona: Crítica.
- MUÑOZ MACHADO, S. 2014: «Sobre el restablecimiento legal de la unidad de mercado». *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2014, 163, edición digital, 20 pp.
- NÚÑEZ RIVERO, C. 2012: «El concepto de nación en la Constitución Española. Límites de su proclamación en los Estatutos Autonómicos». *Diario La Ley*, 2012, 7974: 1-3.
- PAÍS, R. y ARENAS, F. 2012: «Política de obras públicas». En E. LINDE PANIAGUA (coord.) y otros. 2012: *Parte Especial del Derecho Administrativo. La intervención de la Administración en la sociedad*. 2.^a ed. Majadahonda (Madrid): Colex, 1331-1390.
- PLANESAS, P. 2014 «La hora oficial en España y sus cambios». En Instituto Geográfico Nacional: *Anuario del Observatorio Astronómico de Madrid para el año 2013*. Madrid, 373-402.
- PULIDO QUECEDO, M. 2009: *Constitución Española*. 5.^a ed. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi.
- RICO LINAGE, R. 1989: *Constituciones Históricas. Ediciones oficiales*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- SÁNCHEZ GALÁN, J. I.; BECKER, F. y otros. 2009: *Tratado de Regulación del Sector Eléctrico. Aspectos Jurídicos y Económicos*. 2 tomos. Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi e Iberdrola.