

STC 64/1990, de 5 de abril (Pleno)

Impugnación núm. 125/1985

Ponente: Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral  
(B. O. E. de 7 de mayo de 1990)

## RESUMEN

### I. Constitución

Arts. 2.º (*Unidad*), 38 (*Libertad de empresa*), 138 (*Solidaridad interterritorial*), 139.1 (*Igualdad de derechos y obligaciones de los españoles*) y 139.2 (*Libre circulación de bienes y personas*).

### II. Acto impugnado

Artículo 16 del Decreto 151/1984, de 13 de septiembre, de la Junta de Galicia, que establece determinadas subvenciones para el traslado de industrias a Galicia.

### III. Decisión del Tribunal Constitucional

Desestimar la impugnación.

### IV. Jurisprudencia

La efectiva unicidad del orden económico nacional requiere la existencia de un mercado único y la unidad de mercado descansa, a su vez, 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 de la Constitución), y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica (arts. 139.1 y 149.1.1.º), sin los cuales no es posible alcanzar en el mercado nacional el grado de integración que su carácter unitario impone [3].

Cabe, por consiguiente, que la unidad de mercado se resienta a consecuencia de una actuación autonómica que, en ejercicio de competencias propias, obstaculice el tráfico de industrias. Y ello no sólo a través de medidas coactivas que directamente impongan trabas injustificadas a la circulación de industrias o a su desarrollo en condiciones básicas de igualdad, sino también mediante medidas de naturaleza graciable y acogimiento voluntario como ayudas, subvenciones u otro tipo de auxilios [4].

Esta posibilidad no debe conducir, sin embargo, a considerar constitucionalmente inaceptable toda intervención económica de las Comunidades Autónomas mediante subvenciones u otro género de ayudas que repercutan de algún modo en la circulación de industrias por el territorio nacional.

Ha de ponderarse, por esta razón, la compatibilidad, en cada caso, de las ayudas regionales con la exigencia de libre circulación e igualdad en las condiciones básicas del ejercicio de la actividad económica que la unidad de mercado demanda, asegurándose de su adecuación y proporcionalidad y delimitando, en fin, las consecuencias perturbadoras que de su aplicación puedan seguirse para el mercado nacional, en cuanto «espacio económico unitario».

No toda medida que incida sobre la circulación de bienes y personas por el territorio nacional es necesariamente contraria al artículo 139.2 de la Constitución, sino que lo será cuanto persiga de forma intencionada la finalidad de obstaculizar la libre circulación o genere consecuencias objetivas que impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y sean desproporcionados respecto del fin constitucionalmente lícito que pretenda la medida adoptada. La compatibilidad entre la unidad económica de la nación y la diversidad jurídica que deriva de la autonomía ha de buscarse, pues, en un equilibrio entre ambos principios [5].

La *ratio* del precepto impugnado no es tanto la de que sean indiferenciadamente beneficiadas todas las industrias en disposición de trasladarse a Galicia y que pidan la ayuda de la Administración gallega, sino más bien la de que puedan ser auxiliadas industrias que para desarrollar en Galicia actividades que resulten adecuadas a los objetivos de saneamiento y reequilibrio propuestos en el Decreto 151/1984, tengan que efectuar un desplazamiento de medios productivos a causa de su ubicación en otros lugares del territorio nacional [6].

El principio de solidaridad requiere que las Comunidades Autónomas se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí [7].

Ni la solidaridad, rectamente entendida, es exigencia de uniformidad ni como privilegio puede proscribirse toda diferencia o incluso mejora. Es precisamente la constatación de notables desigualdades de hecho, económicas y sociales, de unas partes a otras del territorio nacional, acentuadas en ocasiones por circunstancias coyunturales, pero debidas también a elementos naturales —situación, recursos, etc.— difícilmente alterables, la que legitima, en aras y por imposición de la solidaridad interterritorial, no sólo que zonas de mayor capacidad económica asuman ciertos sacrificios o costes en beneficio de otras menos favorecidas, sino también que éstas promuevan acciones encaminadas a lograr adaptarse, de forma en todo caso equilibrada, a la inevitable tendencia de los agentes económicos a operar allí donde las condiciones para la producción sean más favorables [9].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En la impugnación 128/1985, interpuesta por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, contra el artículo 16 del Decreto 151/1984, de 14 de septiembre, de la Junta de Galicia, que establece determinadas subvenciones para el traslado de industrias a Galicia, ha comparecido el Director General de lo Contencioso de la Junta de Galicia en representación de la misma y ha sido Ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. ANTECEDENTES

1. Por escrito presentado en este Tribunal el 18 de febrero de 1985, el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación, al amparo del artículo 161.2 de la Constitución y de conformidad con el Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), impugnó el artículo 16 del Decreto de la Junta de Galicia 151/1984, de 13 de septiembre, por el que se establecen medidas de fomento y promoción de empresas en la citada Comunidad Autónoma.

Después de referirse el Abogado del Estado al Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1984 en el que se decidió requerir a la Junta de Galicia para que derogara el artículo 16 del citado Decreto y, de no ser atendido, para su impugnación ante este Tribunal, se refiere a la contestación negativa de la Junta al requerimiento practicado, según Acuerdo de la misma de 27 de diciembre de 1984, y a la decisión del Consejo de Ministros de 6 de febrero de 1985, ordenando la interposición de esta impugnación. Alude seguidamente en el fundamento primero a la concurrencia de los requisitos procesales para formular la impugnación por el cauce del Título V de la LOTC y a su presentación dentro del plazo que determina el artículo 63.2 y 5 de la citada Ley, a partir de la notificación del acuerdo de la Junta de Galicia rechazando el requerimiento.

En cuanto al fondo, apoya la impugnación en los siguientes fundamentos:

a) Hace referencia en primer lugar a las posibles dudas de interpretación que podría suscitar el precepto impugnado y, concretamente, después de otras consideraciones, se pregunta el Abogado del Estado si el otorgamiento de la subvención prevista en el artículo 16—único impugnado del Decreto— «puede responder al solo hecho del traslado de una industria a Galicia o, por el contrario, exigirá además que ese traslado y, en definitiva, la implantación de la empresa en el ámbito territorial de la Comunidad, corresponda con alguno de los programas instrumentales en el propio Decreto gallego 151/1984, apareciendo, pues, la medida como complementaria de las restantes previstas en la disposición autonómica y sujeta por ello a condicionantes distintas de la pura circunstancia del traslado».

Entiende el Abogado del Estado que la falta de alusión en el artículo 16 a ningún requisito distinto del mismo traslado conduce a la conclusión de que se trata de una subvención «con sustantividad propia» en el sentido de que la circunstancia exclusivamente mencionada en el precepto —«el traslado de la industria a Galicia»—, es el requisito que habilita el acceso a la subvención y cita, a efectos de corroborar esta interpretación, la Orden de 20 de diciembre de 1984 de la Consejería de Industria, Energía y Comercio que, en desarrollo del Decreto impugnado, al referirse a la documentación necesaria a presentar en caso de traslado alude a una detallada información sobre la empresa objeto del mismo y que concluye con la genérica referencia «a cuantos datos se estimen oportunos con el fin de fundamentar la petición». No se hace, pues, condicionamiento alguno respecto de otros requisitos del Decreto 151/1984 y, por tanto, la amplitud con que se permite la solicitud de las subvenciones por traslado de industrias a Galicia, pone de relieve la sustantividad propia de esta medida.

b) Partiendo de esta interpretación del artículo 16, es decir, de su falta de vinculación cuantitativa y cualitativa con el resto de la disposición autonómica, entiende el representante del Gobierno que la actuación de la Junta de Galicia, aunque encuentre cobertura formal en los títulos competenciales estatutarios por ella invocados en la contestación al requerimiento (arts. 27.4, 30.1.1 y 30.1.2 del AEG), infringe los principios básicos del orden económico constitucional analizados por este Tribunal en sus SSTC 1/1982 y 96/1984.

Así, el principio de solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones que consagra el artículo 2 de la Constitución, y al que también aluden en materia económica los artículos 138.1, 156.1 y 158.2 de la Norma fundamental, resulta vulnerado cuando por una Comunidad Autónoma se incentiva el traslado pura y simplemente de las industrias establecidas en territorios de otras Comunidades.

El principio de unidad del orden económico en todo el ámbito del Estado, declarado en las citadas SSTC 1/1982 y 96/1984 y que se manifiesta en las exigencias de libre circulación y establecimiento de personas y libre circulación de bienes en todo el territorio español, en razón de las cuales el artículo 139.2 de la Constitución prohíbe a cualquier autoridad adoptar medidas que, directa o indirectamente, obstaculicen aquellas libertades esenciales para el mantenimiento del espacio nacional como unidad de mercado. El precepto impugnado entendido como subvención al traslado de industrias a Galicia, desvinculado de cualquier otra exigencia, aparece como una medida cuyas consecuencias objetivas implican el surgimiento de obs-

táculos que exceden de la finalidad lícita constitucionalmente, que se persigue con los medios arbitrados en el Decreto para el fomento y promoción de empresas en Galicia.

c) La competencia exclusiva de fomento y planificación de la actividad económica en Galicia que le atribuye el artículo 30.1.1 del Estatuto, ha de ejercerla, conforme al número 1 del mismo precepto, «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general... en los términos de lo dispuesto en los artículos 138.1 y 149.1.11 y 13 de la Constitución». La mera y exclusiva apelación a factores territoriales, precisamente porque compromete los principios de solidaridad y unicidad del orden económico, afecta en suma —dice el Abogado del Estado— a intereses supracomunitarios que no se respetan en el artículo impugnado, desbordando así la propia limitación que el artículo 30 del EAG, atributivo de estas competencias, establece en su número 1.

d) Consecuente el Abogado del Estado con las dudas que, como hipótesis, expone en sus primeros fundamentos, sobre la posibilidad de una interpretación del artículo 16 que permitiera entender esta medida como una compensación accesorio relacionada cuantitativa y cualitativamente con el programa de fomento y protección de empresas contenido en los restantes artículos del Decreto, no impugnados, se refiere en su último fundamento a una posible «Sentencia interpretativa» que, dando por supuesto el respeto a la competencia estatal de la ordenación general de la economía, salvara la constitucionalidad del artículo impugnado. Mas por las razones que ha dejado expuestas en los fundamentos anteriores, entiende el Abogado del Estado que no puede llegarse a tal declaración interpretativa: El mero traslado de actividades productivas ya existentes en otra ubicación territorial, sin necesidad de ampliación de ninguna de las actividades preexistentes, no puede encajar legítimamente en un programa de planificación sectorial. El único designio de la norma —la ponderación del factor territorial— dejaría a ésta fuera del ámbito de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma para el establecimiento en Galicia de medidas propias de fomento y planificación económicas.

En definitiva, para el Abogado del Estado admitir la subvención del artículo 16 del Decreto 151/1984 de la Junta de Galicia conduciría a la situación descrita y rechazada por este Tribunal en su STC 1/1982: «el carácter unitario del orden económico que la Constitución garantiza se vería fragmentado y se incurriría en el fomento de privilegios económicos prohibidos por el artículo 138.2 de la Constitución». De ahí que solicite Sentencia por la que se declare la nulidad del precepto impugnado.

2. Por providencia de 27 de febrero de 1985, se acordó: 1) admitir a trámite la impugnación efectuada por el Gobierno de la Nación del artículo 16 del Decreto 151/1984, de 13 de septiembre, de la Junta de Galicia, y su sustanciación por el procedimiento previsto en los artículos 62 a 67 de la LOTC; 2) dar traslado de la demanda y documentos presentados a la Junta de Galicia, por conducto de su Presidente, a fin de que en el plazo de veinte días que determina el artículo 82.2 de la citada Ley, a través de su representación procesal aporte los documentos y formule las alegaciones que considere procedentes; 3) dirigir comunicación al Presidente de la Audiencia Territorial de La Coruña para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, a los efectos que establece el artículo 61.2

de la LOTC; 4) comunicar al Presidente de la Junta de Galicia que, de conformidad con los artículos 161.2 de la Constitución y 77 de la LOTC, desde la fecha de la formulación de esta impugnación se ha producido la suspensión del precepto impugnado hasta que el Tribunal resuelva, una vez transcurrido el plazo de cinco meses, sobre el mantenimiento o cese de la suspensión producida, y 5) publicar, para general conocimiento, la incoación de este procedimiento y de la suspensión producida en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

3. Por escrito de 28 de marzo de 1985, el representante de la Junta de Galicia se opone a la impugnación formulada por el Gobierno, con base en la argumentación que desarrolla en los tres apartados siguientes:

a) En primer lugar, y bajo la rúbrica «planteamiento», combate el que hace el Abogado del Estado de interpretar el artículo 16 del Decreto 151/1984, de 13 de septiembre, aislado del contexto en el que está inserto, señalando la necesidad de realizar una interpretación sistemática y finalista de todo el Decreto que, contradiciendo el planteamiento de la impugnación, no permite considerar que el artículo 16 tenga la sustantividad propia que se le atribuye.

La subvención que tiende a compensar los gastos de las industrias que se trasladen a Galicia «se vincula también desde el punto de vista cualitativo a la realización de nuevas inversiones». Las disposiciones generales del Decreto contenidas en su Capítulo Primero son aplicables también a las normas específicas del Capítulo Segundo y, por tanto, el artículo 16. Las empresas beneficiarias de tales subvenciones se seleccionan con arreglo a los criterios preferenciales que se señalan en los artículos 4.º y 5.º del Decreto, y la determinación o fijación de los beneficios se rige por los criterios generales del artículo 7.º No puede presumirse por ello que, como pretende el Abogado del Estado, «los programas de reordenación industrial orientados a la promoción y fomento de actividades industriales en Galicia y sus objetivos expuestos en la exposición de motivos del Decreto, puedan contemplar un simple traslado sin perspectiva alguna de innovaciones o de impulso de las inversiones productivas». La subvención compensadora a que se refiere el número 1 del artículo 16 se vincula, en la propia hipótesis del precepto impugnado (núm. 2), a nuevas inversiones, con independencia de la circunstancia de que «su finalidad primaria o principal consiste en el equilibrio de la propia empresa que se traslada...». Esta finalidad primaria de la subvención «no habilita para inducir, ni mucho menos presumir, como se pretende de adverso, que aquella finalidad es sustantiva o aislada sin cohesión o armonía alguna con los objetivos de reordenación industrial que constituye la causa o sustrato del Decreto autonómico».

Como consecuencia de lo expuesto y del análisis que se realiza del artículo 16 en relación con las disposiciones generales del Decreto, especialmente de los artículos 4.º, 5.º, 6.º y 7.º, el representante de la Junta de Galicia llega a la siguiente conclusión: «... desde los puntos de vista cualitativo (vinculación con nuevas inversiones o mejoras productivas, tecnológicas y creación de nuevos puestos de trabajo) y cuantitativo (interrelación con otros incentivos otorgados por otras ramas del Sector Público y correlativa limitación de su cuantía), no puede sostenerse una propia sustantividad, desvinculación o carácter aislado de la subvención-compensación que regula el artículo 16 del Decreto autonómico». Esta subvención compensatoria no

vulnera, por tanto, «los principios de unidad de mercado, libre circulación de bienes, libertad de empresa o la igualdad y solidaridad, como límites comunes aplicables al ejercicio de la competencia autonómica concurrente».

b) El artículo impugnado, interpretado sistemáticamente y con arreglo a su espíritu y finalidad según lo razonado por el representante de la Junta en el apartado anterior, «al no vulnerar los límites comunes postulados por la llamada Constitución Económica, se desenvuelve dentro de las competencias que a la Comunidad Autónoma de Galicia otorgan los siguientes artículos de su Estatuto: 30.1.1 («fomento y planificación de la actividad económica en Galicia»); 30.1.2 (industria), y 27.24 («promoción del desarrollo comunitario»).

Estos preceptos estatutarios amparan el artículo impugnado, por cuanto la subvención compensadora establecida en el mismo que se inserta en un programa de reordenación industrial no vulnera las condiciones básicas o posiciones jurídicas fundamentales relativas a la libre circulación de bienes, igualdad en el ejercicio de los derechos, equilibrio interterritorial o libertad de empresa, que son los valores directamente protegidos por los artículos 38, 131 y 149.1.13 de la Constitución a los que se remite el párrafo 1.º del artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Galicia.

Entiende por ello el representante de la Junta, después de analizar los citados preceptos constitucionales, en relación con los programas y la finalidad a que responde el Decreto, que la indemnización compensatoria que establece el artículo 16, previa valoración y exigibilidad de datos sobre inversiones o productividad, debe reputarse constitucionalmente lícita y adecuada, desde el punto de vista del principio de proporcionalidad, a los fines u objetivos de reordenación industrial comprendidos en la actividad de fomento y promoción industrial que habilitan, desde luego, los títulos competenciales estatutarios.

Señala finalmente el representante de la Junta que, desde la perspectiva de la territorialidad, este Tribunal «ha sostenido que es posible una repercusión fuera del territorio de la Comunidad Autónoma de los actos y disposiciones de la misma en el ejercicio de competencias reconocidas estatutariamente por cuanto la limitación territorial de la eficacia de las normas comunitarias no puede significar, en modo alguno, el que a las Comunidades Autónomas les esté vedado adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho, efectos reflejos o expectativas en otros lugares del territorio nacional». La privación de esta posibilidad de actuar cuando sus actos o disposiciones puedan originar consecuencias más allá de sus límites territoriales, equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación.

c) En el apartado III de sus alegaciones, aduce el representante de la Junta de Galicia que el precepto impugnado no se basa únicamente en factores territoriales, sino que se vincula a nuevas inversiones y a otros incentivos otorgados por el Estado, la propia Comunidad Autónoma o Entidades Locales, de modo que subyacen en la norma no sólo el equilibrio y solidaridad interterritoriales sino también la colaboración y coordinación entre Administraciones Públicas.

El artículo 16 del Decreto 151/1984, concluye la representación de la Junta de Galicia, respeta el orden competencial concurrente aplicable a la planificación o programación económica, porque la no existencia de un Plan genérico para Galicia a que se refiere el número 7 del artículo 30 de su Estatuto, elaborado con

arreglo al principio de colaboración y coordinación y de acuerdo con las previsiones establecidas por la propia Constitución (arts. 131 y 149.1.13), cuya ejecución y desarrollo correspondería a la Comunidad, determina que, respetando aquellos límites, la Comunidad Autónoma de Galicia pueda elaborar su propio Plan o Programa, sin perjuicio de la inaplicación de éste si, con posterioridad, se elaborara un Plan por el Estado con determinaciones diversas y la observancia de las garantías y mecanismos institucionales a cuyos términos remite el artículo 30 del Estatuto. En este último supuesto, y no con carácter general como se pretende de adverso, es cuando la competencia autonómica concurrente, en virtud de un Plan o Programa estatal preexistente, se limita al desarrollo y ejecución, siendo aplicable como título más específico, frente a los números 1.º y 2.º, el número 7 del párrafo 1.º del citado artículo 30.

Por todo ello, el representante de la Junta de Galicia solicita se declare la validez y constitucionalidad del precepto impugnado.

4. Por providencia de 3 de julio de 1985, la Sección acordó, próximo a finalizar el plazo de suspensión que señala el artículo 65.2 de la LOTC, oír a las partes por plazo común de cinco días, para que expongan lo que estimen procedente en orden al mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Evacuado el trámite por el Abogado del Estado y el representante de la Junta de Galicia, el Pleno del Tribunal, por Auto de 29 de julio de 1985, acordó el mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado.

5. Por providencia de 3 de abril de 1990 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 5 del mismo.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Antes de examinar las alegaciones de las partes en apoyo de sus respectivas pretensiones, es conveniente fijar con precisión y claridad el objeto de este proceso constitucional: El Gobierno impugna y pide que se declare la nulidad del artículo 16 del Decreto de la Junta de Galicia 151/1984, de 13 de septiembre, por el que se establecen medidas de fomento y promoción de empresas en Galicia. A juicio de su representación, el precepto recurrido, aun encontrando cobertura formal en los títulos competenciales del Estatuto de Autonomía de Galicia, conculca la igualdad en el ejercicio de la libertad de empresa (art. 38 de la Constitución), la libre circulación de personas y bienes por el territorio español (art. 139.2 de la Constitución) y la solidaridad entre las diferentes nacionalidades y regiones (arts. 2.º, 138.1, 156.1 y 158.2 de la Constitución).

No suscita el Gobierno, en consecuencia, disputa competencial alguna, ni es la alteración del orden constitucional de competencias lo que se denuncia en la demanda, en la que tampoco se reivindica la titularidad estatal sobre la regulación que provee el precepto impugnado. Diversamente, se cuestiona la validez de este último en la medida en que se estima que, con independencia de la valoración que merezca en términos estrictamente competenciales, resulta en todo caso incompatible con otras normas constitucionales distintas —aunque relacionadas— de las que reparten competencias en materia económica.

De ahí que la acción se haya ejercitado por el cauce procesal establecido en el Título V, «De la impugna-

ción de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas prevista en el artículo 161.2 de la Constitución», de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, ya que la indefinición legal de los motivos impugnatorios que en él pueden hacerse valer —«sea cual fuere el motivo en que se base», dice el art. 77— permite al Gobierno impugnar, como aquí hace, disposiciones autonómicas con rango infralegal por razones no competenciales (STC 44/1986, fundamento jurídico 1.º), siempre, claro es, que las supuestas vulneraciones en que se base la impugnación sean constitucionales —versen sobre «materia constitucional» (STC 16/1984, fundamento jurídico 4.º)— y no meramente legales, pues no ha de olvidarse que la competencia de este Tribunal «se circunscribe al examen de la constitucionalidad y no de la legalidad» (STC 54/1982, fundamento jurídico 7.º). Los artículos 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional configuran a tal fin un procedimiento que, aun cuando coincidente en sus trámites con el conflicto positivo de competencias (por remisión del artículo 77 a los artículos 62 a 67 de la Ley Orgánica), encuentra sustantividad propia precisamente en supuestos, como el presente, en los que el Gobierno imputa a una disposición sin fuerza de ley de Comunidad Autónoma —o, en su caso, a una resolución de alguno de sus órganos— un vicio de inconstitucionalidad que, no consistiendo en la infracción del orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no podría ser, en razón del rango infralegal de la disposición impugnada, eficazmente denunciado a través del recurso de inconstitucionalidad, únicamente procedente contra «disposiciones normativas o actos con fuerza de ley» [art. 2.1.a) de la LOTC], ni se avendría tampoco, en razón del objeto de la pretensión deducida, a los límites del conflicto positivo de competencias, legalmente contraído a las controversias que opongan al Estado y a las Comunidades Autónomas o a éstas entre sí acerca de la titularidad de las «competencias asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes Orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas» (art. 59 LOTC).

No poniendo en este caso el Gobierno en juego las competencias del Estado o de la Comunidad Autónoma de Galicia, se hace innecesario, a los fines de resolver esta impugnación, el examen en lo que sigue de los argumentos expuestos con alguna extensión por la representación de la Junta de Galicia en los apartados segundo y tercero de la contestación a la demanda para acreditar la aplicabilidad de determinados títulos competenciales estatutarios y la adecuación de la disposición recurrida a las reglas de distribución de competencias en materia de planificación y programación económicas, pues, como se ha señalado, el proceso constitucional no se ha configurado en este supuesto como un debate competencial.

2. La impugnación del Abogado del Estado se basa, en primer término, en la contradicción con la llamada «constitución económica» del artículo 16 del Decreto de la Junta de Galicia 151/1984, a cuyo tenor «se subvencionará hasta el 100 por 100 del importe del desmontaje, transporte y montaje de los bienes de equipo de las industrias que se trasladen a Galicia». La incompatibilidad estriba, a su juicio, en que, con arreglo a este precepto, la Administración gallega concederá ayudas a industrias establecidas en otros lugares del Estado por el solo hecho de su traslado a Galicia,

sin atender a ningún otro dato y exigencia y con total desconexión de los programas e incentivos previstos en los restantes preceptos del Decreto autonómico. Así definida, la subvención por traslado obstaculiza la libre circulación de bienes y personas por el territorio nacional (art. 139.2 de la Constitución), rompe la necesaria igualdad en el ejercicio de la libertad de empresa (art. 38 de la Constitución) y hace quebrar la unidad del orden económico.

La representación de la Junta de Galicia mantiene, en cambio, que la finalidad compensadora de la subvención a que se refiere el artículo 16 del Decreto 151/1984, tendente al mantenimiento o conservación de los bienes de equipo de las empresas que se trasladen a Galicia, y conectada cualitativa y cuantitativamente con otras inversiones contempladas en el Decreto, debe reputarse constitucionalmente lícita y adecuada, desde la perspectiva del principio de proporcionalidad, a los objetivos de reordenación industrial, sin entorpecimiento ni quiebra de la unidad de mercado.

3. Este Tribunal ha tenido ya, en diversas ocasiones, oportunidad de pronunciarse acerca del significado de la llamada «constitución económica», como conjunto de normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica, resaltando 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 artículo 2.º de la Constitución consagra (SSTC 1/1982, fundamento jurídico 1.º; 11/1984, fundamento jurídico 5.º; 29/1986, fundamento jurídico 4.º).

De nuestra doctrina conviene recordar ahora que 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 CE), y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica (arts. 139.1 y 149.1.1.º), sin los cuales no es posible alcanzar en el mercado nacional el grado de integración que su carácter unitario impone.

4. Es claro que el traslado de industrias guarda estrecha relación con los principios de la constitución económica a los que acaba de hacerse referencia, no sólo en la medida en que la actividad de traslado industrial de un lugar a otro dentro del Estado implica desplazamiento espacial de medios productivos y circulación, en consecuencia, de bienes y personas por el territorio nacional, sino también por cuanto constituye una relevante manifestación de la libertad de empresa que el artículo 38 de la Constitución reconoce —precisamente, la necesidad de instrumentar esta libertad constitucional motivó la modificación del régimen de traslado de industrias, según se recoge en el preámbulo del Real Decreto 2135/1980, de 26 de septiembre, que la llevó a cabo—, entendida aquí como libertad de actuación, de elección por la empresa de su propio mercado, cuyo ejercicio en condiciones básicas de igualdad queda constitucionalmente garantizado, y

cuyo respeto marca «los límites dentro de los que necesariamente han de moverse los poderes constituidos al adoptar medidas que incidan sobre el sistema económico de nuestra sociedad» (STC 37/1981, fundamento jurídico 2.º).

Cabe, por consiguiente, que la unidad de mercado se resienta a consecuencia de una actuación autonómica que, en ejercicio de competencias propias, obstaculice el tráfico de industrias. Así habrá de suceder cuando se provoque una modificación sustancial, geográfica o sectorial, del régimen de traslado en o para determinadas zonas del territorio nacional, se generen barreras financieras en torno a alguna de ellas o se desvirtúen artificialmente con el concurso de factores externos al mercado, la igualdad de medios y posibilidades de desplazamiento de las industrias que concurren en el mismo espacio económico. Y ello no sólo a través de medidas coactivas que directamente impongan trabas injustificadas a la circulación de industrias o a su desarrollo en condiciones básicas de igualdad, sino también mediante medidas de naturaleza agraciable y acogimiento voluntario como ayudas, subvenciones u otro tipo de auxilios, que, en el marco de la actual Administración prestacional, adquieren, junto a su tradicional configuración como medios de fomento, proporción y protección empresarial, una innegable virtualidad de instrumentos de intervención económica, de los que puede llegar a hacerse un uso incompatible con las exigencias del mercado único, por propiciar, en mayor o menor grado, la disociación en ciertas zonas o sectores de reglas económicas que han de permanecer uniformes.

5. Esta posibilidad no debe conducir, sin embargo, a considerar constitucionalmente inaceptable toda intervención económica de las Comunidades Autónomas mediante subvenciones u otro género de ayudas que repercutan de algún modo en la circulación de industrias por el territorio nacional, pues no han de perderse de vista qué medidas de este tipo pueden resultar, al menos coyunturalmente y, en particular, en situaciones de crisis y deterioro industrial, indispensables para corregir o disminuir las insuficiencias o disfunciones que presente el mercado, incrementando la productividad, optimizando el crecimiento económico y favoreciendo, en definitiva, el desarrollo regional, fines todos ellos que, lejos de ser reprobables, la Constitución encomienda, como propios del Estado Social de Derecho, a todos los poderes públicos. A éstos, en efecto, corresponde promover las condiciones favorables para el progreso social y económico (art. 40.1), atender a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos (art. 130.1) y garantizar y proteger el ejercicio de la libertad de empresa y la defensa de la productividad (art. 38), asumiendo así un compromiso, que, como ha señalado este Tribunal, supone «la necesidad de una actuación específicamente encaminada a defender tales objetivos constitucionales» (STC 88/1986, fundamento jurídico 4.º).

Ha de ponderarse, por esta razón, la compatibilidad, en cada caso, de las ayudas regionales con las exigencias de libre circulación e igualdad en las condiciones básicas del ejercicio de la actividad económica que la unidad de mercado demanda, comprobando, a tal efecto, la existencia de una relación de causalidad entre el legítimo objetivo que se pretenda y la medida que para su consecución se provea, asegurándose de su adecuación y proporcionalidad y delimitando, en fin, las consecuencias perturbadoras que de su aplicación puedan seguirse para el mercado nacional, en cuanto «espacio

económico unitario» (STC 87/1985, fundamento jurídico 6.º), más allá de las inevitables repercusiones que, dado el fuerte grado de interacción económica, pueden proyectarse sobre el mismo.

Util será, a este respecto, tener presente la doctrina expuesta en las SSTC 36/1981 y 88/1986. En la primera, ha precisado este Tribunal que no toda medida que incida sobre la circulación de bienes y personas por el territorio nacional es necesariamente contraria al artículo 139.2 de la Constitución, sino que lo será cuando persiga de forma intencionada la finalidad de obstaculizar la libre circulación o genere consecuencias objetivas que impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y sean desproporcionados respecto del fin constitucionalmente lícito que pretenda la medida adoptada (fundamento jurídico 2.º). Por su parte, la STC 88/1986 ha señalado que «la compatibilidad entre la unidad económica de la nación y la diversidad jurídica que deriva de la autonomía ha de buscarse, pues, en un equilibrio entre ambos principios, equilibrio que, al menos y en lo que aquí interesa, admite una pluralidad y diversidad de intervenciones de los poderes públicos en el ámbito económico, siempre que reúnan las varias características de que la regulación autonómica se lleve a cabo dentro del ámbito de la competencia de la Comunidad; que esa regulación en cuanto introductora de un régimen diverso del o de los existentes en el resto de la Nación, resulte proporcionada al objeto legítimo que se persigue, de manera que las diferencias y peculiaridades en ellas previstas resulten adecuadas y justificadas por su fin, y, por último, que quede en todo caso a salvo la igualdad básica de todos los españoles» (fundamento jurídico 6.º).

6. Ciñéndose ya al caso planteado en este proceso constitucional, hay que decir que la subvención prevista en el precepto impugnado es una de las medidas de fomento y promoción instrumentadas por la Junta de Galicia en desarrollo de los programas de ordenación industrial de la Ley del Parlamento gallego 10/1984, de 13 de julio —mayor participación del sector industrial en la estructura económica de Galicia, impulso de empresas y sectores en crisis, reducción del desempleo, mejoras técnicas y otros—, orientadas todas ellas, según se refiere expresamente en el preámbulo de Decreto 151/1984 e indirectamente se refleja en la prelación por zonas de actividades subvencionables que se ordena en el artículo 5.º, «no sólo a la creación de nuevas empresas, sino también al mantenimiento y desarrollo de las existentes, de forma tal que, además de estimular nuestro proceso de industrialización, se busque la superación de los efectos de la crisis que se viene padeciendo y un futuro de supervivencia y gradual saneamiento de la empresa gallega». Estos objetivos son sin duda legítimos y hacia su consecución puede y debe tender la actuación de la Comunidad Autónoma, tal como resulta de los mandatos constitucionales antes mencionados (arts. 38, 40 y 130.1), así como, y con independencia ahora de toda perspectiva competencial, del Estatuto de Autonomía de Galicia, que asigna a la Comunidad Autónoma la promoción del desarrollo comunitario (art. 27.24) y el fomento de la actividad económica de Galicia (art. 30.1.1).

Pues bien, de estos fines y objetivos participa y a ellos responde la subvención aquí cuestionada que, en contra de lo que el Abogado del Estado sostiene, no está en el Decreto 151/1984 desconectada en todo otro dato distinto del hecho mismo del traslado a Galicia.

En efecto, de acuerdo con el precepto impugnado se subvencionará a las industrias que se trasladen a Galicia, pero ello no por el solo hecho del traslado, aislado y exclusivamente considerado, sino, como con razón aduce la Junta de Galicia, en la medida en que con el traslado o, por mejor decir, con la actividad industrial que a resultas del mismo se desplieguen en Galicia se favorezca el logro de los objetivos definidos en el Decreto 151/1984.

A esta conclusión aboca la lectura conjunta de la disposición autonómica, cuyo artículo 7.º, comprendido en el capítulo de las normas generales, establece que, para la fijación de los beneficios a conceder que, en el caso, pueden graduarse hasta el 100 por 100 de los gastos de desmontaje, transporte y montaje de los bienes de equipo, la Administración gallega ha de tener en cuenta una serie de circunstancias, entre las que detalla la naturaleza de las actividades a desarrollar, con especial consideración de aquellas que cierren un ciclo productivo en Galicia, su localización o el número de puestos de trabajo que origine la ejecución del proyecto, a las que se añaden cualesquiera otras que permitan valorar «la adecuación del proyecto a los objetivos que se persiguen en el presente Decreto».

No cabe mantener, por tanto, que el traslado de la industria a Galicia determine *per se* e incondicionalmente el otorgamiento de la subvención, sino que la industria que opte por trasladarse a Galicia resultará beneficiada con la ayuda de la Administración autonómica en la medida en que ésta considere que no sólo el traslado, sino la industria, en cuanto actividad, que pretende desplazarse a Galicia coherente con los objetivos a que responde el Decreto 151/1984. Coherente con ello es, como apunta la representación de la Junta de Galicia, que, entre la documentación que las industrias que soliciten la subvención deben acompañar, el artículo 1.º de la Orden de la Consejería de Industria, Energía y Comercio de la Junta de Galicia, de 20 de diciembre de 1984, por la que se desarrolla el citado Decreto, exija la presentación del balance del ejercicio económico anterior debidamente auditado, o de un estudio que refiera el número de puestos de trabajo a crear, lo que ninguna utilidad ni justificación tendría si la subvención se otorgase atendiendo única y exclusivamente al hecho aislado del traslado.

En la misma dirección apunta el carácter acumulable de la subvención en casos de traslado a las ayudas por nuevas inversiones (art. 16.2 del Decreto 151/1984) —con el límite derivado del artículo 6.º para las subvenciones no reintegrables—, pues este dato, sumado a la circunstancia de que no pocos de los conceptos que las entidades solicitantes de la prestación deben detallar en el anteproyecto de instalaciones que ha de aportarse junto con la solicitud (art. 1.º de la Orden de 20 de diciembre de 1984) se correspondan con algunas de las inversiones en capital fijo a que el artículo 3.º del Decreto autonómico se refiere, redundando en poner de manifiesto, como la representación de la Junta de Galicia viene a decir, que la *ratio* del precepto impugnado no es tanto la de que sean indiferenciadamente beneficiadas todas las industrias en disposición de trasladarse a Galicia que pidan la ayuda de la Administración gallega, sino más bien la de que puedan ser auxiliadas industrias que para desarrollar en Galicia una actividad que, por su naturaleza y también por las características y situación económica de la propia empresa, así como por sus repercusiones sobre el sector industrial de esa Comunidad y su mercado de trabajo, resulten adecuadas a los objetivos de saneamiento y reequilibrio propuestos en el Decreto 151/1984, tengan

que afectar un desplazamiento de medios productivos a causa de su ubicación en otros lugares del territorio nacional.

Dicho de otro modo, no se trata tanto de una subvención *por y del* traslado, que se otorgue cuando éste y siempre que éste tenga en Galicia su destino, cuanto de una subvención en gastos de bienes de equipo que la Administración autonómica puede conceder, en la cuantía porcentual que determine, en el caso de que el ejercicio de la actividad industrial, ajustada a los objetivos del Decreto 151/1984, requiera un cambio en el emplazamiento geográfico de dichos bienes en el cual podría incluso peligrar la subsistencia de la industria trasladada.

No pueden acogerse por tanto las objeciones del Abogado del Estado al precepto impugnado, pues, al contrario de lo que como presupuesto de las mismas arguye, ni la ayuda en él prevista está desconectada de todo otro dato distinto del hecho mismo del traslado, ni de su aplicación ha de seguirse quebranto o fragmentación del mercado nacional, no ya por la voluntariedad con que los eventuales beneficiarios pueden acogerse a ella, sino por cuanto, sin disociar territorialmente reglas económicas sustanciales ni obstaculizar la libre elección por la empresa del ámbito geográfico de la radicación, limita sus efectos a subvencionar, en la cuantía que se determine, los gastos en bienes de equipo que suponga el traslado, agotando aquí su incidencia sobre las condiciones de realización de la actividad industrial, que si en algo difieren en Galicia de las del resto de España, no será causa de la ayuda ahora atacada, sino de las deficiencias estructurales que esa Comunidad padece y que, precisamente con las medidas instrumentadas en el Decreto 151/1984, trata de superar la Junta de Galicia.

7. Tampoco puede aceptarse el reproche basado en la supuesta vulneración del principio de solidaridad, en su manifestación de comportamiento leal entre los poderes territoriales del Estado, que la representación del Gobierno aprecia en el hecho de que, al incentivar el traslado de industrias a Galicia, el precepto impugnado supone, al propio tiempo, un estímulo negativo a su mantenimiento en otras partes del territorio español, resultando con ello afectados intereses de índole supracomunitario.

Ciertamente, todos los poderes públicos deben observar en el sistema automático, según señala en sus alegaciones el Abogado del Estado, un comportamiento leal en uso de sus atribuciones. Este Tribunal se ha referido con reiteración a la existencia de un «deber de auxilio recíproco» (STC 18/1982, fundamento jurídico 4.º), de «recíproco apoyo y mutua lealtad» (STC 96/1986, fundamento jurídico 3.º), «concreción, a su vez, del más amplio deber de fidelidad a la Constitución» (STC 11/1986, fundamento jurídico 5.º). Y aunque, en los supuestos en que así ha tenido ocasión de hacerlo, lo haya identificado como regla a la que debe acomodarse el proceder entre autoridades estatales y autonómicas, igualmente está vigente y ha de ser atendido entre los poderes de las diversas Comunidades Autónomas, a las que, en efecto, el principio de solidaridad, que en el artículo 2.º de la Constitución encuentra general formulación y en el artículo 138 de la misma se refleja como «equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español» y prohibición entre éstas de «privilegios económicos o sociales», requiere que, en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar

actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses. «La autonomía —ha dicho la STC 4/1981— no se garantiza por la Constitución —como es obvio— para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o sobre intereses generales distintos de los de la propia entidad» (fundamento jurídico 10). El principio de solidaridad es su «corolario» (STC 25/1981, fundamento jurídico 3.º).

8. Las limitaciones que el principio de solidaridad impone a la acción de todos los poderes públicos obligan a examinar con el mayor rigor aquellas medidas que, por su objeto inmediato, parecen dirigidas a asegurar a una parte del territorio beneficios o ventajas a expensas de otros. Pero, en el presente caso, y en consecuencia con lo expuesto, no cabe anudar al precepto impugnado el efecto insolidario que el Abogado del Estado le atribuye, pues si bien es evidente que con la ayuda prevista en el artículo 16 del Decreto 151/1984 se pretende favorecer el traslado a Galicia de industrias que aumenten la participación del sector en la actividad económica de la Comunidad, con la misma evidencia se impone que, al limitarse en todo caso el beneficio otorgable a un porcentaje —por más que pueda ser de hasta el 100 por 100— del importe del desmontaje, transporte y montaje de los bienes de equipo, difícilmente podrá ser la expectativa de obtener una subvención así contraída el motivo determinante para que industrias implantadas en otras partes del territorio nacional abandonen su lugar de radicación, con lo que de negativo pueda tener para el volumen industrial del lugar de origen. En lo que el ofrecimiento por la Administración gallega de esa subvención podrá influir será, en el mejor de los casos, en la elección empresarial de Galicia como destino del traslado, pero no en la decisión misma de desplazar geográficamente el establecimiento industrial. La Junta de Galicia únicamente podrá incidir con su ayuda sobre las industrias que, por las razones que sean, se propongan o estén en disposición de cambiar su emplazamiento para que fijen en el ámbito de aquella Comunidad sus nuevas instalaciones.

Sin esfuerzo se comprende, efectivamente, que si las industrias optan por dejar el territorio de una Comunidad Autónoma, la decisión empresarial no estará motivada únicamente por reintegrarse de unos gastos del traslado de su instalación que, por sí mismos, ningún beneficio representan, sino por el deseo de mejorar su productividad o rentabilidad, pero entonces serán las condiciones que a ese fin y para el desarrollo de la actividad industrial ofrezca cada una de las Comunidades Autónomas restantes las determinantes de la elección de una de ellas como punto de destino y serán tales condiciones, o las deficiencias que en comparación presente la Comunidad de origen, las causantes de la detracción que para ésta suponga la circulación industrial. El hecho de que una Comunidad Autónoma, como en el caso de Galicia, subvencione los gastos en bienes de equipo que el traslado implique podrá favorecer —ése parece, al menos, su propósito— que esa Comunidad sea preferida a las que no concedan ayuda alguna como lugar de nueva implantación —aunque no necesariamente, si la subvención no compensa, a criterio de la empresa, las diferencias que *in peius* separen, en su caso, a la Comunidad subvencio-



nante de otras que, sin embargo, no sufragen gastos de traslado—, pero en modo alguno podrá decirse que sea ello la causa del desplazamiento mismo y del desmantelamiento de instalaciones industriales en otras Comunidades.

9. Delimitado su alcance real, no se aprecia en el precepto impugnado otra finalidad ni otra consecuencia que la de corregir en alguna medida el efecto negativo o disuasorio que sobre la elección de Galicia como lugar de implantación para industrias en disposición de cambiar de emplazamiento pudiera derivarse de la situación industrial a la que alude el preámbulo del Decreto 151/1984 caracterizada, según allí se dice, por una «gran atonía en la inversión privada», en la que «el sector industrial tiene una escasa participación en el conjunto de la actividad económica» y en la que se acusa «una grave desarticulación en el conjunto de las relaciones interindustriales».

En nada se opone a este proceder el principio de solidaridad, pues ni la solidaridad, rectamente entendida, es exigencia de uniformidad ni como privilegio puede proscribirse toda diferencia o incluso mejora. Es precisamente la constatación de notables desigualdades de hecho, económicas y sociales, de unas partes a otras del territorio nacional, acentuadas en ocasiones por circunstancias coyunturales, pero debidas también a elementos naturales —situación, recursos, etc.— difícilmente alterables, la que legitima, en aras y por imposición de la solidaridad interterritorial, no sólo que zonas de mayor capacidad económica asuman ciertos sacrificios o costes en beneficio de otras menos favorecidas sino también que éstas promuevan acciones en-

caminadas a lograr adaptarse, de forma en todo caso equilibrada, a la inevitable tendencia de los agentes económicos a operar allí donde las condiciones para la producción sean más favorables. Este y no otro es el sentido del precepto impugnado, en el que, por lo expuesto, no cabe ver el establecimiento unilateral de ventajas que sea producto de una acción autonómica constitucionalmente insolidaria.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Desestimar la impugnación interpuesta por el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación contra el artículo 16 del Decreto de la Junta de Galicia 151/1984, de 13 de septiembre, por el que se establecen medidas de fomento y promoción de empresas en Galicia.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 5 de abril de 1990.—Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Vicente Gimeno Sendra.—Firmados y rubricados.