

Régimen jurídico-administrativo de la reconversión industrial

Elisenda Malaret i Garcia

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tesisenxarxa.net) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tesisenred.net) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tesisenxarxa.net) service has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized neither its spreading and availability from a site foreign to the TDX service. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service is not authorized (framing). This rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.

REGIMEN
JURIDICO - ADMINISTRATIVO
DE LA
RECONVERSION INDUSTRIAL

VOL II

Elisenda Malaret i Garcia
Departament de Dret Administratiu
Universitat de Barcelona

Tesis Doctoral dirigida por el
Dr. Rafael Entrena Cuesta
Catedrático de Derecho Administrativo

Barcelona, Septiembre 1989

V O L I I

=====

S U M A R I O

CAPITULO III (Continuación)

=====

III.3. La articulación de las competencias estatales y autonómicas en la reconversión industrial. (pág. 379)

III.3.1. La previsión estatutaria de competencias autonómicas en materia de industria y reconversión industrial. El significado de la L.R.R. (pag. 379)

III.3.1.1. Contenido y significado de las competencias autonómicas. (pág. 379)

III.3.1.2. Significado y funcionalidad de la L.R.R. (pág. 393)

III.3.2. La participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de la política de reconversión industrial: formación y aprobación del plan sectorial. (pág. 403)

III.3.3. La intervención autonómica en el proceso de ejecución de la política de reconversión industrial. (pág. 413)

III.3.3.1. Participación en el aparato administrativo específico de la reconversión industrial. (pág. 414)

III.3.3.2. Participación de la administración autonómica en la integración de las empresas al plan de reconversión. (pág. 416)

III.3.4. Colaboración en la supervisión de la política de reconversión industrial. (pág. 421)

CAPITULO IV

=====

ESTRUCTURA Y SIGNIFICADO DE LA RELACION JURIDICA ENTRE ADMINISTRACION Y EMPRESAS EN EL PROCESO DE RECONVERSION INDUSTRIAL

IV.1. Una cuestión previa: la participación de las organizaciones empresariales y sindicales en el proceso de formación del plan sectorial. (pág. 429)

IV.2. La integración de las empresas en la ordenación sectorial. (pág. 434)

IV.2.1. El procedimiento. (pag. 434)

IV.2.1.1. La importancia del procedimiento.
(pág. 435)

IV.2.1.2. Su estructura en la reconversión industrial. (pág. 444)

IV.2.1.2.1. Iniciativa (pág. 448)

IV.2.1.2.2. Desarrollo (pág. 454)

IV.2.1.2.3. Decisión (pág. 452)

IV.2.1.2.4. Integración de la eficacia.
(pág. 470)

IV.2.2. El acto de inserción de las empresas en el plan. (pág. 478)

IV.2.2.1. El contenido. Especial consideración de su carácter heterogéneo y de la problemática que plantea en orden a su fiscalización. (pág. 478)

IV.2.2.1.1. Contenido (pág. 478)

IV.2.2.1.2. Carácter discrecional de la potestad administrativa (pág. 482)

IV.2.2.1.3. Alcance de la fiscalización jurisdiccional (pág. 492)

IV.2.2.2. Significado y funcionalidad del acto de inserción (pág. 497)

IV.3. Supervisión de la actividad desarrollada por las empresas. (pág. 510)

IV.3.1. Supervisión por la propia Administración.
(pág. 510)

IV.3.2. Fiscalización por órganos y entes participados.
(pág. 528)

IV.4. Organización de la política de reconversión industrial. (pág. 534)

IV.4.1. Estructura técnica: la Gerencia. (pág. 538)

IV.4.2. La Sociedad Anónima de Reconversión. (pág. 549)

IV.5. La relación jurídica entre Administración y empresas. La operatividad de la categoría de ordenamiento sectorial.
(pág. 585)

IV.5.1. Planteamiento (pág. 585)

IV.5.2. La configuración de la reconversión como ordenamiento sectorial. (pág. 572)

CONCLUSIONES (pág. 587)

BIBLIOGRAFIA (pág. 598)

CAPITULO III

=====

LA INSTRUMENTACION NORMATIVA

DE LA

RECONVERSION INDUSTRIAL

(continuación)

III.3. LA ARTICULACION DE LAS COMPETENCIAS ESTATALES Y AUTONOMICAS EN LA L.R.R.

III.3.1. LA PREVISION ESTATUTARIA DE COMPETENCIAS AUTONOMICAS EN MATERIA DE INDUSTRIA Y RECONVERSION INDUSTRIAL. EL SIGNIFICADO DE LA L.R.R.

III.3.1.1. CONTENIDO Y SIGNIFICADO DE LAS COMPETENCIAS AUTONOMICAS

Anteriormente hemos expuesto el modelo de articulación de competencias económicas que la Constitución y los Estatutos de Autonomía diseñan. Se trata de un esbozo que requiere un posterior desarrollo legal que atienda a los requerimientos que plantea la intervención pública en los distintos sectores económicos. Nos hemos referido con carácter general a los distintos títulos competenciales la esfera de la economía. Ahora quisiéramos detenernos brevemente en la distribución competencial realizada por el juego Constitución-Estatutos que más relevancia tiene en el campo de nuestro trabajo. Nos referimos a la previsión estatutaria relativa a la industria, y al desarrollo y ejecución de los planes de reestructuración industrial. Ceñiremos nuestra exposición a los preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña ²¹⁰.

²¹⁰ Siguen el ejemplo catalán, E. Galicia, art. 30.2. y 7; E. Andalucía, art. 18.5. y 7; E. Navarra, art. 56.1.b. y c. No sigue el mismo esquema el E. del País Vasco, art. 10.30. El E. de la Comunidad Valenciana, art. 34.2. y 3 y el E. de Canarias, art. 34.10, siguen el sistema del Estatuto de Cataluña, pero estas competencias son de las que deben contemplarse en el marco de la L.O. Transferencias a la Comunidad Valenciana y la L.O. Transferencias a Canarias. El E. de Galicia incluye referencias aún más concretas en materias que pueden solaparse con la reconversión industrial: "programas genéricos para Galicia estimuladores de la ampliación de

La Constitución no menciona en los arts. 148 y 149.1. la industria como ámbito material susceptible de atribución a una u otra instancia de poder. En consecuencia el Estatuto de Autonomía de Cataluña, de acuerdo con lo previsto en el ap. 3º del art. 149.C. asigna la competencia sobre dicho sector económico a la Generalitat de Cataluña. El art. 12.1. E.A.C. señala:

"De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Generalitat, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, la competencia exclusiva en las siguientes materias:

- 1) Planificación de la actividad económica en Cataluña.
- 2) Industria (...)
- 3) El desarrollo y ejecución en Cataluña de los planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores industriales ²²⁰.

El esquema de distribución de competencias es claro conforme al art. 149.1. C. y el art. 12 E.A.C. La Comunidad tiene competencia exclusiva en materia de industria de acuerdo con la ordenación general de la economía. No insistiremos sobre el contenido de dicha referencia porque lo hemos expuesto anteriormente. Solamente precisaremos su significado. Funciona como límite respecto a las competencias autonómicas. Dentro del respeto a este límite, en el ámbito material de la

actividades productivas e implantación de nuevas empresas".

²²⁰ Sobre el significado de dicho precepto Vid. en relación al apartado primero el comentario de TORNOS, J., en Comentarios sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, (II), Barcelona, 1989, págs. 447 y ss. y en relación a los epígrafes 2 y 3 del mismo apartado, MALARET, E. en la misma obra, págs. 477 y ss.

industria, la Comunidad Autónoma tiene todas las funciones inherentes a la competencia en tanto que en la caracterización de la misma sólo se hace referencia a la materia. Esto significa que en este campo ostenta la función normativa, con el alcance que se deriva de las previsiones del preámbulo y la función ejecutiva. En ésta última se incluyen todas las facultades inherentes a la misma y significativamente las potestades de autorización, inspección y sanción ²²¹.

La especificidad de las competencias relativas a sectores económicos explica su tratamiento diferenciado en el Estatuto de Autonomía. Se trata de un tipo de competencias cuya íntegra asunción competencial por las Comunidades Autónomas permite la Constitución, de acuerdo con el art. 149. Sin embargo, el carácter exclusivo con el que se califica la competencia autonómica sobre la industria no impide toda intervención estatal sobre el sector. Ello no sólo porque ciertas materias o actividades estrechamente vinculadas a la industria son subsumibles bajo otros enunciados competenciales que el art. 149.1. confía al Estado, sino también porque el propio art. 12. E.A.C. deja a salvo las facultades estatales de ordenación de la economía, tal y como se deduce del encabezamiento del párrafo introductorio ²²². Por tanto, el concepto de exclusividad, en aras a su operatividad real, debe entenderse de forma flexible, no

²²¹ Con carácter general el T.C. ha caracterizado siempre estas potestades dentro de la función ejecutiva. Vid, por ejemplo, Sent. T.C. 188/1988, de 17 de octubre (reestructuración y reconversión del viñedo).

²²² Debemos recordar que nuestra línea expositiva no coincide con la argumentación del Tribunal Constitucional. Este, partiendo del principio de unidad económica ha creado un título competencial estatal nuevo que tiene como virtualidad transformar el régimen de las competencias autonómicas de carácter económico; la concurrencia se convierte en la regla general, Vid. Sent. T.C. 201/1988, de 27 de octubre, (Fq J₁ 2_o), y referencias jurisprudenciales y doctrinales expuestas en el Capítulo II.2.

necesariamente formalizada, como un ámbito de actuación que excluye, monopoliza, sin perjuicio de que el Estado retenga otras funciones sobre la misma materia 223 .

Al utilizar el término "industria" se hace referencia a un ámbito material de intervención de los poderes públicos muy amplio, pues se trata de uno de los grandes sectores de la actividad económica 224 . Pero el criterio sustantivo es insuficiente para conocer el alcance de la competencia autonómica 225 . Los instrumentos de ordenación de dicho campo se encuadran

223 BAYONA ROCAMORA, A., "Competències exclusives", en la obra colectiva Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (I), Barcelona, 1988, págs. 371 y ss.

224 La única definición legal del concepto la encontramos en la vieja Ley de ordenación y defensa de la industria (art. 2), fruto de una realidad política y socio-económica radicalmente diferente de la actual. Este es el criterio seguido por VILLAR PALASI, J.L., La intervención administrativa en la industria, Madrid, 1984, pág. 65, y utilizado por este autor en la voz "Industria", en la N.E.J. Seix, Barcelona, 1985, págs. 409 y ss. En este último texto VILLAR PALASI precisa que la definición y clasificación de las diferentes industrias se encuentra en la legislación fiscal; generalmente la normativa administrativa presupone el concepto y se ocupa de regular solamente los aspectos relativos al tipo de intervención. En el mismo sentido, vid. MARTIN MATEO, R., Derecho público en la economía, Madrid, 1985, págs. 151 y ss. En Italia, BACHELET ha indicado que en la sociedad moderna la actividad industrial, entendida en el sentido de actividad productiva caracterizada por la aplicación de trabajo al control de las máquinas alimentadas por otra fuerza energética, es tan dominante que la regulación de la iniciativa económica coincide casi con la de la actividad industrial, vid. voz "Industria e industrializzazione", en Enciclopedia del Diritto, vol XXI, págs. 271 y ss. Milano, 1971.

225 "El carácter sustantivo del concepto "industria" implica, en efecto que sobre el mismo radique todo el conjunto normativo... En todo este conjunto de dispersa legislación aparece otra vez, de un modo claro, el impacto que las distintas competencias económicas tienen en la actividad industrial. Esto es un ejemplo más de cómo la superposición de competencias funcionales y competencias sustantivas implica un imposible deslinde de principio" VILLAR PALASI, J.L., op. cit. pág. 413.

muchas veces en otros títulos competenciales más específicos produciéndose así un entrecruzamiento ²²⁶. Sobre todo si recordamos que la ordenación constitucional de las competencias ha asignado las competencias instrumentales al Estado y las sectoriales a la Generalitat; obligando, por tanto, a los poderes públicos con responsabilidades a buscar fórmulas de colaboración y entendimiento.

El reconocimiento estatutario de la competencia "exclusiva" en materia de industria significa no sólo la posibilidad de formular una política industrial propia sino que también garantiza la presencia autonómica en la elaboración de la política estatal que incide sobre el sector industrial localizado en la Comunidad Autónoma ²²⁷

²²⁶ La cuestión se plantea siempre que el criterio de ordenación competencial parte de una materia sustantiva, de un sector de la realidad social sobre el que convergen un repertorio de actuaciones públicas significativamente de promoción o fomento (Cf. sent. T.C. 125/1984, de 20 de Diciembre, Fq Jq 1q), Vid., por ejemplo, "vivienda" y la Sent. T.C. 152/1988, de 20 de julio, o "comercio interior" en la Sent. T.C. 88/1986, de 1 de julio, aunque el T.C. no utiliza dicho título sino los de defensa del consumidor y defensa de la competencia, idem Sent. T.C. 13/1989, de 28 de enero y Sent. T.C. 15/1989, de 26 de enero, y en relación a la "agricultura", Sent. T.C. 80/1985, de 4 de julio y 186/1988, de 17 de octubre, además de la ya mencionada y por lo que atañe a la "pesca", Sent. T.C. 33/1984, de 4 de marzo. El Tribunal Constitucional opera generalmente con el criterio teleológico - con el fin que la norma cuestionada persigue - para adscribir la intervención pública en uno u otro título competencial aunque alguna vez el propio T.C. ha constatado la imposibilidad de decidir en base a criterios preestablecidos y ha acudido a la vía casuística, al "escaso peso de la actividad económica en el mercado nacional", Sent. T.C. 14/1989, de 26 de enero, (Fq Jq 3q).

²²⁷ El alcance de dicho precepto estatutario ha sido precisado por el T.C. en relación a otro sector económico, la agricultura. Cf. Sent. T.C. 95/1986, de 10 de julio. En esta sentencia el T.C. intenta delimitar las facultades estatales de ordenación de la actividad económica, a las que se refiere expresamente el E.A. como condicionantes de la competencia autonómica, sobre una "materia cuya íntegra asunción competencial por las Comunidades autónomas ha sido permitido por la Constitución", de las competencias de ejecución que deben

La especificidad de la competencia autonómica en materia de industria reside en su carácter dual. Es a la vez general, en tanto que existen industrias en diversos sectores, y sectorial dentro del campo generico de la economía 220 .

No es posible proceder a una separación tajante de ambitos materiales garantes de competencias y es precisamente esta imposibilidad de privilegiar una materia, como no sea a golpe de decisionismo judicial, la que fundamenta la competencia estatal para ordenar los elementos esenciales de la intervención pública (Art. 149.13 C). La Ley debe articular la presencia de las instancias territoriales portadoras de intereses generales y con competencias de distinto ambito o de distinta naturaleza que se proyectan en la intervención pública 220 . El cometido de la Ley es estructurar con

ser llevadas a cabo por la Comunidad Autónoma. A pesar del esfuerzo clarificador del T.C. en esta sentencia el resultado es bastante decepcionante en cuanto a que debe entenderse por "política propia de la C.A.", sobre todo en lo relativo a las competencias normativas, de regulación y no de mera gestión. Según nuestro parecer, el problema reside en la propia mecánica del conflicto de competencias ya que el objeto de la controversia es el ejercicio de una competencia, es decir un objeto concreto - no se trata de un conflicto entre normas o de carácter abstracto como en el recurso de inconstitucionalidad -, esta característica dificulta la apertura de nuevas vías de integración competencial. El T.C. determina la titularidad de las competencias, pero a partir del sistema concreto y particular diseñado en cada supuesto por el Estado, cuando la cuestión reside en cambiar de raíz dicho sistema. La forma como se han ejercido las competencias estatales de ordenación no deja espacio ni permite integrar competencias autonómicas que no sean de mera ejecución o aplicación de lo decidido (regulado).

220 Así, las industrias que operan en el sector energético podrán ser consideradas como materia bajo el manto "industria" o como materia "energía a los efectos de distribución competencial. A este supuesto alude el T.C. en la Sent. 24/1985, de 21 de febrero. El criterio empleado es el de entender que la energía es una materia más específica y en consecuencia priva sobre la industria.

220 La Ley como instrumento normativo adecuado para la formulación de las bases estatales en Sent. T.C. 69/1988,

una visión unitaria el conjunto de actuaciones, recurriendo para ello a los diferentes mecanismos de colaboración disponibles. En el caso de la reconversión industrial la Ley debe intervenir situando a cada instancia dentro del proceso que, considerado desde una perspectiva global, tendrá un carácter unitario.

Sobre todo porque establecida la competencia en materia de industria, formulada en términos generales, referida a todo un sector sin precisión de las funciones se prevé a continuación una competencia determinada con mucha precisión ²³⁰. No solamente se determina un objeto con un contorno muy claro, la reestructuración de sectores industriales, sino que en relación al mismo se precisan las funciones "desarrollo" y "ejecución" pero sobre todo se añade un elemento suplementario que permite perfilar aún más el ámbito funcional y material, me refiero a la referencia a una forma concreta de intervención, la planificación.

Por la relevancia de dicho título competencial en nuestro trabajo nos detendremos en la exposición del significado del mismo. Su mención se explica seguramente porque el contexto en el cual se elabora el Estatuto estaba marcada por la crisis económica que incidía con especial gravedad en el tejido industrial de Cataluña. La especificidad de la referencia estatutaria significa una garantía para la intervención autonómica. Es la explicitación de la participación de la C.A. en la fase descendente de la planificación, en la fase de concreción de los objetivos. Es el reconocimiento de unas facultades de dirección, de unos poderes que no son de mera ejecución de directrices.

La previsión estatutaria implica la participación en

de 10 de abril, Sent. T.C. 80/1988, de 28 de abril y Sent. del T.C. 248/1988, de 20 de diciembre.

²³⁰ Apartado 3, art. 12.1 E.A.C.

la instrumentación de una política de reestructuración de sectores industriales al margen de las relaciones competenciales específicas. Mediante técnicas procedimentales se articula una intervención de carácter global que el sistema de distribución de competencias en la economía dificulta al poner en manos del Estado los instrumentos de política económica y atribuir a las Comunidades Autónomas los sectores (industria, comercio, agricultura, turismo...). La planificación aparece así como el instrumento idóneo para ordenar las intervenciones públicas de forma coherente y evitar la segmentación que una visión de las competencias de los diferentes entes como compartimentos cerrados puede favorecer. Se trata de articular las competencias para evitar intervenciones puntuales que pueden ser disfuncionales con los objetivos generales perseguidos

231

La configuración de la competencia aparece con unos rasgos muy precisos, su contorno parece claro, pero la práctica seguida hasta ahora no indica lo mismo y por ello será necesario analizar los términos utilizados para delimitar la competencia. Nos fijaremos primero en los aspectos relativos al ámbito material, para referirnos después a la extensión de las funciones atribuidas en relación al campo de intervención.

Con el término "planificación" hacemos referencia a una técnica organizativa, a una forma de comportamiento

231 La utilidad de los mecanismos procedimentales para la articulación de competencias ha sido destacado por SALAS, J., "El tema de las Competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración Local desde la perspectiva de la descentralización territorial" en la obra colectiva, Descentralización administrativa y organización política, Madrid, 1973 y posteriormente TORNOS, ha insistido sobre las ventajas de la programación como técnica de relación entre los diferentes poderes públicos, como competencias en la materia, "La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía", R.E.D.A., 1979, 21, pág. 221 y ss.

del ente en el ejercicio de sus competencias. Pero también a un método de acción pública, a una determinada manera de ordenar, de intervenir en un sector de la actividad. Nos interesa ahora centrarnos en el plan como instrumento de racionalización de la actividad económica, tanto pública como privada, en la medida en que es en esta faceta donde es necesaria la interrelación de los comportamientos de los diferentes entes públicos. No tiene en cambio relevancia desde el punto de vista competencial la forma en que cada centro de poder ordena el ejercicio de sus propias atribuciones.

Bajo la rúbrica "plan" debemos colocar una realidad muy compleja. Programar es escoger unos objetivos prioritarios; seleccionar las actividades, poner a punto los recursos humanos y financieros necesarios para la realización de las actividades decididas; contrastar periódicamente los resultados conseguidos con los deseados, para poder adoptar las necesarias medidas correctoras. Planificar significa establecer un diagnóstico, una determinada apreciación de la realidad en función de la cual se determinan unos objetivos, para el cumplimiento de los cuales se prevén unas determinadas medidas destinadas a orientar el comportamiento de los agentes, medidas que pueden requerir o no su instrumentación en normas jurídicas. Incluso en el supuesto de encontrarnos en presencia de normas jurídicas se trata de un tipo muy diferente al clásico conceptualizado generalmente como norma, medida o directriz ²³². Por lo tanto, es necesario considerar que con independencia de la forma, siempre que nos encontremos delante de una actividad con contenido de programación y la finalidad de la misma sea la reestructuración de sectores, la

²³² Sobre la incidencia de las leyes medida en la distribución de competencias, ALBERTI, E., "Leyes medida y distribución de competencias: un paso más en la interpretación extensiva de las "bases normativas" en la jurisprudencia constitucional", R.E.D.C., 1986, 10, 141 y ss.

distribución de funciones deberá realizarse de acuerdo con el parámetro previsto en el art. 12.1.3. E.A.C. 233 . No es relevante la formulación del plan en normas jurídicas, su conversión en ley o disposición de carácter general. Estas pueden ser necesarias para su implementación pero pueden adoptarse en una fase posterior 234 .

El segundo elemento configurador del ámbito material de la competencia es el relativo a la finalidad, a la funcionalidad del plan. el objeto perseguido es la reestructuración de sectores industriales.

Reestructurar es ordenar de nuevo las partes de un conjunto, distribuir de forma diferente, modificar la estructura de una obra u organización. Por lo tanto "reestructuración de un sector industrial" significa la adecuación del aparato productivo a través de la modificación de elementos como la capacidad, los métodos de producción o la naturaleza de los bienes producidos, para ajustarlos a la nueva situación. En definitiva para adaptarlo a las exigencias de la competencia internacional 235 . Este proceso puede efectuarse a

233 No consideramos relevante la distinción entre plan y programa, objeto de gran polémica en Italia después de la aprobación de la Constitución de dicho país. Cf. PREDIERI, A., Pianificazione e Costituzione, Milán, 1963.

234 Es el supuesto, por ejemplo, del Plan Energético Nacional de 1983, aprobado por el Parlamento, de acuerdo con el artículo 198 del Reglamento del Congreso de los Diputados (pero no publicado en el B.O.E.) y que prevé la instrumentación normativa de un conjunto de medidas. La disposición más importante es la L. 49/1984, de 28 de diciembre, sobre la explotación unificada del sistema eléctrico nacional. Sobre el proceso de elaboración parlamentaria de este plan Vid.

235 No creemos posible limitar el alcance del término "reestructuración" al régimen jurídico - poco definido y preciso - previsto en el Decreto 1541/1972, de 15 de junio, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social (arts. 30.4. y 60.4.). Dicho régimen tuvo una aplicación limitada (sector de harina, subsectores del textil), a diferencia de la acción concertada que se aplicó a

través de los mecanismos del mercado, de forma "salvaje", o puede ser dirigido por los poderes públicos, introduciendo elementos de racionalidad ²³⁶. Se trata por tanto de un tipo de intervención muy diferente de la promoción de sectores nuevos, de fomento de la expansión de determinados sectores ya que el elemento característico no es el crecimiento sino la readaptación, el ajuste e incluso a veces la disminución de la capacidad productiva (como por ej. en el caso de la siderurgia o la construcción naval).

Este es el ámbito de actuación del conjunto de medidas previstas en la L. 27/1984, de 26 de julio sobre reconversión y reindustrialización. Por "reconversión industrial" se hace referencia a un conjunto integrado de distintas medidas de carácter sectorial ²³⁷. Precisamente en dicha disposición la técnica de la planificación se instrumenta con la finalidad de racionalizar la intervención administrativa y el comportamiento de las empresas de los sectores en crisis. La situación de crisis y el carácter estratégico del sector configuran el supuesto de hecho habilitante de la intervención pública.

Estos últimos años se ha utilizado el vocablo "reconversión" para referirse a la reestructuración de sectores industriales. Esta es la rúbrica utilizada por las diferentes disposiciones a partir de la publicación del R. D.L. 9/1981, de 5 de junio. "Reconversión" es un término que no aparece todavía en el Diccionario de la Real Academia Española pero no parece posible

sectores de carácter más estratégico.

²³⁶ ORTUN SILVA, P. y SANCHEZ-JUNCO, J.F., "La política de reconversión industrial en España hasta 1985", Economía industrial, 1983, Enero-Febrero, págs. 65 y ss.

²³⁷ ARANZADI, C., FANJUL, O. y MARAVALL, F., "Una nota sobre el ajuste y reindustrialización", Papeles de Economía Española, 1983, 15.

diferenciar, meramente por cuestiones semánticas, la reestructuración industrial de la reconversión ya que el elemento que caracteriza la dinámica de intervención es la reducción de la capacidad productiva, la disminución del sobreequipamiento, la adecuación de la oferta a la demanda. Este elemento finalista, en función del cual se instrumentan las medidas, es la diferencia esencial con la acción concertada o con el sistema de declaración de interés preferente ²³⁰. Parece, por tanto, que la regulación de la participación de los distintos entes en la elaboración de los planes y en la implementación de las medidas deba realizarse de acuerdo con las previsiones constitucionales y estatutarias reguladoras de la distribución de competencias y en concreto el art. 12.2.3. E.A.C.

La delimitación de la competencia, una vez determinado el ámbito material, se concreta mediante la fijación de las funciones, utilizando un criterio tradicional de distribución de competencias: se reservan a la Comunidad Autónoma el desarrollo y ejecución de los planes establecidos por el Estado. No entraremos a analizar la función normativa de desarrollo pero retenemos como elemento esencial de la misma el hecho de que conlleva el deber para el Estado de no agotar la regulación de una determinada materia sino de dejar un espacio para la normación autonómica ²³⁰.

A la función de desarrollo de las Comunidades Autónomas corresponde la función estatal de fijar las bases; son los términos de la relación competencial en el ámbito de las fuentes. Pero las propias características de la planificación traen consigo que dicha técnica encaje difícilmente en el esquema tradicional de las

²³⁰ MARTÍN MATEO, R., Derecho público de la economía, Madrid, 1985, pág. 334 y ss., y Capítulo I.

²³⁰ Vid doctrina y jurisprudencia en apartados anteriores.

fuentes del Derecho. La relevancia que adquieren en la planificación elementos como la apreciación concreta de la realidad (el diagnóstico), la cuantificación de los objetivos, la valoración de las medidas, en función de la finalidad concreta perseguida, hacen difícilmente escindible la ordenación, dificultan la utilización de diferentes instrumentos normativos. Una vez elaborado de forma completa un plan, el destino del mismo es su aplicación y no la mera ordenación de actuaciones. Pero como hemos puesto de relieve en páginas anteriores es una aplicación que no se realiza en un solo acto, no se agota en su primer cumplimiento sino a través de una multiplicidad de actos de diferentes agentes.

En el supuesto de que sea posible escindir diferentes fases de elaboración y concreción del plan, se puede proceder de la siguiente forma. Definir en un primer momento los elementos esenciales, básicos, o sea los objetivos, los rasgos caracterizadores y definidores de la actividad que se programa. Esta es la función de los denominados, en una terminología que recuerda la de las leyes que cumplen idéntico cometido, planes marco. La experiencia del derecho comparado y significativamente del alemán es ilustrativa al respecto. Al margen de la regulación sustantiva de la planificación que no detallaremos ahora, la relación entre Bund y Lander se instrumenta con la técnica del plan marco en el cual se determinan los objetivos y el plan financiero bianual (con las previsiones presupuestarias) y se deja en manos de los Lander la elaboración y ejecución de los programas concretos ²⁴⁰.

La función de desarrollo de los planes sectoriales estatales ha de entenderse por tanto como la posibilidad

²⁴⁰ Este es el mecanismo previsto en la Ley marco de reforma de la estructura económica regional de 5 de octubre de 1989, con la particularidad que el plan marco se elabora conjuntamente, Bund y Lander, en el seno de una comisión paritaria.

de instrumentar el cumplimiento de los objetivos fijados en éstos por parte de las instituciones autonómicas. Estas habrán participado previamente en su elaboración aportando la información necesaria (art. 131.1. C.E.) 241

El último elemento configurador de la competencia es la atribución de la función ejecutiva. El hecho de que de forma expresa el Estatuto reconozca la competencia autonómica en materia de ejecución de planes estatales de reestructuración parece indicar que dicha función se ejerce en Cataluña única y exclusivamente por la Administración de la Generalitat, no caben intervenciones de carácter puntual por parte de la Administración estatal. Si algún significado tiene el adjetivo exclusivo como calificador de la competencia es precisamente éste. El carácter restringido del ámbito material sustrato de la función ejecutiva y las propias características de dicha función, que a diferencia de la normativa no parece admitir gradaciones, permiten asignar significado a la calificación estatutaria relativa al carácter con el que se ejerce la competencia.

La competencia en materia de ejecución de planes estatales de reestructuración forma un bloque orgánico y no parece, en principio, posible separar algunos elementos en función de su conexión con competencias estatales de regulación. En la fase de aplicación concreta de los planes, mediante la aprobación de los programas de las empresas y la asignación precisa de los recursos, y en la siguiente de control y seguimiento del

241 La Sent. T.C. 29/1988, de 20 de febrero considera en cambio que la participación autonómica sólo está constitucionalmente garantizada en los supuestos de planificación de carácter general, cuando se refiere a toda la actividad económica y no en el supuesto de una planificación de carácter más reducido como es el caso de la reconversión industrial (Fq Jq 3q). Criterio reiterado posteriormente en la Sent. 186/1988, de 17 de octubre (Fq Jq 7q).

desarrollo del plan, la competencia de los órganos administrativos de la Comunidad Autónoma surte plenamente sus efectos. En el supuesto de que los diferentes entes consideren "aconsejable" no escindir territorialmente la ejecución de los planes para garantizar, por ejemplo, el equilibrio entre los sacrificios de las diferentes empresas que forman el sector o potenciar fusiones o agrupaciones de sociedades ubicadas en diferentes CC.AA. debe acudir a técnicas de cooperación ²⁴². En nuestro caso la creación de órganos comunes, mixtos, parece la solución más adecuada, más garantizadora de la esfera competencial autonómica.

III.3.1.2. SIGNIFICADO Y FUNCIONALIDAD DE LA LEY DE RECONVERSION E INDUSTRIALIZACION

De acuerdo con lo expuesto anteriormente en el campo económico no funciona el esquema de distribución competencial basado en el juego bases-desarrollo y esta aseveración general se plasma en la reconversión industrial. Por este motivo, como hemos indicado, debe acudir a fórmulas específicas de articulación competencial, acorde con los objetivos de la intervención pública. El Estado dispone de un título competencial para formular el marco general de las distintas planificaciones, así como establecer las técnicas de coordinación adecuadas (art. 149.1.13.C., Bases y coordinación) ²⁴³. Mediante dicha previsión constitucional se atribuye al Estado las facultades

²⁴² Un análisis de la cooperación y su especificidad dentro de las relaciones de colaboración, ALBERTI, E., "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, R.E.D.C., 1985, 14, pág. 154.

²⁴³ El título competencial "coordinación" permite al Estado establecer mecanismos de coordinación que impongan de forma obligatoria dicha forma de actuación. Así un principio rector del comportamiento de las Administraciones Públicas (art. 103 C.) se transforma en una regla objetiva de actuación.

suficientes para poder desarrollar una ordenación general de la economía ya que mediante las bases y la coordinación el Estado puede establecer de forma obligatoria para todas las instancias territoriales un ejercicio conjunto de las competencias asignadas inicialmente en régimen de separación ²⁴⁴.

Cuando el legislador estatal aprecie que la consecución de unos determinados objetivos relativos a la actividad económica requiere la adopción de unas medidas cuya disposición no está íntegramente al alcance del Estado, por incidir en ámbitos materiales asignados a las Comunidades Autónomas, como en nuestro caso con la reconversión de sectores industriales, podrá establecer el cauce por la integración de las respectivas responsabilidades. La Ley establecerá las directrices o principios generales a los que deberá someterse la planificación, los órganos o procedimientos de actuación conjunta, a través de los que se instrumenta la coordinación, los objetivos a perseguir y la naturaleza de los medios a emplear.

La competencia sobre las bases faculta el establecimiento de las líneas de actuación relativas a la reestructuración de sectores industriales en crisis con el fin de conseguir los objetivos económicos fijados. La conexión entre medidas y objetivos requiere una regulación normativa básica de carácter uniforme en todo el territorio y, en consecuencia, el Estado dispone de títulos competenciales suficientes para legislar con carácter principal y para determinar el mecanismo de coordinación adecuado al carácter de las actuaciones

²⁴⁴ En la R.F.A. la reforma constitucional de 1967-1969 institucionalizó ciertas fórmulas de cooperación vertical, las "tareas comunes". Con dicha reforma se introdujeron nuevos métodos en la actuación de poderes estatales, basados en la planificación conjunta. En determinados sectores que se consideraron de interés general la cooperación es obligatoria (art. 91.a. Ley Fundamental de Bonn).

previstas. Coordinación que no significa en ningún caso control estatal. Señaladamente no permite un condicionamiento de las facultades de gestión autonómicas más allá de los límites inherentes a la competencia estatal de coordinación ²⁴⁵. La coordinación permite la adopción del vehículo de actuación de las diferentes Administraciones, no la adopción directa de la medida ²⁴⁶.

Esta es la función que debería cumplir la Ley de Reconversión y Reindustrialización. De acuerdo con el modelo constitucional de articulación de competencias económicas, expuesto en otro capítulo de nuestro trabajo, el Parlamento estatal tenía que limitarse a determinar los objetivos perseguidos con la intervención pública y el supuesto de hecho habilitante de la misma (art. 1, ap. 1 de la L.R.R.), los medios a emplear pero sobre todo el procedimiento de elaboración conjunta de los planes sectoriales. Dicha planificación conjunta está constitucionalmente garantizada, de forma genérica en relación al procedimiento de planificación en la economía (art. 131.2.C.) y en los ámbitos sectoriales al abrirse la posibilidad de asunción estatutaria de competencias en diferentes sectores económicos (turismo, agricultura, industria). El Estado no puede actuar libremente en estos campos, debe respetar las competencias de las CC.AA. Esta actuación conjunta no tiene un régimen diseñado en la propia Constitución y por eso el Parlamento estatal tiene libertad para determinar los mecanismos de la misma.

La L.R.R. ha instrumentado, como posteriormente

²⁴⁵ Sent. T.C. 201/1988, de 27 de octubre (Fq Jq 4q) y consideraciones efectuadas en el Capítulo II, apartado 2.

²⁴⁶ "El carácter coordinado de las actuaciones se manifiesta en el procedimiento (de declaración de zonas susceptibles de reconversión y/o reestructuración) en el que se reconoce la iniciativa de las Comunidades Autónomas que, en todo caso, aunque no ejerzan tal iniciativa, deben ser oídas" (Sent. T.C. 186/1988, de 17 de octubre).

veremos con más detalle, una vía procedimental. En relación a este procedimiento podemos ahora adelantar que el sistema establecido no parece adecuarse plenamente a la caracterización que hemos esbozado anteriormente. La L.R.R. establece un procedimiento de elaboración de planes sectoriales en el que la participación de las CC.AA. opera solamente en la fase ascendente, y ceñido a la recogida de información. Pero después la intervención está excluida al agotarse en el decreto estatal todo el contenido de la ordenación sectorial ²⁴⁷. Esta exclusión

²⁴⁷ La opción del legislador estatal encaja en cambio en la línea jurisprudencial que ha mantenido hasta ahora el T.C. en relación a otro sector económico que plantea la misma problemática que la industria desde el punto de vista de la distribución de competencias, la agricultura. El T.C. a través de tres líneas argumentales que se encavalcan, y que exponemos a continuación, ha llegado a un resultado que vacía de contenido la competencia normativa de las CC.AA. sin a cambio atribuirles protagonismo a través de mecanismos de colaboración. Es evidente que esta no es función del Tribunal Constitucional. Pero si éste hubiese declarado inconstitucional la práctica estatal hubiese obligado a buscar formulas de intervención pública en la economía que respetasen las competencias autonómicas. Como por ejemplo ha sucedido en relación al tema del alcance de las bases. Las tres líneas argumentales a las que nos hemos referido son las siguientes: En primer lugar una interpretación de la rúbrica "ordenación general de la economía" no en el sentido que nosotros proponemos, sino como título autónomo, al margen del reparto competencial del art. 149.1.C. Bajo este manto, "dentro de las competencias de dirección de la actividad económica general, tienen cobijo también las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación del sector" (Sent. T.C. 95/1986, Fq Jq 4q). En segundo lugar una concepción del contenido material de las bases en el que cabe casi toda la actividad normativa. Y en tercer lugar el considerar que "no es metodológicamente adecuada y puede resultar artificiosa e inútil toda distinción entre lo básico y lo no básico si pretende aplicarse a los preceptos integrantes de una medida que sólo puede ser considerada y aplicada como unidad en el bien entendido, claro es, de que sólo pueden ser considerados como elementos de la medida aquellos preceptos directamente o indirectamente ordenados a la obtención del fin propuesto" (Sents. T.C. 179/1985 y 95/1986). Vid un examen crítico de esta última línea argumental en ALBERTI, E., "Leyes medida y distribución

opera también en la propia fase de aprobación.

Nosotros entendemos que la competencia estatal, ejercida en exclusiva, se agota en la adopción de la ley. Cuando el Estado considera que dada la singular importancia que el sector económico tiene en el conjunto de la economía española deben adoptarse un conjunto de medidas de forma unitaria, para todo el conjunto del territorio, los órganos centrales del Estado están facultados para incidir en ámbitos materiales cuya competencia hayan asumido las Comunidades Autónomas. Pero esta modulación del régimen de competencias no puede realizarse de forma que altere totalmente el sistema, no dejando espacio para la potestad normativa autonómica o dejándolo de forma marginal. Es preciso preservar un ámbito para la formulación de "la política propia de la Comunidad Autónoma orientada a la satisfacción de sus intereses peculiares".

El sistema que permite integrar la necesidad de intervención unitaria con el respeto al pluralismo que se deriva de la existencia de las responsabilidades asignadas a las CC.AA. es la cooperación ²⁴⁰.

de competencias: un paso más en la interpretación extensiva de las bases normativas en la jurisprudencia constitucional", R.E.D.C., 1986, 18, págs. 141 y ss.

²⁴⁰ Sent. T.C. 201/1986, de 27 de octubre (Fq Jq 2q): "Una vez establecida entre el Estado y la Comunidad Autónoma la relación jurídica de subvención, no puede admitirse que, por medio de ella, se opere una modificación sustancial de las competencias respectivas que asisten a ambas partes, pues la subvención, según declara la S.T.C. 39/1982, de 30 de junio, "no es un concepto que delimite competencias, atrayendo toda reglación que, desde uno u otro aspecto, tenga conexión con aquélla". Lo que acontece al establecerse la relación jurídica subvencional es que las respectivas competencias estatal y autonómica entran en un marco necesario de cooperación y colaboración, en cuanto se orientan a una actuación conjunta en la que no deben mermarse ni la competencia de la Comunidad sobre la materia subvencionada, ni las que el Estado tiene para garantizar la coordinación y la unidad de la política económica así como la efectiva consecución de los objetivos perseguidos en los programas a los que se asignan las subvenciones".

Precisamente la virtud de la cooperación reside en que los resultados unitarios se producen sin mengua de los poderes de las instancias autónomas, sin sustracción de sus competencias propias, sino a través de su implicación en un único mecanismo de decisión²⁴⁹.

El Estado puede, cuando sea necesario, dar un tratamiento uniforme a una determinada materia, vincular los poderes de las otras instancias territoriales para que sean ejercidos en común para la consecución de unos objetivos de carácter general (art. 143.1.13 C). La Ley fijará las directrices, los criterios globales de ordenación del sector pero a partir de aquí la regulación detallada, la pormenorización y aplicación de las directrices a unos campos concretos debe realizarse de forma conjunta. En el escalón inferior de la decisión, en la fase de pormenorización de las medidas concretas, se requiera ya una intervención mancomunada. Esta actuación conjunta permite preservar las respectivas competencias de las partes ²⁵⁰.

El Tribunal Constitucional considera, con una interpretación literal, no aplicable el art. 131.C., y en consecuencia, justifica la competencia estatal para realizar una planificación de detalle en la

"necesidad de asegurar un tratamiento
uniforme de determinados problemas

²⁴⁹ Vid referencias doctrinales señaladas en el capítulo II.", y especialmente ALBERI, E.: Federalismo y cooperación en la R.F.A., op. cit., y "Las relaciones de colaboración..." op. cit.

²⁵⁰ Nosotros creemos que el modelo de integración competencial cooperativo, que consideramos más acorde con la distribución constitucional y estatutaria de competencias, es aplicable en la mayoría de las actuaciones públicas económicas. Ya que la Ley define el marco general, determina los objetivos y remite a la Administración la concreción. Es el esquema utilizado en la L. 43/1981, del Estatuto de la Explotación Agraria y de los Agricultores Jóvenes.

económicos o por la estrecha interdependencia de las actuaciones a realizar en distintas partes del territorio nacional".

Posteriormente el Tribunal insiste en argumentos de carácter empírico:

"Los planes de reconversión tienden a la reestructuración no sólo de empresas determinadas sino de sectores enteros de la producción industrial considerados en conjunto; la finalidad de estos planes no es otra que la de adaptar las dimensiones, la capacidad productiva y las características técnicas de las empresas a las exigencias de viabilidad que imponen los mercados nacionales e internacionales, y en este sentido el desglose o escisión de una mera planificación marco en una serie de planes de detalle separados y distintos en cada Comunidad Autónoma implica el grave riesgo de desvirtuar los objetivos de una operación de reajuste que ha de efectuarse con carácter global".

La competencia autonómica en el desarrollo de los planes se transforma en la adopción de "otras medidas planificadoras complementarias"²⁵¹. El resultado parece disfuncional con los objetivos apuntados, ya que lo que se obtiene de la intervención de los diferentes poderes públicos no es un único plan integrado sino un conjunto de medidas yuxtapuestas. La competencia autonómica parece reducida a tapar huecos.

Si la finalidad de la intervención pública no permite separar los planes cuadro o marco de los planes de detalle, parece más acorde con la asignación constitucional de competencias una mayor atribución de responsabilidades a las Comunidades Autónomas en el

²⁵¹ Sent. T.C. 29/1988, de 10 de Febrero (Fg.Jq.3q.), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por la Junta de Galicia contra determinados preceptos del Decreto-Ley 8/1983, que daría lugar posteriormente a la L.R.R., y por esto la Xunta amplió el recurso a esta última disposición.

diseño de las estrategias sectoriales.

La propia especificidad de la problemática que se pretende afrontar mediante la reconversión industrial explica el carácter pormenorizado de los planes sectoriales, sobre todo en aquellas áreas en que las empresas afectadas son pocas y por lo tanto se pueden precisar de forma muy detallada los objetivos.

Estas mismas razones dificultan la separación entre la fase teleológica e instrumental de la fase de realización o actuación ²⁵². Por eso la L.R.R. regula también la articulación de las competencias en el ejercicio de las funciones de ejecución. La L.R.R. prevé la participación de las CC.AA., tanto en el procedimiento de integración de las empresas en el plan, como en el aparato burocrático que se crea a estos efectos.

En la gestión se produce también una concurrencia de competencias, estatales y autonómicas.

"La ejecución de planes estatales de reconversión industrial es una tarea común o responsabilidad común del Estado y de las Comunidades Autónomas por cuanto requiere la necesaria confluencia del ejercicio de potestades estatales y autonómicas para la consecución de sus objetivos comunes" ²⁵³.

Por este motivo es necesario garantizar en la ley de forma expresa la participación autonómica y especificar los criterios de articulación orgánica de la misma. Este es el criterio que seguirá la L.R.R. pero que en cambio no estaba previsto en el Decreto-ley 8/1983. El recurso

²⁵² Dicha distinción en MARTINEZ, J., "Indirizzo politico", Enciclopedia del Diritto, vol XII, pág. 136 y ss. Milán. Aunque este autor se refiere a la actividad del Gobierno en tanto que órgano constitucional, la identidad de fines, aunque no de forma y naturaleza de la actividad administrativa a la que nos estamos refiriendo nos permite utilizar dicha clasificación.

²⁵³ Sent. T.C. 29/1986, de 10 de Febrero (Fq Jq 5q).

a la categoría de las tareas comunes pone de manifiesto el carácter cooperativo de la relación entre las diferentes instancias territoriales implicadas. Entendiendo por cooperación el ejercicio conjunto de facultades que corresponde a los distintos sujetos. La cooperación significa una puesta en común más intensa que la coordinación ²⁵⁴. Precisamente esta característica explica porqué la cooperación se configura como un método de relación interadministrativo, como una técnica de obtención de resultados unitarios sin sustracción de las competencias propias de las Administraciones de las CC.AA. ²⁵⁵.

En conclusión, la L.R.R. constituye un supuesto de ejercicio de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.13. C., cuya función es el diseño del régimen competencial, la regulación de la posición recíproca de las partes en la realización de tareas de interés común ²⁵⁶. Dicha Ley tiene como cometido estructurar con una visión unitaria el conjunto de actuaciones recurriendo a

²⁵⁴ ALBERTI, E., "Las relaciones de colaboración...", op. cit.

²⁵⁵ La necesidad de obtener resultados unitarios ha recibido en cambio un distinto tratamiento en otras áreas. La gestión centralizada de determinados fondos ha comportado una atribución de competencias ejecutivas al aparato estatal. Cf. Sent. T.C. 146/1986, de 25 de noviembre, y sobre todo el voto particular del Magistrado J. LEGUINA y la Sent. T.C. 95/1986, de 10 de julio, de la que es ponente dicho Magistrado: "Se podría cuestionar si tiene sentido y es eficaz un sistema de subvenciones centralizado en un sector económico como el agrícola que ha sido descentralizado y atribuido a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, cuestión que, sin embargo, no ha sido planteada por la Generalitat de Cataluña, lo que hace que no sea esta la ocasión más propicia para su examen.

²⁵⁶ Este interés común ha significado generalmente una asunción de competencias normativas para el Estado a pesar de que el propio T.C. ha puesto de relieve esta dualidad de intereses y correlativamente de competencias en determinadas áreas. (Sent. T. C. 95/1985, Fq Jq 1a y 2a).

diversas técnicas de colaboración. La ley inserta cada instancia dentro del proceso de elaboración e implementación de la política de reconversión industrial.

III.3.2. LA PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA ELABORACION DE LA POLITICA DE RECONVERSION INDUSTRIAL: FORMACION Y APROBACION DEL PLAN SECTORIAL

Al analizar el proceso de formación de la política sectorial se plantea la cuestión relativa a la naturaleza de la actividad pública. El contenido peculiar de las disposiciones planificadoras impide operar con los tradicionales criterios de regulación y ejecución y, por tanto, de asignar correlativamente las diferentes responsabilidades. Esta dificultad otorga especial relevancia al tema procedimental ya que es a través de dicho mecanismo cómo se articulan las competencias.

Expondremos el iter previsto en la L.R.R. para la formación de la adopción de las correspondientes estrategias sectoriales, señalando cómo se distingue la fase de programación propiamente dicha, de la instrumentación jurídica de la misma. Esta separación no encuentra, en cambio, su reflejo en la articulación de competencias.

La L.R.R. prevé la participación de las Comunidades Autónomas en la fase previa a la redacción del proyecto de plan, la etapa de recogida de información, ²⁵⁷ de especial importancia por ²⁵⁸ es en este momento en el que se forma la visión sobre la problemática del sector ²⁵⁹.

²⁵⁷ Sobre la actividad preparatoria como presupuesto necesario para el ejercicio de potestades administrativas, vid. BORTOLOTTI, D.: Attività preparatoria e funzione amministrativa, Milano, 1984. En este trabajo se incide sobre la actividad no formalizada de la Administración destinada a conocer la realidad sobre la que opera.

²⁵⁸ Art. 2.1. 2º de la L.R.R. Asimismo, el órgano de elaboración del Plan a que se refiere el párrafo anterior deberá consultar a las Comunidades Autónomas afectadas, para que las mismas puedan suministrar, en el plazo fijado por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, "sus previsiones acerca de la problemática, objetivos y medios de la reconversión" y Art. 3.3. L.R.R., "Las Comunidades Autónomas afectadas serán informadas sobre la elaboración y negociación de los

Es la gráficamente denominada fase ascendente de la planificación. Las CC.AA. deberán aportar sus previsiones acerca de la problemática, objetivos y medios de la reconversión. La redacción de este apartado parece colocar a las Comunidades Autónomas en un papel secundario que no es acorde con las competencias asumidas a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía y en concreto en materia de industria y reestructuración industrial.

La ponencia gubernamental deberá consultar a las Comunidades Autónomas, trámite ineludible y obligatorio que según la L.R.R. podrá estar sometido a plazo. Pero nada se indica acerca del valor del informe emitido por las Comunidades Autónomas, a diferencia de lo dispuesto en el art 131.2. C.E. donde se garantiza el respeto a las previsiones de las Comunidades Autónomas, al utilizar la fórmula "de acuerdo con" ²⁵⁹. El principio cooperativo

proyectos del plan, de acuerdo con lo previsto en el artículo segundo, 1, de la presente ley".

²⁵⁹ La doctrina, de forma reiterada, aunque con matices, considera que el art. 131 C.E. regula dos cuestiones distintas. El apartado primero contiene una habilitación para planificar la actividad económica con carácter general y para ello establece una reserva de ley. El apartado segundo regula los requisitos formales y procedimentales de elaboración y aprobación de planes estatales sin distinción. Vid. MUNOZ MACHADO, S., Derecho público de las Comunidades Autónomas. Civitas, Madrid, 1982, vol. I, pág. 239; SANTOLAYA MACHETTI, Descentralización y cooperación, I.E.A.L., Madrid, 1984, pág. 360; JUAN, O. de, La constitución económica española, C.E.C., Madrid, pág. 282; JIMENEZ-BLANCO, A., Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales, I.E.A.L., Madrid 1985, pág. 300; BASSOLS, M., Constitución y sistema económico, Madrid, 1985, págs. 238 y ss. Por el contrario, la sentencia 29/1986 del Tribunal Constitucional no sigue el mencionado criterio, ya que considera que "el art. 131 C. se refiere a la planificación conjunta, de carácter global, de la actividad económica. Por ello resulta claro que la observancia de tal precepto no es obligada constitucionalmente en una planificación de ámbito más reducido" (Fq Jq 3q). Vid. también las consideraciones efectuadas sobre este tema en el capítulo II.2.

introducido con carácter general por la Constitución obliga a buscar fórmulas de compromiso. El plan general sectorial no puede ser el resultado de sumar los objetivos suministrados por las Comunidades Autónomas pero sí debe obedecer a una negociación que permita integrar propuestas ²⁰⁰.

Cerrada la etapa de recogida de información y diagnosticado el sector se procederá a la elaboración del proyecto de plan. El proyecto debe ser redactado y negociado por la comisión nombrada por la Comisión Delegada para Asuntos Económicos. En esta fase de formulación de las propuestas, determinación de los objetivos y concreción de medios las CC.AA. están ausentes. La referencia, introducida en la tramitación parlamentaria, sobre la necesidad de informar a las CC.AA. acerca de la elaboración y negociación del plan no garantiza la participación autonómica en la formación del plan ²⁰¹. Reduce el rol de las CC.AA. a la condición de

²⁰⁰ ALBERTI, E., "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", R.E.D.C., 1985, 14, pág. 165.

²⁰¹ El R.D.-Ley 8/1983 desconocía la presencia de las Comunidades Autónomas. La intervención de dichas instancias territoriales es el resultado de las modificaciones introducidas en dicho texto durante la tramitación parlamentaria del Decreto-ley como proyecto de ley (Cf. art. 86.3.C.). La ausencia de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia fue uno de los temas objeto de polémica en el debate sobre la convalidación del R.D.-Ley 8/1983, Diario de Sesiones del Congreso, n.º 89, de 27 de diciembre de 1983, págs. 4254 y ss. Posteriormente, mediante las enmiendas presentadas por diferentes grupos se aprobó el actual redactado. Significativa es la enmienda de Minoría Catalana que proponía que en el órgano encargado de la elaboración del proyecto de plan estuvieran presentes, además de la Administración estatal, los Sindicatos y Organizaciones empresariales y la Administración autonómica. En aras a la eficacia (!) no se aceptó dicha propuesta, Vid Informe de la Ponencia relativo al R. Decreto-ley 8/1983..., B.O.C.G. (Congreso de los Diputados), serie E, n.º 40, 7 de mayo de 1984. Las mismas cuestiones se volverán a plantear en el seno de la Comisión, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 1984, n.º 158, sesión 8 de mayo de 1984.

espectadores.

La previsión de la participación autonómica se efectúa con un criterio un tanto sorprendente al tratarse de instancias territoriales representantes de intereses generales. El factor determinante no son las competencias estatutariamente asumidas sino el hecho de que estén "afectadas", término que en la tradición del derecho español está estrechamente vinculado a la idea de interés particular perjudicado, de imposición del gravamen ²⁶². Dicha cuestión no se deja a la libre apreciación de los órganos representativos de la Comunidad Autónoma sino que se define legalmente. "Se considerarán afectadas aquellas en cuyo territorio estén asentadas industrias que representen, al menos el 10 por ciento del empleo del sector o grupo de empresas incluidos en la reconversión o aquellas en las que el empleo en dicho sector o grupo de empresas suponga, como mínimo, el 10 por ciento del empleo industrial de su territorio" ²⁶³. Ello supone la consideración de las Comunidades Autónomas como portadoras de intereses particulares y no como instancias territoriales de naturaleza estatal que ejercen poderes estatales sobre el ámbito material fijado por los Estatutos de Autonomía y atribuido por la Constitución ²⁶⁴.

²⁶² El art. 23, ap. b) y c) de L.P.A. utiliza el término "afectado" para referirse a los derechos o intereses de un sujeto que se encuentra en posición de perjudicado, lesionado e incluso erosionado o tocado, pero siempre es necesario el elemento característico de la particularidad, y de la intromisión en la esfera propia de un sujeto. "Afectar" se define en el N.E.J. Saix como imposición de gravamen, idea que reproduce el Real Diccionario de la Lengua Española. Por tanto no parece adecuado con la posición constitucional de unas instancias territoriales, portadoras como tales de los intereses generales de una Comunidad.

²⁶³ Arts. 2.1. ap. 3 de la L.R.R.. Idéntico criterio se establecía en la disposición adicional primera de la Ley 21/1982, de 9 de junio, sobre medidas de reconversión industrial.

²⁶⁴ ALBERTI, E. en la obra colectiva El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas, Madrid, 1986, pág. 80.

La definición legal significa una restricción a la participación de las Comunidades Autónomas que no reúnan los requisitos establecidos en un texto legal. El instrumento normativo utilizado en la operación de delimitación es una operación legal dictada en ejercicio de competencias estatales y no con la finalidad de atribuir competencias a las diferentes instancias territoriales, función reservada constitucionalmente a un tipo muy concreto de normas, los Estatutos de Autonomía y las leyes marco u orgánicas (Art. 147 y 1500 C.E.) ²⁰⁰. Dicha previsión legal, al margen de los ámbitos competenciales concretos, rompe el principio de igualdad entre Comunidades Autónomas, principio de igualdad referido a la posición jurídico-institucional que ocupan en el sistema estatal compuesto diseñado para la Constitución ²⁰⁰.

TORNOS ha insistido en dicha idea: "La participación regional en la planificación estatal se realiza a título de entidad política que defiende intereses generales de una comunidad, es decir al margen, de las competencias que la Constitución o el Estatuto reconozcan al territorio autónomo en cuestión, no debe reducirse la participación regional a las materias en que luego tenga competencia legislativa", en "La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía" R.E.D.A., 1979, 21, pág. 229. Criterios que acogerá MARTIN RETORTILLO, S., Derecho administrativo económico, Madrid, 1988, pág. 381.

²⁰⁰ Sent. T.C. 29/1986, de 20 de febrero (Fq Jq 2q B) y en relación a esta última cuestión, vid. MALARET, E.: "Algunas consideraciones...", R.A.P. 1986, 111, págs. 287 a 290, y las referencias doctrinales manejadas en este trabajo.

²⁰⁰ La fijación de un criterio de carácter objetivo, de aplicación automática, como factor determinante de la participación de una instancia territorial no parece plantear en principio problemas de interpretación. En la práctica, desde un punto de vista económico o cuanto menos partiendo de la estructura productiva industrial, la cuestión es más complicada. La reconversión de sectores con gran concentración empresarial o territorial (aceros especiales, siderurgia integral o forja pesada) comportará la participación en el proceso de un número limitado de CC.AA. En cambio CC.AA. con un volumen de empleo en empresas dependientes del sector en reconversión o en industrias auxiliares o conexas estarán ausentes a pesar de estar en situación de "afectadas".

El carácter político de la participación autonómica, característica de entidades que defienden los intereses generales de una comunidad, comporta un papel en la etapa de formación de la decisión necesariamente diferente de la intervención en el procedimiento de otros sujetos interesados llamados a participar, las organizaciones empresariales y sindicales.

Generalmente en los procesos de planificación, después de la recogida de información, se pueden distinguir dos fases, según el nivel de concreción de la operación realizada. Una primera definición de los elementos esenciales, básicos, o sea los objetivos, los rasgos característicos y definidores de la actividad que se planifica. Posteriormente se abre otra etapa en la que se pormenorizan los objetivos elaborándose los planes detallados y concretos.

En cambio el legislador estatal ha optado por no escindir la función planificadora entre una programación marco y otra de detalle. La realidad sobre la cual se opera y el tipo de intervención pública parecen haber dificultado la separación del proceso y su correlativa atribución a entes territoriales distintos. Si la especificidad de la planificación en materia de reconversión de sectores industriales no permite escindir la función deben buscarse mecanismos que permitan la participación autonómica en la formación del plan. De acuerdo con la distribución constitucional de competencias, el Estado se reserva las bases y coordinación de la planificación (art. 149.1.13 C.E.), no puede agotar toda la función de planificación, debe permitir un desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas que hayan asumido dicha competencia. Estas, en virtud de la competencia estatutaria, deben desarrollar el plan estatal, instrumentar el cumplimiento de los

objetivos previamente establecidos. Si esta división de funciones no es posible deberá acudirse a otros mecanismos de integración de competencias, ante las insuficiencias de la propia programación como instrumento de coordinación.

La necesidad de afrontar de forma coherente y eficiente la reconversión de sectores industriales obliga a los poderes públicos a buscar técnicas de actuación conjunta que eviten actuaciones públicas disfuncionales o contraproducentes con los objetivos perseguidos. La interpretación operada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 29/1986, no parece ir en este sentido al considerar el término "desarrollo" como equivalente de "complementario", pero no en el sentido de complemento indispensable, de planificación de detalle imprescindible para su efectiva aplicación, sino como posibilidad de adoptar medidas paralelas yuxtapuestas. "El estado en el ejercicio de la competencia de ordenación económica podrá efectuar una planificación de detalle". No parece el criterio más eficiente para una correcta asignación de los recursos públicos ²⁸⁷.

La política de reconversión industrial implica diferentes títulos competenciales y por ello la programación puede ser una fórmula útil de cooperación, de ejercicio conjunto de las competencias por las diferentes partes implicadas ²⁸⁸. Pero si las técnicas procedimentales se descartan debe acudirse a las de carácter orgánico.

²⁸⁷ La sorpresa ante esta posición se encuentra también en JIMENEZ BLANCO, A., "La legislación sobre reconversión y reindustrialización", R.E.D.A., 1987, 47, págs. 360-361.

²⁸⁸ Vid. sobre el posible carácter cooperativo de la planificación y la exposición de un modelo de actuación cooperativa como mecanismo unitario de toma de decisiones, ALBERTI, E., Federalismo y cooperativo en la República Federal Alemana, Madrid, 1986, pág. 533 ss.

Una fórmula podía haber sido la integración en la comisión ad hoc de representantes de las Comunidades Autónomas. La participación de éstas facilitaría la posterior aplicación del plan y evitaría que éstas adopten políticas paralelas o contradictorias con las políticas sectoriales generales ²⁶⁹. Pero las Comunidades Autónomas son marginadas en toda la fase de definición del plan, de elaboración concreta. Una vez recogida la información estarán en una posición ajena al proceso ya que son meramente informadas de la elaboración y negociación de los proyectos del plan ²⁷⁰.

Todas las ventajas derivadas de la proximidad del tejido industrial que el nivel regional ofrece (la eficacia de determinadas medidas puede valorarse y concretarse mejor, así como su impacto sobre las condiciones de producción y trabajo en un sector) no surten sus efectos si en el momento de la toma de decisiones se margina a las instancias representativas del territorio.

Si de la fase de elaboración del plan pasamos a la de aprobación y analizamos el acuerdo de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos desde el punto de vista de la distribución de competencias, parece difícil encajar dicho acto de aprobación en la categoría de las medidas de coordinación. Sobre todo si consideramos la

²⁶⁹ En este sentido Vid. MUÑOZ MACHADO, S.: Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar, Madrid, 1986, pág. 214.

²⁷⁰ Art. 3.3. L.R.R..

²⁷¹ Sobre todo si consideramos que la actual crisis industrial afecta en muchos casos más a subsectores, a segmentos concretos, que a sectores enteros. Vid. Actualidad Económica, XII, 1982, nº 1280, "Cataluña frente a la crisis" entrevista a Vinçes Oller. Sobre la importancia de las instancias subestatales en las políticas de reestructuración industrial. Vid. BIANCHI, P., GIORDANI, M.G. y PASCHINI, F., "Políticas industriales y territorio", Boletín de Estudios Económicos, 1987, 132, págs. 571 y ss.

coordinación como una fijación de medidas y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos para facilitar la actuación conjunta de las diferentes instancias territoriales ²⁷².

Parece que los actos de aprobación constituyen la integración en un conjunto unitario de la diversidad de iniciativas desarrolladas por diversos sujetos. Mediante tales aprobaciones se integran actos anteriores, realizados por diversos órganos o incluso por diversos sujetos ²⁷³. Son pues el resultado de la participación de las Comunidades Autónomas, el fruto de una acción conjunta de los poderes públicos cuyas competencias confluyen en un determinado ámbito de actuación. Pero al no producirse la intervención autonómica, el acto de aprobación del plan tendrá una naturaleza única y exclusivamente estatal. Para su modificación no será necesario consultar las Comunidades Autónomas ya que estas no han participado en su elaboración.

En la siguiente etapa, en la elaboración de la instrumentación normativa de la planificación no aparecen las CC.AA.. La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de elaboración del Decreto de declaración de un sector en reconversión no está expresamente previsto en el texto de la L.R.R., al margen de la referencia sobre el intercambio de información en materia de programación.

La industria y el tipo concreto de intervención en este sector de la actividad económica configurado por la política de ajuste industrial forman parte del ámbito de competencias de determinadas Comunidades Autónomas. Pero al margen de esta circunstancia, el ámbito material

²⁷² Sents. T.C. 32/1983 y 42/1983.

²⁷³ Sent. T.C. 144/1985, (zonas de agricultura de montaña).

objeto de la acción pública dificulta operar un corte nitido entre diferentes materias y la correlativa atribución a diferentes esferas de poder. Este marco jurídico, en que la relación o interdependencia de las materias es la regla general, provoca que la intervención de una instancia repercuta considerablemente en el ámbito de las otras, condicionando sus decisiones ²⁷⁴. Todas las esferas de poder estatal tienen interés en el ejercicio de las competencias de las otras instancias, produciendo un espacio de interés común que obliga a buscar fórmulas de acuerdo, de entendimiento para el diseño de las políticas a adoptar. La promulgación de la correspondiente disposición de ordenación sectorial debería ser el resultado de un acuerdo entre las diferentes instancias territoriales implicadas. Un acuerdo que no necesariamente debe cubrir toda la extensión del Decreto pero sí sus elementos esenciales.

En todo caso, la iniciación del procedimiento de declaración de sector en reconversión podrá producirse a instancia de una Comunidad Autónoma ²⁷⁵. Significa esto que en el supuesto de desacuerdo sobre la necesidad de declarar en reconversión el sector propuesto por la Administración autonómica, la Administración estatal deberá resolver pronunciándose sobre el fondo de la cuestión.

El reconocimiento expreso de la posibilidad de poner en marcha el procedimiento no está recogido en el texto de la L.R.R. Pero dicha posibilidad se deriva de la posición institucional de las Comunidades Autónomas

²⁷⁴ Una consideración normativa de dicho fenómeno en la previsión contenida en el Art. 7 R.D. 769/1982 (componentes electrónicos), "Las subvenciones que puedan concederse por las CC.AA. serán deducidas de las subvenciones concedidas por la Administración del Estado" y en el Art. 2 R.D. 2206/1980 (aceros especiales).

²⁷⁵ Cf. Debate parlamentario, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisión de Industria), núms. 159 y 160. Sesiones de 8 y 9 de mayo respectivamente.

prevista en la Constitución y, en consecuencia, no se requiere una pormenorización minuciosa en los textos legales de todas las formas de relación entre poderes territoriales, especialmente si se enmarcan dentro de la colaboración. Este tipo de relación es necesaria para el funcionamiento leal de todos los poderes públicos ²⁷⁶.

III.3.3. LA INTERVENCIÓN AUTÓNOMICA EN EL PROCESO DE EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA DE RECONVERSIÓN INDUSTRIAL

En principio nos movemos en el ámbito de las potestades de ejecución. Estas consisten en la facultad de aplicar las leyes. En consecuencia es inherente a dicha función todo lo referente a la organización de la actividad administrativa. En este sentido se encuentra dentro de los límites de la competencia autonómica la reglamentación de los medios y servicios que deben desarrollar la gestión de la política pública en el ámbito material de la industria y especialmente en la reestructuración de sectores industriales. En este orden de consideraciones el Tribunal Constitucional, utilizando la distinción doctrinal entre reglamentos normativos y administrativos, ha entendido que el segundo tipo de potestad reglamentaria forma parte del contenido de la competencia de ejecución ²⁷⁷. El fundamento de la misma reside en su carácter instrumental.

Este no es el criterio utilizado en la L.R.R. que establece un régimen competencial específico, al margen de las referencias estatutarias. El significado

²⁷⁶ En el Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña nº 123, 2 de marzo de 1983, se recoge la iniciativa autonómica para la reconversión de los sectores de forja pesada (sector formado por dos empresas), componentes del cobre y aceros comunes (pág. 3378).

²⁷⁷ Sent. T.C. de 4 de Mayo de 1982 (en relación a la materia laboral).

constitucional del sistema legal lo ha precisado el Tribunal Constitucional al enjuiciar el D.L. 21/1982 y la propia L.R.R.

El T.C. no ha considerado el carácter concurrente de las competencias estatales y autonómicas en la fase de elaboración de los planes. En cambio, en la fase de ejecución, se toma en consideración dicha faceta. En este momento se recuerda que existen distintos títulos competenciales en presencia y en consecuencia,

"la ejecución de los planes de reconversión industrial es una tarea común o responsabilidad común del Estado y las Comunidades Autónomas, por cuanto requiere la necesaria confluencia de potestades estatales y autonómicas para la consecución de unos objetivos comunes. En cualquier caso, lo que debe quedar claro es que por la misma concurrencia competencial a ejercer en régimen de responsabilidad común, las Comunidades Autónomas afectadas con competencias para la ejecución de planes no pueden quedar ausentes de los órganos de decisión que el Estado, en virtud de su competencia, haya establecido" 270

III.3.3.1. PARTICIPACION EN EL APARATO ADMINISTRATIVO ESPECIFICO DE LA RECONVERSION INDUSTRIAL

La implantación de la política de reconversión requiere la creación de una organización específica, de unos entes que pueden actuar en el tráfico jurídico de forma ágil y flexible sin las trabas impuestas a una organización de carácter burocrático. El recurso a

270 (Fq Jq 5q, Sent. T.C. 29/1986). El T.C. no ha cuestionado el requisito de la "afectación", seguramente porque no ha sido planteado por la Xunta de Galicia ya que en torno al mismo existió consenso entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria. Vid. referencias nota 4.

sistemas de trabajo propios de otro tipo de organización aparece como una necesidad ligada al carácter técnico y no jurídico de la actividad que deben realizar los poderes públicos en determinados momentos de dicho proceso. Para ello la L.R.R. regula diferentes posibilidades y prevé la participación de la Administración autonómica en los diferentes órganos y entes que creen los Decretos sectoriales, mención necesaria para articular la intervención autonómica ²⁷⁰. El carácter de gestión de los mencionados entes deberá combinarse con la colaboración de las empresas.

La tramitación parlamentaria del Decreto-ley 3/1983 modificó el texto en relación a la formación de los órganos rectores de la Gerencia de los planes sectoriales. La Gerencia tiene un órgano colegiado de gobierno en el que estarán representadas la Administración del Estado y la Administración de las

²⁷⁰ La Sent. T.C. 29/1986, de 20 de febrero, considera que el texto correspondiente al R.D.-Ley 8/1983, en su dicción literal no es conforme con la Constitución en cuanto no prevé la representación de la Junta de Galicia en estas Entidades y órganos, ya que la alusión a la representación del Estado en las sociedades de reconversión, en el contexto del Decreto-ley, no puede entenderse comprensiva de la representación de las Comunidades Autónomas. Este es uno de los supuestos en que el T.C. ha declarado inconstitucional y nulo el precepto por omisión. Seguramente la explicación de dicha decisión resida, en primer lugar, en una cuestión fáctica, cuando se dicta la sentencia, el R.D.-Ley ha sido sustituido por la L.R.R. y por lo tanto el fallo no tiene trascendencia práctica. En segundo lugar dicho fallo es posible porque, valga la redundancia, es consecuencia de un recurso de inconstitucionalidad y no de un conflicto de competencias. Aunque el T.C. a pesar de tratarse de este tipo de proceso, en el momento de determinar el alcance y contenido del fallo distinguirá, atendiendo sobre todo a consideraciones fácticas. Incluso en el ámbito de recurso de inconstitucionalidad el T.C. ha sido reacio a aplicar la inconstitucionalidad por omisión. Seguramente por la posible extralimitación de sus facultades que esta técnica puede significar. Vid. una utilización de la misma en la Sent. T.C. 45/1989, de 20 de febrero, en la que precisamente se realizan importantes consideraciones en orden al alcance del fallo.

Comunidades Autonomas afectadas" (art. 7.1.). La introducción de esta modificación era necesaria para adecuar el mencionado precepto a la Constitución. La composición concreta de los órganos del ente deberá respetar el criterio de no predominio de la administración estatal ²⁰⁰.

La L.R.R. remite al Decreto sectorial la creación de la Gerencia y por lo tanto dicha disposición regulará la composición, competencias y funciones de los diferentes órganos, así como la adscripción orgánica y funcional del ente creado. Esta adscripción se plantea de forma problemática debido al carácter mixto del órgano de dirección. En todo caso no podrá comportar la facultad de dictar instrucciones ya que éstas emanan del órgano de gobierno del ente. La conciliación de puntos de vista diferentes por parte de las Administraciones públicas en presencia deberá efectuarse en el seno del mencionado órgano ²⁰¹.

²⁰⁰ Vid. Sent. T.C. 29/1986, en relación a la formación de los órganos de la Comisión gestora de la Z.U.R. (F.J. sexto): "no puede estarse ajustado a la Constitución el predominio o superior participación de la Administración del Estado bien por razón de número de representantes o por ostentar la presidencia de la Comisión Gestora o la dirección de la Oficina Ejecutiva".

²⁰¹ El R.D. 2010/1981 (textil) creó una Gerencia, adscribiéndola a la Comisión Ejecutiva del Plan. Como se trata de una disposición dictada en virtud de la primera legislación sobre reconversión tiene una estructura organizativa diferente ya que la Comisión ejecutiva es el órgano, de composición mixta, que tiene atribuidas las competencias para la ejecución del Plan y sus actuaciones tienen carácter resolutorio. El carácter unipersonal de la Gerencia textil se explica por la estructura de la mencionada Comisión. La disposición transitoria segunda de la L.R.R. prevé la adecuación de las Gerencias en funcionamiento a la nueva regulación. El art. 10 del R.D. 1271/1984 (construcción naval) crea una Gerencia con competencia sobre todo el sector. La adscripción al Ministerio de Industria y Energía no puede entenderse en el sentido de la relación de instrumentalidad que caracteriza la posición de la Administración institucional. La composición mixta de su órgano de dirección no lo permite. La adscripción deberá entenderse en el sentido de determinar la forma de dotación de medios personales y financieros, tal y como

El artículo 7.2. de la L.R.R. dispone la necesaria participación de la Administración autonómica en las Sociedades de Reconversión que se creen mediante los decretos sectoriales. Esta participación se extiende a todos los órganos de la sociedad. La Administración pública estará representada en el órgano soberano de la sociedad, la junta general y en el órgano de administración de la sociedad. En lo que concierne al número de representantes y las características de los mismos, deberemos estar a las previsiones de los decretos sectoriales y en su defecto a los Estatutos de la Sociedad de Reconversión **202**.

La representación autonómica se coloca en una posición de subordinación en relación a la representación estatal. Esta es la única que debe prestar su conformidad a las decisiones societarias que puedan afectar a los planes de reconversión. Quizas hubiera sido mas clarificador y mas acorde con la naturaleza pública de la representación autonómica la previsión de una única representación administrativa, pero formada, designada, mediante acuerdo de las diferentes administraciones en presencia **203**.

parece deducirse de la referencia en el último inciso del mencionado artículo a la financiación del órgano unipersonal (Secretaría Técnica); ésta se hará con cargo a las partidas asignadas para la reconversión industrial de los presupuestos del Ministerio de Industria y Energía. Sobre esta cuestión Vid. MALARET, E., "La inserción de las Z.U.R. en el marco competencial estatutario", en Autonomías, 1985, 2-3, pág. 67 y ss.

202 El art. 12.5 R.D. 295/1985 (fertilizantes) precisa que "el nombramiento de la mitad de los componentes del Consejo recaerá sobre miembros de la Administración del Estado y será efectuado por la Junta General a propuesta del Ministerio de Industria y Energía. En el Consejo se incluirá necesariamente un miembro de cada Comunidad Autónoma afectada". Sobre los problemas inherentes a la participación pública de los órganos societarios, OTERO LASTRES, op. cit. pág. 314 y ss.

203 La visión de una junta general de una Sociedad de Reconversión en la que las diferentes Administraciones

III.3.3.2. LA PARTICIPACION DE LA ADMINISTRACION AUTONOMICA EN LA INTEGRACION DE LAS EMPRESAS AL PLAN DE RECONVERSION

Como en el apartado anterior, trataremos unas facultades administrativas inherentes a la función ejecutiva. Pero como la L.R.R. y el Tribunal Constitucional no han utilizado los parámetros usuales en la caracterización de las potestades en cuestión, debemos detenernos brevemente en el análisis de las soluciones legales y judiciales adoptadas.

La iniciación del procedimiento de integración de las empresas al plan de reconversión se produce mediante la presentación del correspondiente programa y solicitud de beneficios ante la Administración. Solicitud que se presenta ante los Departamentos correspondientes de la Administración Autónoma, en el supuesto de que hayan asumido competencias en materia de desarrollo y ejecución de los planes de reconversión ²⁰⁴. Dicha solicitud se tramita, juntamente con un informe al Ministerio de Industria y Energía (art. 5.2.).

La lectura de la mencionada previsión legal sorprende al contrastarla con el tenor literal de los preceptos estatutarios que asignan, de forma exclusiva, la competencia de ejecución a las Comunidades Autónomas. Dicha competencia parece tener un contorno muy claro ya que se define la función en relación a un objeto preciso

Públicas presenten diferentes estrategias no parece lo más acorde con el necesario comportamiento colaborador de los poderes públicos.

²⁰⁴ De acuerdo con las modificaciones introducidas en sede parlamentaria. La Sent. T.C. 29/1986, declara inconstitucional la ausencia de intervención autonómica en dicho trámite.

y determinado (elementos que definen la competencia), y en cambio queda desdibujada por la regulación introducida en la L.R.R..

Si en virtud de criterios facticos, de consideraciones relativas a la eficacia de la intervención pública no se considera conveniente ejecutar la reconversión de los diferentes sectores de forma separada, parece que debiera acudir a técnicas cooperativas, que posibiliten el ejercicio conjunto de las competencias. Si se considera que no es posible escindir territorialmente la ejecución de los planes para garantizar, por ejemplo, el equilibrio entre los sacrificios requeridos a las diferentes empresas que formen el sector o potenciar fusiones o agrupaciones de sociedades ubicadas en diferentes Comunidades Autónomas, los diferentes instrumentos cooperativos ofrecen un marco para la intervención conjunta de las diferentes instancias territoriales ²⁰⁵.

El Tribunal Constitucional, partiendo de la conjunción de competencias que concurren en la ejecución de los planes de reconversión, estima que se configura una "tarea común". Este ámbito de responsabilidad compartida requiere por tanto la "necesaria confluencia del ejercicio de potestades estatales y autonómicas para la consecución de objetivos comunes" ²⁰⁶.

²⁰⁵ La Ley 21/1982 atribuía la resolución de los expedientes de integración de las empresas al plan a una Comisión Ejecutiva formada por representantes de las Administraciones estatal y autonómica. Los diferentes Decretos sectoriales establecieron la posibilidad de recurrir en alzada los mencionados actos administrativos. La resolución de dicho recurso era competencia del Ministerio de Industria y Energía, creando una situación peculiar al no existir relación jerárquica entre la Comisión Ejecutiva, de composición mixta, y el órgano resolutorio de la alzada. La atribución de una potestad de control efectuada por una norma de rango reglamentario es discutible y de difícil encaje en el sistema de articulación de competencias diseñado en la Constitución.

²⁰⁶ Sent. T.C. 29/1986 (Fq Jq 5q). Parece discutible la introducción, a través de la jurisprudencia

Se plantea pues la determinación de la naturaleza y extensión del informe que necesariamente deberá emitir la administración autonómica. La L.R.R. y las correspondientes disposiciones sectoriales nada aclaran sobre esta cuestión. De acuerdo con las competencias estatutariamente asumidas parece que dicho informe deberá pronunciarse sobre todos los aspectos que plantee la solicitud y el correspondiente programa que obligatoriamente deberá acompañarla. De forma concreta deberá tratar sobre la adecuación del programa empresarial a los objetivos del plan y la idoneidad de los beneficios solicitados con las medidas propuestas para hacer efectiva la reconversión en el nivel de la empresa en cuestión.

El pronunciamiento de la Administración autonómica tiene el carácter de propuesta de resolución a los efectos de la resolución definitiva que deberá adoptar la Administración estatal. Pero la intervención autonómica no puede ser igual, no puede tener el mismo alcance que si actuase un órgano periférico de la Administración estatal, situación que en todo caso debería reputarse inconstitucional. Por lo que en el supuesto de apartarse de dicha propuesta el órgano resolutorio deberá motivar su pronunciamiento ²⁰⁷.

constitucional, de la institución alemana de las "tareas comunes". Esta figura, introducida en la Ley Fundamental de Bonn (art. 91) por una reforma constitucional, puede ser de utilidad para exponer el fenómeno de la concurrencia de competencias en el diseño y ejecución de políticas públicas, sobre todo en el ámbito económico, pero tiene actualmente un encaje difícil en nuestro texto constitucional.

²⁰⁷ Sería de aplicación lo establecido en el art. 43.1. c) de la L.P.A. en relación a los informes emitidos por órganos consultivos.

III.3.4. COLABORACION EN LA SUPERVISION DE LA POLITICA DE RECONVERSION INDUSTRIAL

Al enfocar el tema de la atribución de competencias referidas a la potestad de supervisión de la actividad de los particulares es preciso, en primer lugar, encuadrar esta intervención pública en un concreto título competencial. Esta labor de subsunción es la que nos permite posteriormente determinar el alcance y contenido de las facultades de las instancias territoriales.

Este es el camino seguido usualmente por el Tribunal Constitucional cuando se enfrenta a una situación conflictiva. En primer lugar se averigua cual es el título competencial bajo cuyo manto se cobijan unas determinadas actuaciones. Los criterios empleados, fundamentalmente el específico, el objetivo y el teleológico, persiguen siempre la misma finalidad, determinar el título material predominante y, en consecuencia, utilizar los parámetros de éste para señalar el ente titular de la competencia controvertida. En segundo lugar se precisa el carácter de la función, normativa o ejecutiva. El Tribunal Constitucional, de forma reiterada, ha señalado que la potestad de control, en su doble vertiente de inspección e imposición de sanciones, tiene carácter meramente ejecutivo ²⁰⁰. Distinto es el tratamiento del régimen jurídico relativo al ejercicio de estas potestades administrativas. Es indudable que esta faceta tiene carácter normativo.

Realizada la tarea de subsunción de una actuación en un determinado título competencial, cuando se trata de una facultad inherente a la función ejecutiva y la

²⁰⁰ Sents. T.C. 143/1985, de 4 de octubre; 95/1984, de 18 de marzo (en ésta se diferencia el "seguimiento" del control); 102/1985, de 4 de octubre; 249/1988, de 20 de diciembre; 95/1986, de 10 de julio; 186/1988, de 17 de octubre.

materia en cuestión es competencia autonómica, automáticamente la potestad es asignada a la Comunidad Autónoma, ya que como regla general en todos los ámbitos de competencias atribuidos a la Comunidad, ésta asume la función de administrar.

Pero este criterio, que simplifica las tareas públicas y facilita la relación particulares-Administración no es el que sigue la L.R.R. Tampoco el Tribunal Constitucional optará por la mencionada solución clarificadora sino que apelará a la figura de las "tareas comunes" sin extraer las consecuencias de dicha calificación de raigambre germánica: la Administración mixta.

La L.R.R. contiene dos referencias a fórmulas de control. Por un lado crea la Comisión de Control y Seguimiento, y por otro, distribuye facultades de inspección y sanción a las diferentes Administraciones Públicas.

Ahora bien, la denominada Comisión de Control y Seguimiento, de composición mixta, no ejerce verdaderas funciones de control al carecer de competencias para adoptar medidas. Su función es, como indica el segundo término calificatorio, una función de carácter evaluador de la implementación de la política sectorial, así como garantizar la transparencia del proceso. Solamente de forma indirecta lo controla.

La L.R.R. garantiza la participación de las Comunidades Autónomas "afectadas" en la Comisión de Control y Seguimiento de los diferentes sectores de reconversión. Dicha presencia no estaba prevista en el R.D.-Ley 8/1983, y por este motivo fue reputado inconstitucional por el Tribunal Constitucional ²⁰⁰. Los

²⁰⁰ Sent. T.C. 29/1986 (Fq Jq 6q). La no previsión de la intervención autonómica en las Comisiones de Control y Seguimiento fue motivo de enmiendas por parte de todos

diferentes Decretos sectoriales recogen esta previsión, pero no precisan las Comunidades Autónomas que deben formar parte del mencionado órgano ²⁰⁰. Con lo cual dicha concreción queda remitida a una fase posterior, no formalizada en términos jurídicos y por lo tanto sujeta a negociación política.

Las auténticas funciones de control se reparten en la L.R.R. entre la Administración estatal y la autonómica. En relación a la actividad de verificación de la conducta empresarial, presentación de informes e inspecciones, expresamente se asigna a una y otra sin más precisión. En cambio, en relación a la consecuente imposición de medidas sancionadoras no se indica nada (arts. 33 y 34). Ni la ley ni los Decretos sectoriales que se remiten a la ley, contiene referencia alguna a la titularidad de la potestad sancionadora ²⁰¹. No plantea problemas en cambio la titularidad de la potestad de revocación de los beneficios en el supuesto de incumplimiento ya que esta vinculada a la facultad de

los grupos parlamentarios en la tramitación parlamentaria. Vid. la fundamentación de las mismas en Diario de Sesiones del Congreso de Diputados. Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios, 8 de mayo de 1984. Por esto el Dictamen de la Comisión ya recoge la presencia de las Comunidades Autónomas, B.O.C.G. Congreso de los Diputados, Serie E, nº 45, 16 de mayo de 1984.

²⁰⁰ Constituyen una excepción las dos disposiciones que ordenan la reconversión de grupos de empresas: R.D. 1380/1984 (ITT España) y R.D. 876/1984 (Unión Explosivos Río Tinto). En relación al primero, seguramente la concentración territorial de las instalaciones de dicho grupo en la Comunidad de Madrid, que no tiene asumidas competencias en esta materia, explica la ausencia de participación autonómica. En lo que atañe al segundo, el motivo no está claro, pues dicho grupo empresarial tiene intereses en distintos sectores, algunos incluso sometidos también a procesos de reconversión (como fertilizantes) e instalaciones en diferentes Comunidades Autónomas con competencias en la materia. Quizás la explicación reside en el carácter atípico de dicha reconversión.

²⁰¹ Con los problemas que puede plantear el principio de non bis in idem.

asignación de los mismos.

Como ha recordado el T.C. las operaciones de control y vigilancia, incluida la potestad sancionadora, entran indiscutiblemente en el orden de la ejecución ²⁰². Por tanto, vuelve a plantearse la cuestión relativa al encaje en el orden competencial de la L.R.R. Sobre todo, porque como hemos visto el E.A.C. hace referencia expresa a las competencias ejecutivas de la Generalitat en materia de planes de reestructuración de sectores industriales. El propio E.A.C. precisa el alcance de la función ejecutiva, incluyendo la inspección (art. 25.2.) ²⁰³.

La dualidad prevista en la L.R.R. no parece ser muy lógica desde el punto de vista constitucional ni tampoco desde una perspectiva funcional, de eficiencia en el funcionamiento de los servicios públicos.

Corolario de las facultades relativas a la aprobación de los programas presentados por las empresas y concesión de beneficios es que las operaciones de control y vigilancia concernientes al efectivo cumplimiento de los compromisos asumidos por los beneficiarios de los auxilios económicos concedidos, en la medida en que son un modo cualificado del ejercicio de las competencias de ejecución, deben llevarse a cabo por la Administración autonómica ²⁰⁴. El hecho de que la fase de elaboración y formulación de los planes, incluso la de integración de las empresas, se realiza de forma

²⁰² Vid., por ejemplo, Sents. T.C. 102/1985, de 4 de octubre; 95/1986 y 249/1988, de 20 de diciembre.

²⁰³ Sobre el alcance y significado de la función ejecutiva de la Generalitat de Cataluña, ARGULLOL, E., "Introducció al títol primer", en la obra colectiva, Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (I), Barcelona, 1988, págs. 321 y ss.

²⁰⁴ Cf. los expresivos términos utilizados en relación a los programas de racionalización de las estructuras agrarias, en el Fq Jq 5q. Sent. T.C. 95/1986.

conjunta por las diversas instancias no explica la adopción de una fórmula como la prevista por la L.R.R. en relación a la supervisión ²⁰⁵. O se respeta la competencia autonómica, en el sentido que en el territorio de la Comunidad Autónoma solamente ésta pueda desarrollar las actividades mencionadas o se buscan fórmulas de colaboración que permitan algún tipo de presencia de la Administración estatal. La utilización instrumental de medios materiales y personales de una Administración por parte de otra puede facilitar el ejercicio de las tareas de inspección, sobre todo cuando se requiere una cierta especialización. Los principios de dicha colaboración han sido precisados por el T.C. en sus rasgos esenciales, aunque es necesaria una caracterización más detallada de los distintos supuestos que pueden cobijarse bajo esta referencia ²⁰⁶. La duplicidad de control encuentra su fundamento constitucional en una visión de las competencias que atiende no a bloques homogéneos de materias sino a

²⁰⁵ El T.C. fundamenta en la concurrencia de competencias la dualidad de potestades administrativas, de forma que se obtienen unos resultados un tanto sorprendentes ya que ambas Administraciones pueden llevar a cabo "idénticas funciones", Sent. T.C. 29/1986, (Fq Jq 6q D).

²⁰⁶ Sent. T.C. 143/1985, de 24 de octubre. Una referencia a las distintas modalidades previstas en el ordenamiento autonómico en ALBERTI, E., "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", R.E.D.C., 1985, 14, págs. 140 a 144, reproducido en AJA, E.; TORNOS, J.; FONT, T.; PERULLES, J.M. y el autor mencionado, El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas, Madrid, 1985, págs. 397 a 400. CF. por ejemplo, la doble dependencia funcional de la Inspección de Trabajo. Tiene dentro de sus cometidos materias que son competencia del Estado y materias competencia de las CC.AA. y significativamente dentro de estas últimas la ejecución de la legislación laboral. "La coincidencia en unos mismos funcionarios de esta doble cualidad, con la innegable ventaja de la simplificación, a efectos también del administrado, sólo es constitucionalmente aceptable en tanto que la dependencia jerárquica de la Administración estatal no suponga interferencia de la actuación de los Inspectores como órganos al servicio y bajo la dependencia funcional de la Administración autonómica". (Sent. T.C. 102/1985, de 4 de octubre, Fq Jq 1q).

ámbitos puntuales. Dicha parcialización de la intervención pública, que puede tener alguna coherencia en el plano de la regulación normativa, encaja difícilmente con los principios constitucionales que rigen el comportamiento de las Administraciones Públicas.

Para aprehender el correcto funcionamiento de los poderes públicos es preciso atender a los criterios estructurales de relación entre instancias territoriales. De acuerdo con este canon interpretativo las potestades inherentes a la función ejecutiva deben entenderse asignadas a las CC.AA preferentemente. Solamente cuando se trate de una materia atribuida totalmente al Estado y sin conexión con otras, y sobre todo que no tenga carácter instrumental en relación a otro ámbito material, debe entenderse como competencia estatal ²⁰⁷.

Una vez fijado el parametro de referencia, no se alcanza a discernir el fundamento de la presencia de la

²⁰⁷ El T.C. ha utilizado, en cambio, una línea argumental que parte de la delimitación puntual de las competencias. De acuerdo con el criterio teleológico utilizado también para subsumir una actividad en un determinado título material, ha indicado que "por las distintas finalidades que persiguen con el control (de las taquillas), y que pueden coexistir prácticamente, pues mientras para el Estado se refieren al (Fondo y a la imposición fiscal) para la Comunidad Autónoma se dirigen al conocimiento de los datos precisos para (la distribución de las subvenciones). El control (de taquilla) ejercido por el Estado, a efectos de gestión unitaria (del Fondo de Protección a la Cinematografía), no empece ni perjudica el que pueda ejercer, también en su propio ámbito territorial, la Generalitat a otros efectos (Sent. T.C. 149/1985, de 5 de noviembre). Esta concepción trae consigo la posterior búsqueda de mecanismos de colaboración para cruzar información, de acuerdo con el deber recíproco de información mútua establecido con carácter general en el art. 2. L. Proceso Autonómico. El T.C. en la Sentencia de 5 de agosto de 1983 (LOAPA) entiende que "el deber de información recíproco entre la Administración del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas puede entenderse como una consecuencia del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas".

Administración estatal. Sobre todo porque la actividad de inspección y la ulterior potestad de revocación de beneficios, así como la de imposición de sanciones, no tienen carácter discrecional. Se trata del ejercicio de potestades regladas, muy sujetas al ordenamiento y, por tanto, difícilmente pueden ejercerse de forma distinta en el territorio.

CAPITULO IV

ESTRUCTURA Y SIGNIFICADO
DE LA
RELACION JURIDICA
ENTRE
ADMINISTRACION Y EMPRESAS
EN EL PROCESO DE
RECONVERSION INDUSTRIAL

IV.1. UNA CUESTION PREVIA: LA PARTICIPACION DE LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES Y SINDICALES EN EL PROCESO DEL PLAN SECTORIAL.

Anteriormente hemos expuesto el procedimiento de elaboración de los Decretos sectoriales. Nos interesa señalar algunos rasgos del mismo ya que son fundamentales para explicar el significado de la relación entre Administración y empresas.

En primer lugar es preciso destacar que la participación de las asociaciones representativas de los diferentes intereses en presencia se produce en la fase de elaboración del plan sectorial y no se reproduce posteriormente en la instrumentación normativa del mismo, apartándose del trámite de audiencia previsto en el art. 130.4 L.P.A. La peculiaridad de los Decretos sectoriales, su carácter de disposición-medida, así como la previsión de un procedimiento propio en la L.R.R. explican este diferente trato. En cambio, es preciso señalar que el significado de la participación de las organizaciones empresariales y sindicales es el mismo, permite garantizar "el acierto y oportunidad" de la disposición mediante la ponderación de los intereses en juego. Este conocimiento permite formarse una visión de la realidad en la que habrá de operar el producto

normativo¹. Especialmente en este supuesto porque solamente una comprensión de la problemática sectorial que tome en consideración los intereses de los diferentes agentes sociales puede permitir la adopción de la decisión justa y correcta.

La decisión administrativa debe atender no solamente consideraciones de estricta legalidad sino también de oportunidad. Esta doble perspectiva se da siempre cuando la decisión tiene un contenido normativo y es por tanto susceptible de sucesivas aplicaciones en el tiempo. Es preciso señalar que el criterio de legalidad incorpora el principio de no discriminación y en consecuencia debe tomarse en consideración la idea de un reparto equitativo de las cargas inherentes al proceso de reconversión.

En segundo lugar debemos señalar que el carácter participado del proceso de producción normativa supone la existencia de centros de decisión autónomos. Precisamente estos sujetos son los que posteriormente ejecutarán el plan, entendiendo por ejecución un proceso complejo, sin la

¹ Esta función de la fase de instrucción en BERTI, G: Interpretazione Costituzionale, Padova 1987. Este autor utiliza el esquema estructural expuesto por SANDULLI, A.M.: Il procedimento amministrativo, Milano 1964. Esta obra es quizás el trabajo más citado por la doctrina italiana. El mismo esquema expositivo en Manuale di Diritto Amministrativo, Napoli, 1982, págs. 569 y ss. Citamos por la edición que manejamos.

connotación de automatidad que tradicionalmente tiene.

Anteriormente hemos indicado que el contenido de las normas de programación se caracteriza porque la prescripción de conductas opera indirectamente ². No se limitan las conductas activas sino que se establecen unos objetivos y se instrumentan unos medios con la finalidad de orientar la actividad de los sujetos. Pero éstos tienen un margen de libre determinación, pueden organizar su actividad como mejor les convenga para la realización del fin propuesto. De esta peculiaridad de las normas de planificación se deriva el hecho de que para su plena eficacia se requiera la adhesión de los sujetos destinatarios ³. Estos no son meros beneficiarios pasivos de la regulación sino que se requiere su actuación para el desarrollo de la ordenación legal. Este consenso previo que posibilitará la posterior ejecución será más o menos espontáneo, pero es en

² No utilizamos el término directiva, con el que a veces se hace referencia a este tipo de normas, por su carácter polisémico. Como ha señalado FERNANDEZ RODRIGUEZ, "no hay acuerdo sobre su contextura dogmática" dada la diversidad de usos y funciones que se le asigna, aunque siempre se utiliza referido a la idea de norma que determina objetivos pero deja la elección de los medios en manos de otros sujetos, "Los Poderes Públicos de ordenación bancaria y su eficacia preventiva", en Estudios en Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasi, op. cit. pág. 420, especialmente nota 80.

³ ROBILANT, E.: Direttiva economica e norma giuridica, Torino, 1955.

todo caso necesario ⁴.

En tercer lugar conviene tener presente que los sujetos que intervienen en este procedimiento no son las empresas sino entidades representativas de intereses más amplios. Actúan en esta fase de elaboración del plan sectorial las organizaciones empresariales y sindicales que representan el conjunto de intereses que confluyen en un determinado sector. La adecuada armonización de estos interlocutores así como su protagonismo permite obtener como resultado un plan ajustado a las necesidades reales del sector. En consecuencia garantiza tanto la viabilidad del mismo como un tratamiento no discriminatorio ⁵.

⁴ La falta de consenso en la adopción de determinadas ordenaciones sectoriales explica no sólo el incumplimiento o retraso en la realización de los objetivos propuestos sino que en algunos casos ni siquiera se pondrá en funcionamiento el plan de reconversión sectorial. Quizás los casos más significativos sean los sectores del calzado y aceros comunes. En el primero, el minifundismo empresarial (1800 empresas) parece la causa explicativa de la falta de aplicación de las medidas previstas en el plan. Así en el Libro Blanco de la Reconversión y Reindustrialización se señala que el desacuerdo de empresarios y sindicatos, junto con la falta de dotación presupuestaria no han permitido un auténtico plan de reconversión sectorial en el sentido de asignación clara y precisa de unos objetivos y dotación de medios acorde con los mismos. Asimismo, en relación al sector de aceros comunes, se indica en el mismo texto que no existe "propriadamente dicho un plan", ni se ha conseguido aunar voluntades. Vid. Libro Blanco de la Reconversión y Reindustrialización, Madrid, 1982, págs. 174 y 70 respectivamente.

⁵ En este sentido en el Libro Blanco de la Reconversión y Reindustrialización se señala que un planteamiento excesivamente microeconómico, basado solamente en los proyectos de reconversión empresarial, y la falta de un

En cambio la etapa posterior se instrumentará mediante la colaboración de las empresas -tomadas ya en su consideración individual- con la Administración.

horizonte de competencia internacional, son los dos elementos explicativos del deficiente desarrollo del plan de reconversión textil. Vid. Libro blanco de la Reconversión y Reindustrialización, Madrid, 1982, págs. 166 y 167.

IV 2. LA INTEGRACION DE LAS EMPRESAS EN LA ORDENACION SECTORIAL.

IV.2.1. EL PROCEDIMIENTO.

Con la promulgación del correspondiente Decreto de declaración de sector en reconversión se inicia la fase de ejecución de la política de reconversión. El decreto sectorial significa una primera concreción de las previsiones legales, de acuerdo con los objetivos establecidos en el plan, delimita las medidas reguladas en la ley, escogiendo cuáles son de aplicación para la reestructuración del sector en concreto y sobre todo define las características y requisitos para su aplicación. Pero es necesaria otra operación que concretice, que individualice las medidas para cada una de las empresas del sector.

La vinculación entre las empresas y el plan sectorial instrumentado por Decreto se produce de forma voluntaria. La decisión de incorporar una empresa al proceso de reconversión puesto en marcha en un determinado sector es fruto de la voluntad expresada por los órganos de la empresa, es el resultado de la libre decisión empresarial. La intervención administrativa en un sector en crisis se instrumenta mediante el plan y la sujeción al plan de todas las ayudas a las empresas, la no inserción en el proceso de

reordenación sectorial puede significar en algunos casos la expulsión del mercado, la desaparición de la empresa. Pero en todo caso, entrar o no en el proceso de reestructuración es fruto de la libre decisión empresarial y de la valoración que la empresa haga acerca de las consecuencias de su actuación.

El procedimiento para acogerse a la reconversión está previsto en la L.R.R. y regulado de forma pormenorizada en los correspondientes decretos sectoriales ¹

IV.2.1.1. LA IMPORTANCIA DEL PROCEDIMIENTO ²

En la concepción tradicional de la Administración como ejecutora de la Ley el centro de atención del sistema de Derecho Público lo constituye el acto administrativo ³. La toma en consideración del procedimiento de formación de la

¹ Como ha señalado Martín Retortillo, S., es imposible formalizar las relaciones entre administración económica y empresas a través del cauce de la L.P.A., en "Las nuevas perspectivas...", op.cit., pág.45

². Con este expresivo encabezamiento trata ENTRENA CUESTA, R. el procedimiento administrativo, en Curso de Derecho Administrativo (I), Madrid, 1986 (9a ed.) pág. 269.

³ En 1903, en el prefacio de la 5ª edición de su "Precis de Droit Administratif et de Droit Public Général" HAURIOU decía que la teoría del acto administrativo era la concepción jurídica que había servido para ordenar el Derecho Administrativo. La construcción del Derecho Administrativo sobre la categoría del acto se fundamenta en la concepción de la Administración como ejecución de la Ley. En torno a esta visión GIANNINI ironiza sobre las "sutilezas" de la doctrina para conciliar esta concepción de la Administración con el amplio margen de discrecionalidad reconocido a la Administración en el ejercicio de sus poderes, Istituzioni di Diritto Amministrativo, Milano, 1981, pág. 287, nota 1.

voluntad administrativa se efectúa de forma limitada, entendiéndose meramente como el aspecto formal del acto administrativo ⁴. El procedimiento se contempla en tanto que conjunto de actos ordenados para la realización de un fin ⁵.

⁴ En España siguen este criterio GARRIDO FALLA, F.: Tratado de Derecho Administrativo, (I), Madrid 1987, (10a ed.) págs. 436 y ss. ENTRENA CUESTA, R.: Curso... op.cit. págs. 269 y ss. Este es también el criterio mayoritario en la doctrina administrativa francesa, un breve repaso de la más significativa nos permitirá ilustrar esta afirmación. VEDEL, G.: Droit Administratif, Paris, 1961, (2a ed.). Este autor no aborda la categoría de acto administrativo como tal sino solamente una faceta del mismo, la que se inserta en la idea de privilegio de decisión ejecutoria. En consecuencia no aparece ninguna referencia al procedimiento. LAUBADERE, A. de: Traité élémentaire de Droit Administratif, Paris, 1963, (3a ed.). Este autor se refiere brevemente a las "formas" y procedimiento de elaboración del acto administrativo, dentro de su exposición del régimen jurídico de los actos administrativos, vid. págs. 234 y ss. WALINE, M.: Droit Administratif, Paris, 1963, (9a ed.). El maestro de Paris es sumamente ilustrativo de la concepción dominante en la literatura francesa, la única mención es para señalar, dentro del apartado relativo a las nulidades del acto, la posibilidad de que existan vicios de forma, vid. págs. 458 y ss. RIVERO, J.: Droit Administratif, Paris, 1985, (11a ed.). En esta magnífica síntesis la única referencia es la relativa al procedimiento de elaboración de la decisión ejecutiva, vid. págs. 100 y ss. DEBBASCH, C.: Institutions de Droit Administratif, Paris, 1986 (2a ed.). En esta obra, de factura más reciente se sigue el mismo criterio, solamente aparece una breve referencia, al exponer el régimen jurídico de los actos administrativos. El fundamento de esta falta de tratamiento sustantivo del procedimiento radica seguramente en la posición central del acto administrativo. No parece en cambio que puede achacarse a la falta de una ley general de procedimiento ya que esta última circunstancia se da también en Italia y en cambio en este país la literatura sobre la cuestión es importante, con monografías específicas. Aunque no todos los autores contemplan el procedimiento como una categoría sustantiva sí que le otorgan entidad propia a efectos expositivos. El procedimiento es tratado de forma específica y diferenciada del acto. Una exposición de las distintas posturas doctrinales en BERGONZINI, G.: L'attività del privato nel procedimento amministrativo, Padova, 1975.

⁵ Esta falta de identidad del procedimiento se plasma en la expresión "acto-procedimiento", acuñado por FORTI, Vid. GARRIDO FALLA y ENTRENA CUESTA, ops. cit. o también en

El procedimiento se contempla en tanto que conjunto de formalidades arbitradas en garantía del particular, como una exigencia del proceso de juridificación del quehacer administrativo ⁶.

De forma progresiva se desplaza el centro de atención de la ius publicista, de una visión limitada a la forma final y externa del actuar administrativo se pasa a una perspectiva procedimental. Se toma en consideración el proceso de elaboración de la decisión administrativa ⁷. El tratamiento institucional del procedimiento administrativo permite explicar la variedad de intereses que

algunas de las posiciones que giran en torno a la idea de acto administrativo complejo. Una crítica a esta heterogeneidad de significados y en concreto a esta concepción del acto complejo en ENTRENA CUESTA, R.: "El acto administrativo complejo en la esfera local", R.E.V.L. 1957, 95, págs. 656 y ss. Una exposición de la amplia bibliografía sobre esta figura y el distinto significado que se atribuye en JIMENEZ LUNA, P.A.: "Procedimiento y acto complejo en los colegios representativos", R.A.P., 1982, 98, págs. 127 y ss.

⁶ En este sentido es ilustrativo el encabezamiento del trabajo de ROYO-VILLANOVA: "El procedimiento administrativo como garantía jurídica", R.E.P., 1949, 48, págs. 55 y ss.

⁷ La doctrina austriaca se ocupó en el primer tercio de siglo de esta cuestión. Así, MERKL, A. dedica uno de los capítulos de su conocidísima obra, Teoría general del Derecho Administrativo, al procedimiento administrativo, en tanto que conjunto de reglas de producción que condiciona la vía seguida por los actos administrativos. Traducción castellana, México, 1980, págs. 278 y ss. Aunque este autor contempla el procedimiento como un aspecto del Derecho administrativo formal, consecuencia de una concepción de la Administración de clara matriz kelnesiana. Vid. una referencia a esta última en GARCIA DE ENTERRIA, E.: "Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa", en la obra col. Estudios en Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí, op.cit. pág. 438.

las distintas secuencias a través de las que se forma el acto administrativo⁹. Pero los intereses que se contemplan son generalmente los de los ciudadanos implicados, de los particulares que intervienen en el procedimiento como titulares de derechos propios⁹.

La creciente complejidad de la vida social, la estructura política de carácter pluralista y la asunción de nuevas tareas por parte de la Administración comportan transformaciones en los modos de operar y de organizarse de los poderes públicos¹⁰. El cambio en el contenido de las normas, la progresiva disminución de los programas condicionados significa un aumento del ámbito de actuación administrativa no vinculado. En el modelo racional weberiano la norma jurídica condicionaba la acción administrativa pues incorporaba la premisa de ésta, la Administración se limitaba a observar las normas. Pero en el modelo actual de relaciones Ley Administración, ésta debe no solamente atender a las normas sino cumplir unos fines. Los elementos del quehacer administrativo se configuran en virtud de los resultados a

⁹ GIANNINI, M.S.: Istituzioni... op. cit. pág. 272.

⁹ Vid. la exposición de la obra de MERKL en GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: Curso de Derecho Administrativo (II), Madrid, 1981, (2a ed.).

¹⁰ GIANNINI es quizás el autor italiano que más ha insistido sobre la influencia de la estructura política de corte pluralista en las instituciones administrativas. Vid. Diritto amministrativo (I), Milano, 1970, y Premisas sociológicas e históricas del Derecho Administrativo, traducción castellana, Madrid, 1980.

alcanzar. El espacio abierto a la decisión de la Administración en su organización de la actuación a realizar es mayor.

En consecuencia, la caracterización garantista del procedimiento se complementa con la visión del procedimiento en su función organizadora, de articulación en una estructura de los distintos intereses colectivos en presencia ¹¹. La capacidad organizadora del procedimiento es tanto más importante cuanto mayor es el número de intereses ¹². Al contemplar la organización a través del procedimiento de integración de intereses colectivos heterogéneos se dota de sustantividad esta institución.

Esta perspectiva procedimental permite valorar la aportación de los órganos y sujetos -públicos o privados- diferentes de aquellos a los que se imputa formalmente el acto ¹³. Se toma en consideración todo el proceso de elaboración de la decisión administrativa.

Procedimiento y acto constituyen entidades distintas, si bien el segundo es esencialmente un resultado

¹¹ La función de organización de intereses cumplida por la Administración, en NIGRO, M.: Studi sulla funzione organizzatrice della Pubblica Amministrazione, Milano, 1966.

¹² GIANNINI, M.S.: Istituzioni... op. cit. pág. 273.

¹³ MARZONA, N.: Sistema amministrativo e processi economici, Padova, 1966, pág. 49.

jurídico del primero ¹⁴. Al no considerar el procedimiento sólo desde una perspectiva formal, como cauce limitador del poder frente al ciudadano, sino también como articulación de intereses, como sede de confrontación, se dota de sustancia propia al procedimiento. El procedimiento se caracteriza como cauce de negociación y de intercambio de información ¹⁵. Al tomar en consideración esta función podemos separar nitidamente el resultado final, el acto definitivo, del complejo proceso de formación del mismo. Pero el hecho de que concurren diferentes voluntades, de que el proceso de elaboración tenga carácter contradictorio no convierte el acto administrativo resultante en un contrato.

Ahora bien, es preciso tener presente que a diferencia de la función garantizadora, en la que por sus propias características los distintos trámites y momentos en que intervienen los particulares están rigidamente formalizados, en este nuevo significado el encuentro entre Administración e intereses es informal, al margen de toda regulación legal ¹⁶. En la Exposición de Motivos de la Ley de

¹⁴ BERTI, G.: La Pubblica Amministrazione como organizzazione, Padova, 1968, pág. 315 y ss.; "La struttura procedimentale de ll'Amministrazione Pubblica", Diritto e Società, 1980, págs. 437 y ss., e Interpretazione costituzionale, Padova, 1987.

¹⁵ GARCIA HERRERA, M.A.: "Administración e intereses en la Comunidad Autónoma del País Vasco", R.V.A.P., 1987. 19. pág. 72.

¹⁶ SUBIRATS, J.: "Notas acerca del Estado, la Administración y las políticas públicas", R.E.P., 1988, 59, pág. 177.

Procedimiento Administrativo (1958) está latente esta idea: "la Ley ha huido de la ordenación rígida y formalista de un procedimiento unitario en que se den todas aquellas actuaciones, integradas como fases del mismo, y en consecuencia, no regula la iniciación, ordenación, instrucción y terminación como fases o momentos preceptivos de un procedimiento, sino como tipos de actuaciones que podrán darse o no en todo caso, según la naturaleza y exigencias propias del procedimiento de que se trate". Como posteriormente veremos al exponer el esquema de la L.R.R. solamente es preciso conocer cómo empieza, cómo se impulsa la actuación administrativa, y cómo finaliza ésta, a quién se le imputará la resolución final. En efecto, lo que sí está claro es que la Administración ostenta la potestad de fijar la síntesis final.

Al introducir en el seno del proceso decisonal diversos intereses se externaliza el mismo. No en el sentido tradicional de que se podrá fiscalizar la regularidad del mismo, sino en tanto que la intervención de otros sujetos aporta transparencia a la toma de decisiones al posibilitar el contraste de opiniones, al permitir obtener mayor grado de información acerca de la realidad sobre la que se opera.

En consecuencia, la participación de intereses cumple otra de las finalidades del procedimiento: lograr el

acuerdo y eficacia de las resoluciones administrativas ¹⁷. La intervención de los particulares es un instrumento para el control del iter seguido por la Administración en su formulación ¹⁸. Las distintas operaciones realizadas por los diferentes sujetos actúan de presupuesto necesario del acto final ¹⁹. El acto resolutorio cobra un significado más preciso si se inserta en una concatenación de actuaciones. La toma en consideración del procedimiento a través del cual se desarrolla la acción administrativa permite contemplar el quehacer de la Administración desde una perspectiva dinámica²⁰ y de globalidad y significativamente, cuando el proceso de concreción del interés público se produce a través de la integración de los distintos intereses en presencia.

La garantía procedimental no debe contemplarse solamente desde el punto de vista patológico, de la reacción contra el acto administrativo, significa también una nueva forma de administrar. Al introducir la discusión, la contradicción en el seno de la toma de decisiones de la

¹⁷ Estos objetivos del procedimiento los plasmó la Exposición de Motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo: "La necesaria presencia del Estado en todas las esferas de la vida social exige un procedimiento rápido, ágil y flexible, que permita dar satisfacción a las necesidades públicas, sin olvidar las garantías debidas al administrado".

¹⁸ BARONE, G.: L'intervento del Privato nel procedimento amministrativo, Milano, 1969, págs. 35 y ss.

¹⁹ SANDULLI, A.M.: Il procedimento amministrativo, Milan, 1959 y Manuale di Diritto amministrativo, op.cit. págs.571 y ss.

²⁰ SANDULLI, A.M., Il procedimento...op.cit. pág. 36.

Administración se garantiza la eficacia y el buen funcionamiento de la misma ²¹. Esta forma de tomar en consideración todos los datos que aportan los diferentes sujetos permite un mejor conocimiento de la realidad y en consecuencia opera no solamente como garantía de imparcialidad sino también de una correcta ejecución.

La idea de acierto y eficacia de la decisión administrativa es tanto más relevante cuando lo que se ha prescrito a la Administración es un resultado, con independencia de la conducta realizada para la obtención del mismo. La importancia del cauce de adopción de decisiones es tanto más notoria cuanto mayor sea el contenido discrecional de la decisión y cuanto más plurales sean los interesados ²².

Esta función del procedimiento explica la relevancia constitucional del proceso de toma de decisiones de la Administración y la expresa referencia a la participación de los ciudadanos (Art. 105 C.C.). La virtualidad constitucional del principio de participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de los actos administrativos debe aprehenderse en el contexto de los principios estructurales y funcionales que determinan la posición constitucional de la Administración Pública. Así el art. 103 permite modular y delimitar el alcance y significado

²¹ BARONE, G.: op. cit. pág. 63 y ss.

²² GIANNINI, M.S.: Instituzioni...op.cit. pág. 273.

de la participación funcional ²³. Los principios de objetividad e imparcialidad operan como parámetros de valoración jurídica de toda la acción administrativa y muy especialmente respecto a las actuaciones no reguladas por la ley. Pero, al mismo tiempo, son el fundamento de un conjunto de técnicas que permiten la realización efectiva de tales principios. Es en este sentido que la funcionalidad del procedimiento despliega su eficacia. La regulación del comportamiento de la Administración debe tender a asegurar no solamente el correcto uso de las potestades administrativas sino también la ponderación de todos los intereses sobre los que éstas inciden ²⁴.

Los principios rectores de la organización administrativa, señaladamente los de objetividad y eficacia tienen una doble virtualidad; operan como reglas estructuradoras de la organización y como directivas de la actuación, prescriben el contenido de lo actuado.

²³ MARTIN RETORTILLO, L. ha señalado los principios constitucionales que sirven de orientación y límite a la participación: el principio de legalidad, el carácter servicial de la Administración y el principio de eficacia. Vid. "La participación en la Administración pública: principios y límites", en la obra colectiva La Participación, Lleida, 1987, págs. 99 y ss.

²⁴ BERTI ha señalado que la organización responde a la exigencia de objetivizar la actividad y los intereses, o sea a la funcionalización de la actividad. Funcional en el sentido de que la organización persigue unos intereses que le vienen asignados desde fuera. Interpretazione... op.cit.

IV.2.1.2. SU ESTRUCTURA EN LA RECONVERSION INDUSTRIAL.

Expuesto el significado del procedimiento en la adopción de las decisiones de la Administración señalaremos como los rasgos caracterizadores aparecen en el esquema diseñado por la L.R.R. ¹

¹ Exponemos el sistema de la L.R.R. indicando las diferencias con el régimen previsto en la Ley 21/1982 cuando éstas sean relevantes. Pero es preciso tener presente que el sistema L.R.R. solamente se aplica íntegramente a las empresas de sectores declarados en reconversión al amparo de esta disposición legal. Para las empresas pertenecientes a sectores con planes de reconversión aprobado con anterioridad, la Disposición transitoria primera preve su incorporación a la ordenación sectorial siempre y cuando lo soliciten dentro de los límites temporales previstos en el correspondiente plan y no haya sido aprobado un nuevo plan. Como es el supuesto del sector de construcción naval. Pero quizás lo más destacable es la posibilidad de que la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos autorice la aplicación de las nuevas medidas previstas en la L.R.R. a empresas con programas ya aprobados. En este caso las empresas deberán cumplir las nuevas condiciones establecidas por la comisión. Como puede fácilmente apreciarse la posición de estas empresas en la ordenación sectorial es un tanto atípica ya que pueden disfrutar de ayudas distintas de las otras empresas del sector. Esto puede significar una ventaja ya que el abanico de beneficios es más amplio en la última regulación de la reconversión y por tanto puede comportar una posible discriminación en relación a las otras empresas del sector, una alteración de las reglas de juego del proceso de ordenación sectorial. "En contrapartida", la posición de estas empresas en su relación con la Administración está sometida a una mayor imprevisión. Las condiciones que la Comisión Delegada puede imponer para otorgar beneficios no previstos en el plan pueden no estar tampoco previstas en el mismo, dada la correlación entre beneficios y conductas a realizar por las empresas. La misma situación se ha reproducido con ocasión de la prórroga de la L.R.R. por la Ley 21/1986. En este caso es preciso señalar la intervención de una nueva instancia. La Comunidad Económica Europea deberá declarar la compatibilidad con el tratado C.E.E. de las nuevas ayudas.

2.1.2.1. INICIATIVA ²

² Al referirnos al procedimiento de integración de las empresas en la ordenación sectorial de la reconversión no hacemos distinciones entre las empresas de capital público o mayoritariamente público ya que en principio desde una perspectiva formal, la L.R.R. no ha distinguido según la naturaleza de los titulares del capital. Ahora bien, es evidente que en otro tipo de enfoque la distinción es relevante porque el tipo de ayudas concedidas y sobre todo la instrumentación de las mismas ha sido distinto. Pero lo más significativo es el proceso de toma de decisiones en el seno de la empresa ya que la forma de designación de los órganos de las empresas públicas obliga a relativizar el elemento "voluntariedad" en relación a la decisión de integrarse. Un ejemplo paradigmático lo constituye seguramente el subsector de grandes astilleros, dentro del sector de construcción naval. El Director de la División naval del INI reúne en su persona la Presidencia de ASTANO y Astilleros Españoles, S.A. Las dos únicas empresas del subsector pertenecen al I.N.I., aunque esta última tiene instalaciones en diferentes localidades, y estas son de diferente tamaño. Por esto en el R.D. 1271/1984 (construcción naval) se hace una referencia especial en relación a las ayudas de carácter financiero, a las empresas públicas.

Art. 12.3. "Cuando las empresas públicas no pudiesen realizarse en el período deseable el Estado se hará cargo del coste financiero imputable a la carencia de fondos propios, de acuerdo con los planes acordados.

4. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, el Estado no asumirá, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, las pérdidas originadas con posterioridad a la aprobación de los programas de reconversión de las empresas públicas. Los planes de capitalización de estas empresas sólo podrán contemplar reposición de pérdidas producidas como consecuencia de actuaciones anteriores a dicho momento, reposición que sólo tendrá lugar en los ejercicios de 1984, 1985 y 1986."

Vid. Debate en el Pleno del Congreso, de 30 de octubre de 1984, de la interpelación urgente del grupo popular sobre redimensionamiento del sector naval, Diario de Sesiones del Congreso, núm. 160; Debate en el Pleno del Congreso, de 14 de noviembre de 1984, de la interpelación urgente del P.N.V. sobre el plan de reconversión del sector naval, Diario de Sesiones del Congreso, núm. 165; Debate en el Pleno del Congreso, 19 de diciembre de 1984, de la moción, consecuencia de la interpelación. Diario de Sesiones del Congreso, núm. 176; el texto de la interpelación y de la moción en B.O. Congreso, Serie D, núms. 62 y 69, 19 de noviembre y 27 de diciembre de 1984.

El procedimiento se pone en funcionamiento a instancia de las empresas de los sectores declarados en reconversión³. La solicitud de incorporación al plan se presenta por la empresa ante el Ministerio de Industria y Energía⁴ o ante el correspondiente departamento de la Administración autonómica cuando la Comunidad Autónoma haya asumido competencias en materia de desarrollo y ejecución de los planes de reconversión (art. 5 L.R.R.).

Desde el punto de vista del sujeto receptor solamente es preciso señalar que en el supuesto de que una empresa tenga instalaciones productivas en diferentes Comunidades Autónomas la solicitud deberá presentarse ante la Administración autonómica del lugar donde radique la sede social⁵.

³ Como Salas ya señaló en relación a la acción concertada, la voluntariedad puede ser meramente "formal", ya que para muchas empresas puede ser el único medio de subsistir. Vid. "El crédito oficial en el régimen de acción concertada del I plan de desarrollo económico español", y "El régimen de acción concertada", R.A.P., 1968, 56, pág. 437.

⁴ El R.D. 295/1985 (fertilizantes) precisa que la solicitud se instrumentará mediante "instancia" dirigida al Director General de Industrias Químicas, de la Construcción y Farmacéuticas, en los Servicios Centrales de Industria y Energía o a través de cualquiera de las vías previstas en la Ley de Procedimiento Administrativo (art. 9.1). El contenido de la instancia en el art. 69.1 de la L.P.A. y las diferentes vías para la presentación de instancias en el art. 66 L.P.A.

⁵ La determinación del domicilio social como punto de conexión para la asignación de competencias es problemático. El propio T.C. ha recordado que los Estatutos de Autonomía no utilizan este criterio y en consecuencia no lo ha considerado aceptable como norma de asignación de competencias de disciplina, inspección y sanción. Pero al mismo tiempo ha puesto de relieve que algún juego debe tener al señalar que

La cuestión se plantea desde la otra vertiente, quien es el sujeto legitimado para presentar esta solicitud. Como hemos indicado anteriormente el vocablo empresa tiene en el mundo jurídico un significado polivalente. En este caso parece que se trata de la empresa como organización y en consecuencia el sujeto legitimado es la persona jurídica con independencia de la forma concreta adoptada. Aunque seguramente si atendemos a la realidad organizativa de las empresas de nuestro país, la fórmula jurídica será la Sociedad Anónima⁶. Por tanto el, paso siguiente es averiguar

las leyes autonómicas cuestionadas se referían exclusivamente a materias propias del estatuto personal. (Sent. T.C. 49/1988, 22 de marzo. Cajas de Ahorro). La determinación de la Administración ante la cual debe presentarse la solicitud es relevante ya que indica la instancia que deberá posteriormente emitir el informe.

⁶ Nada impide que sean otros tipos societarios pero la propia L.R.R. tiene presente la configuración formal de la mayoría de empresas. Las únicas disposiciones de carácter societario están referidas a sociedades anónimas. El art. 10 L.R.R. dispone que "en el caso de ampliación de capital de sociedades que coticen en Bolsa las nuevas acciones emitidas por las Sociedades en reconversión podrán tener un valor nominal inferior a las emitidas con anterioridad. Las nuevas acciones gozarán de derechos políticos y económicos iguales, en términos absolutos, a las acciones antiguas de máximo valor nominal. Los accionistas tendrán en todo caso, derecho preferente a la suscripción de estas acciones". El otro punto en el que la L.R.R. modifica la Ley de Sociedades Anónimas es el de la fusión de sociedades. La regulación especial del art. 13 señala que "en los casos de fusión de sociedades acogidas a planes de reconversión, solamente gozarán de derecho de separación los accionistas disidentes. Este derecho habrá de ejercitarse en el plazo de un mes, a contar desde la fecha de la última publicación del acuerdo de fusión. Los accionistas que se separen de la sociedad obtendrán el reembolso de sus acciones al precio de cotización media del último año. Si las acciones no tienen cotización oficial en Bolsa, se subastarán por la sociedad, con admisión de licitadores extraños, por cuenta y riesgo del

si la L.R.R. contiene alguna especialidad en orden a la formación de voluntad en el seno de la empresa. En cuanto a los órganos societarios nada se indica, deberemos atender al régimen ordinario de la L. Sociedades Anónimas ⁷.

En cambio, como obviamente la estrategia de reconversión requiere una actuación sobre las causas que han llevado la empresa al declive y entre éstas se encuentra generalmente el exceso de plantilla, la L.R.R. señala que previa la presentación de la solicitud deberá recabarse la

socio disidente, debiendo ser adquiridas por la sociedad al tipo de salida en el supuesto de que no se formule ninguna oferta. Los acreedores de las sociedades a fusionar que hubieren sido debidamente citados para que intervengan en la formación del balance final no tendrán derecho a oponerse a la fusión, pero conservarán su preferencia sobre los bienes que fueron de la respectiva sociedad deudora y, además, la sociedad resultante responderá del cumplimiento con todos los demás bienes de su total patrimonio. La citación de los acreedores deberá hacerse, bien personalmente, bien en los anuncios de fusión. En el balance se contendrá descripción suficiente de los bienes de cada sociedad y, de tratarse de bienes fungibles, se precisará en él la calidad y cantidad de los mismos."

Una exposición de las diferencias en relación a la legislación mercantil ordinaria en OTERO LASTRES, J.M.: "Aspectos societarios de la Ley de Reconversión industrial", R.D. Bancario y Bursatil, 1986, 22, págs. 237 y ss.

⁷ El panorama de los dos grupos de empresas podría parecer distinto en tanto el propio Decreto de declaración de la reconversión constituye el programa del grupo empresarial y por tanto podría entenderse que no es necesario una posterior especificación a nivel de empresa. Esta tarea se dejaría en manos de la empresa matriz o holding. En cambio los R.D. 1.380/1.984 (grupo ITT) y 876/1984 (Unión Explosivos Río Tinto), requieren para la incorporación al plan la previa solicitud de las empresas (arts. 4 y 4 respectivamente). Para la problemática que plantea el acogimiento de los grupos de empresas a los planes de reconversión, vid. CAMPS RUIZ, L.M. La problemática jurídico laboral de los grupos de sociedades, Madrid 1986, págs. 103 y ss.

opinión de los representantes de los trabajadores acerca de la idoneidad de las medidas de carácter laboral. No se requiere un acuerdo previo a la solicitud sino meramente el informe del Comité de Empresa o delegados de personal y en su caso de los delegados sindicales reconocidos en la empresa (art. 16.2. L.R.R.)⁹. Es preciso señalar que a diferencia del procedimiento diseñado en el Estatuto de los Trabajadores no se procura el acuerdo sobre las medidas laborales exigidas para la reestructuración empresarial¹⁰.

Como tampoco se ha previsto la posibilidad de que sean los representantes de los trabajadores los que soliciten la incorporación de la empresa a la ordenación sectorial¹⁰.

⁹ La L.R.R. no establece el carácter preceptivo de dicho informe pero a tenor de las características y de la funcionalidad del mismo en relación a la ejecución del programa de reconversión a la empresa parece que con carácter general debería tener la naturaleza de preceptivo. Así lo ha entendido el R.D. 295/1985 (fertilizantes). Aunque a continuación se indica que el informe deberá ser emitido en el plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del momento en que el empresario haya hecho entrega a los representantes legales de los trabajadores de la documentación relativa al programa de reconversión. Transcurrido dicho plazo se entenderá cumplido este requisito (art. 9.3.).

¹⁰ MONEREO PEREZ, J.L.: Las reconversiones industriales en el Derecho del Trabajo, Granada 1988, pág. 92. El art. 51.3. E.T. señala que el empresario estará obligado a abrir un periodo de treinta días naturales de discusión y consultas con los representantes legales de los trabajadores, a los que facilitará la información y documentación acreditativa del expediente de extinción de las relaciones de trabajo, pudiendo éstos constituirse como interesados en la totalidad de la tramitación del mismo.

¹⁰ Vid. en cambio. el art. 51.2. E.T.

Pero estos están legitimados para presentar la solicitud de incorporación al plan de acuerdo con la L.P.A. (art. 67 en relación al 23.a). Lo que sucede es que el status de interesados tiene en este campo una operatividad muy limitada ya que difícilmente el contenido de la solicitud puede responder a la idea de programa exigida en la L.R.R. Art. 5.1). La solicitud de los trabajadores puede funcionar en el plano fáctico como desencadenante del proceso, como activador, provocando la reacción de otras partes interesadas, como los accionistas no implicados directamente en la gestión de la empresa, o la de la propia Administración¹¹.

Como ha puesto de relieve GIANNINI desde un punto de vista funcional, el significado de la iniciativa es el de introducir el interés principal y eventualmente los intereses secundarios. De ello se deriva la relevancia del contenido de la petición: permite determinar el interés/intereses en presencia¹².

¹¹ En una reciente valoración del proceso de reconversión industrial, uno de sus actores ha señalado que el papel de la Administración ha tenido a veces un carácter informal impulsando procesos de concentración empresarial, fomentando la concertación entre empresarios y sindicatos. Vid. ORTUN, P.: "Las ayudas e intervenciones públicas en los procesos de reconversión industrial", E.I. 1988, 529, pág. 105. La prensa ha recogido también la importancia de la intervención de la Administración en la búsqueda de socios que aportasen capital o tecnología.

¹² Istituzioni... op. cit. pág. 274.

La solicitud de las empresas deberá ir necesariamente acompañada de la documentación exigida legalmente, el elemento más importante de la cual lo constituye el programa que deberá determinar y concretar en el ámbito empresarial el cumplimiento de las condiciones establecidas en el plan y reguladas en el R. Decreto Sectorial. Aunque la ley no lo exige de forma general parece también necesario precisar los beneficios del plan que solicita y en qué cuantía. Este es en concreto el contenido de la solicitud, lo que pide la empresa y sobre lo que habrá de pronunciarse la Administración. El programa es solamente la forma de fundamentar la petición, la justificación de la racionalidad de lo pedido.

Junto al programa deberá presentarse un conjunto de documentos exigidos en las correspondientes disposiciones sectoriales que permiten tener más información sobre la situación de la empresa y sus perspectivas. Este conocimiento es necesario para el otorgamiento de las ayudas solicitadas así como para el posterior seguimiento del cumplimiento de los compromisos adquiridos. Los elementos más característicos y que se reiteran en la mayoría de decretos son los siguientes: a) datos de mercado, situación económica y financiera, estructura productiva, personal, rendimientos, productividad de la empresa; b) precisión de las medidas que supongan modificación, suspensión o extinción del contrato de trabajo o determinen la movilidad geográfica y funcional del

personal, con indicación expresa del personal afectado; c) evolución prevista de la empresa desde el acogimiento hasta el fin del plan de reconversión, con información similar para cada año a la señalada en el apartado a); d) compromiso de cumplir lo pactado entre las centrales Sindicales y la Asociación Patronal en el plan de reconversión; e) compromiso de achatar la maquinaria, exportar o inutilizar las instalaciones que causen baja ¹³.

El fin perseguido con esta disposición es aportar al expediente todos aquellos datos que permitan más tarde al órgano administrativo competente pronunciarse, con conocimiento de causa, sobre la idoneidad del programa presentado por la empresa y la necesidad de las ayudas solicitadas para llevar adelante las actuaciones oportunas.

El alcance, tipo y contenido concreto de las ayudas dependerá de la situación individual de la empresa. La Administración debe decidir caso por caso atendiendo a la singularidad de la marcha de la empresa solicitante. Esta es la realidad, los hechos que determinarán la resolución de la Administración; el fundamento de la decisión.

Las empresas deberán reunir los requisitos acogidos

¹³ Vid. R.D. 295/1985 (fertilizantes) y R.D. 1788/1982 (Forja Pesada por estampación) o la relación detallada del contenido del programa del R.D. 917/1982 (aceros comunes), art. 10.2.

en los decretos sectoriales que reiteran obligaciones establecidas en otras disposiciones: inscripción en el censo fiscal y registros dependientes del Ministerio de Industria, estar legalmente al corriente de pago de las cuotas de la Seguridad Social en unas determinadas fechas. Recordemos que el aplazamiento de las deudas tributarias y de la Seguridad Social constituye uno de los posibles beneficios ¹⁴.

2.1.2.2. DESARROLLO.

La función de esta fase del procedimiento es la de verificar el presupuesto de la resolución administrativa, determinar y valorar los intereses en presencia. Situados en esta perspectiva es preciso detenerse en dos cuestiones. En primer lugar, precisar cuales son las partes procedimentales necesarias y/o eventuales, que centros de interés deben ser llamados a participar. En segundo lugar, cuales son los actos de la instrucción necesarios, aunque tenemos muy presente que esta es la fase más informal.

En relación al primer aspecto debemos recordar que la voluntad de la Administración, que se plasmará en una decisión final de carácter unilateral, se conformará con los

¹⁴ R.D. 769/1982 (componentes electrónicos), R.D. 1788/1982 (Forja pesada por estampación), R.D. 2010/1981 (textil). En algunos supuestos como condición previa a la presentación de los programas empresariales se exige la redacción de un plan subsectorial, Vid. R.D. 2010/1981 (textil), art. 6.3. y R.D. 1271/1984 (construcción naval), art. 8.

datos que le suministren las partes y deberá atender y ponderar los diferentes intereses en presencia.

La L.R.R. no indica nada en cuanto a la participación funcional. La intervención como partes en el procedimiento de los distintos colectivos de intereses no está expresamente prevista ¹⁵. Si atendemos al concepto de interesados utilizado por la L.P.A. vemos que se encuentran en la posición de titulares de intereses legítimos distintos individuos. Pero la L.P.A. tiene una tónica excesivamente individualista ¹⁶, puesto que el interés legitimador debe ser personal, directo y legítimo ¹⁷. Como NIETO ha señalado es preciso tomar en consideración los intereses colectivos que aunque tengan una vertiente individual sólo tienen verdadero sentido desde su perspectiva colectiva ¹⁸.

¹⁵ Nótese que nos referimos al resto de grupos interesados distinto del que lo puso en marcha.

¹⁶ GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: Curso... (II) op. cit. pág. 403.

¹⁷ La interpretación jurisprudencial ha ampliado notablemente el significado de la fórmula utilizada en el art. 23 c. L.P.A. Esta evolución se ha visto reforzada con la entrada en vigor de la Constitución por el juego del art. 24.1. y los principios rectores de la política social y económica y posteriormente por la específica referencia a los intereses colectivos efectuada en el art. 7.3. de la L.O. Poder Judicial. Un análisis de la evolución jurisprudencial, previa la Constitución, en CRTEGA ALVAREZ, L.: "La inmediatividad del interés directo en la legitimación contencioso-administrativo". R.A.P. 1977, 82, págs. 211 y ss.

¹⁸ "La vocación del Derecho Administrativo de nuestro tiempo", R.A.P. 1975, 76, pág. 13.

En nuestro caso no tiene ningún sentido la participación a título individual de los trabajadores, proveedores, acreedores... La estrategia de reconversión de la empresa solamente puede ser eficiente si se fundamenta en la negociación con los distintos agentes implicados. Lo que sucede es que esta negociación no se integra en el procedimiento, no se inserta en el cauce de formación de la voluntad administrativa. La negociación se desarrolla al margen, y en parte, de forma previa a la presentación de la solicitud de integración en el proceso de reconversión sectorial. Como hemos indicado la Administración facilita el encuentro, posibilita los distintos acuerdos que permiten la adopción de un programa. Pero no cabe olvidar tampoco que la presentación de la solicitud puede actuar como desencadenante del proceso y que en la dinámica generada la Administración puede desarrollar un importante papel ya que ostenta la potestad de aprobar el programa empresarial y las subsiguientes ayudas para la realización del mismo. Por tanto esta posición de la Administración le atribuye una función arbitral, de conciliación de intereses.

La posición de la Administración en la ordenación sectorial, el carácter unilateral e imperativo de su decisión final no es óbice para que el proceso de formación de la decisión administrativa tenga una impronta convencional ¹⁹.

¹⁹ PUGLIESE, F.P.: "Il procedimento amministrativo tra autorità e contrattazione", R. Trim. D.P. 1971, 4, págs. 1469 y ss. y BASSOLS, M: "Sobre los principios originarios del

La negociación se desarrolla con independencia de las previsiones legales. Si no hay acuerdo, no solamente entre la Administración y la empresa, sino entre ésta y los demás agentes económicos, difícilmente podrán ejecutarse las previsiones del programa. El interés de todas las partes implicadas es adoptar una solución "pactada", que posibilite la posterior aplicación de las medidas diseñadas. El interés mútuo en la ejecución facilita el consenso en la adopción de la estrategia a seguir.

Con todo, es preciso tener presente que la realidad de los distintos sectores es muy diversa. En consecuencia, la actuación de la Administración en esta fase será también distinta. En sectores con pocas empresas el proceso de adopción de la decisión final tiene unos rasgos convencionales más acentuados que en los de minifundismo empresarial ²⁰.

No podemos terminar el tema de la participación procedimental sin referirnos a la participación orgánica ²¹. En efecto, las organizaciones empresariales y sindicales

derecho administrativo y su evolución", Doc. Jur. 1978, 86, págs. 277 y ss.

²⁰ Un fenómeno similar se puede apreciar en la ordenación de precios privados, TORNOS, J.: "La ordenación administrativa de los precios privados", R.A.P. 1978, 86, 277 y ss.

²¹ El tema de la participación orgánica o funcional en GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: Curso...op. cit. 76 y ss.

están representadas en la Comisión de Control y Seguimiento (art. 6.1.L.R.R.). Lo que sucede es que la representación de estos colectivos en esta instancia tiene un carácter más amplio.

No están presentes los representantes de los trabajadores de las empresas que pretenden integrarse en la ordenación sectorial, sino las organizaciones sindicales que, habiendo expresado su acuerdo al plan, sean representativas²². Lo mismo ocurre en relación a las empresas de la competencia²³. El interés de éstas se diluye en la representación de la organización empresarial del sector.

Los sujetos interesados se integran en las organizaciones que intervienen en el procedimiento a través de su inclusión en órganos consultivos que deben intervenir

²² La definición del carácter de "representativas" en los arts. 6 y 7 Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical.

²³ La legitimación por interés competitivo o comercial ha sido reconocida por la jurisprudencia en nuestro país. Vid. sent. T.S. de 25 de abril de 1974 y un comentario de la misma en TOLEDO, J.: "El interés competitivo, comercial o industrial como determinante de legitimación activa", R.E.D.A., 1975, 5, págs. 274 y ss. Sent. TS de 5 de febrero de 1979 en la que se resuelve una impugnación relativa a una disposición sobre ayudas para la comercialización por las empresas siderúrgicas de sus propios productos. Un comentario de esta sentencia en FERNANDEZ FARRERES, G.: "Interés competitivo, comercial o industrial e impugnación directa de disposiciones de carácter general", R.E.D.A., 1979, 22, págs. 467 y ss.

necesariamente en el procedimiento ²⁴. El aspecto organizativo cobra especial relevancia al poderse determinar a través del mismo una modulación de la decisión de la Administración ²⁵. Significativamente cuando esta decisión afecta a un conjunto de intereses y a la posición de la empresa en el mercado.

En relación a los actos de la instrucción, la L.R.R. se refiere única y exclusivamente a la necesidad de dos informes. Estos deberán ser emitidos por instancias representativas de intereses colectivos un poco distintos.

Así, si la solicitud de incorporación al plan se ha presentado ante la Administración autonómica, ésta tramitará el expediente y emitirá un informe sobre la solicitud presentada (Art. 5.2.). Anteriormente nos hemos referido al significado de las competencias autonómicas y ahora solamente queremos recordar que la intervención de esta Administración es a título de servidora del interés general de una determinada comunidad. No es portadora de intereses particulares o locales. No se trata de intereses colectivos, sino del interés público que objetivamente realiza la Administración Pública (art. 103 C.E.).

²⁴ El papel de los órganos consultivos en GARCIA DE ENTERRIA, E.: "Estructura orgánica y Administración consultiva", en La Administración española, Madrid, 1964, (2a edición).

²⁵ TORNOS, G.: Régimen Jurídico de la intervención... op. cit. pág. 194 y ss.

El expediente se remitirá al Ministerio de Industria y Energía a efectos de su aprobación conjunta por los Ministerios de Industria y Energía, Economía y Hacienda, Trabajo y Seguridad Social. Previa la adopción de la resolución, deberá remitirse la documentación a la Comisión de Control y Seguimiento, que deberá informar preceptivamente (art. 5.2.). En el seno de este órgano están presentes las Administraciones estatal y autonómica. Se trata de un órgano de composición mixta ²⁶.

Vemos como la organización cumple en este caso una función que también desarrolla el procedimiento, la selección e integración de intereses ²⁷. Pero para valorar debidamente esta función es preciso tener presente el tipo de actuación que realiza la Comisión de Control y Seguimiento. Se trata de una intervención de carácter consultivo y no decisorio. La titularidad del poder decisorio queda exclusivamente en manos de la Administración ²⁸.

²⁶ Para el tema de los órganos colegiados de participación de intereses es muy interesante el trabajo de CAMELLI, M.: L'amministrazione per collegi, Bologna, 1980 y del mismo autor, "Amministrazione e interessi organizzati nell'ordinamento italiano: gli organi della partecipazione", en la obra colectiva, La partecipazione, Lleida, 1987.

²⁷ NIGRO, M. Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione. Milano, 1966; BERTI, G: La pubblica amministrazione come organizzazione, Padova 1968 y Interpretazione costituzionale, Padova, 1987.

²⁸ Una exposición de las distintas funciones realizadas por los órganos de participación de intereses en la Comunidad Autónoma Vasca en GARCIA HERRERA, M.A.: "Administración..."

En principio la L.R.R. no indica ninguna otra operación relativa a la instrucción o preparación de la decisión administrativa. Pero en los Decretos Sectoriales puede señalarse algún trámite suplementario, acorde con las características del proceso de reconversión en el sector. Así el R.D. 295/1985 (fertilizantes) establece que una de las facultades de la Sociedad de Reconversión es la de estudiar e informar a la Comisión de Control y Seguimiento acerca de las solicitudes de acogimiento al plan (art. 12.2.e).

Como la función de la instrucción en el seno del procedimiento es permitir el conocimiento, averiguar los supuestos de hecho que han de permitir la resolución, es importante la obtención de datos, de pareceres técnicos y en este sentido la consulta a un órgano alejado de la gestión permite racionalizar técnicamente la decisión ^{2º}. Sobre todo, porque los elementos de juicio aportados por el órgano consultivo condicionan la discrecionalidad del órgano decisor. Este estará obligado a motivar su decisión si se separa del contenido del dictamen (art. 43.1.c. L.P.A.). El papel de la motivación en un posterior control de legalidad,

op. cit. pág. 86 y ss. Sobre la distinta naturaleza jurídica de los órganos mixtos según sean consultivos o decisorios, vid. TORNOS, J.: Régimen jurídico de la intervención... op. cit. pág. 199 y ss. especialmente nota 49 y ZUELLI, F.: Le collegialità amministrativa, Milano 1985.

^{2º} El art. 84 L.P.A. señala que se solicitarán los informes que se juzguen absolutamente necesarios para acordar o resolver, fundamentando la conveniencia de reclamarlos.

en una verificación ex-post de lo decidido es determinante.

El procedimiento como técnica de articulación de la intervención de una pluralidad de sujetos cobra aquí toda su relevancia. El carácter preceptivo de los mencionados informes no parece plantear problemas, en todo caso la cuestión se suscitará en relación a la inactividad de los órganos que deben emitirlo, siendo necesario establecer un plazo para la realización de dicho trámite y evitar así la paralización de la instrucción del procedimiento (arts. 75.3 y 86.2 y 3 L.P.A.). Sobre la eficacia jurídica de los mencionados informes, al no establecerse ninguna indicación al respecto, deben considerarse no vinculantes, aunque, es preciso insistir, sobre todo por las características de los órganos de que proceden, en el efecto motivador del acto que tendrá su discrepancia.

IV.2.1.2.3. DECISION.

En este período, que lógicamente en el tiempo sigue a la fase preparatoria, tomamos en consideración todos los elementos relativos a la estructura decisional, incluyendo tanto la propuesta de resolución como la resolución.

Es la fase constitutiva del procedimiento, en la que se adopta el acto administrativo como medida final de

todo un proceso ³⁰. Este es el acto que tiene plena eficacia jurídica.

El art. 5.2. de la L.R.R. establece que el procedimiento finalizará, en el supuesto de resolución afirmativa, con la aprobación conjunta de la solicitud por parte del Ministerio de Industria y Energía, Economía y Hacienda, Trabajo y Seguridad Social. No se distingue entre el órgano que formula la propuesta y el órgano que adopta la resolución, ni entre el órgano que aprueba el programa de actuaciones de la empresa y los órganos que asignan los correspondientes beneficios.

En cambio, las disposiciones que desarrollaban la primera ley de reconversión (L. 21/1982) precisaban que la resolución la adoptaba la Comisión Ejecutiva, órgano formado por la Administración estatal y autonómica ³¹ ³². Esta se

³⁰ SANDULLI separa la determinación del contenido del acto principal de la emanación o adopción del acto. Solamente esta última entiende que tiene carácter constitutivo ya que la propuesta de resolución sería meramente un acto preparatorio. Pero creo que utilizando el esquema de GIANNINI, en esta cuestión en concreto, se expone mejor la estructura decisional y el carácter complejo de la misma. Vid. respectivamente Il procedimento amministrativo, op. cit. pág. 167 y ss y Istituzioni... op. cit. pág. 282.

³¹ De acuerdo con esta estructura el R.D. 1645/1982, por el que se regula el procedimiento para la concesión de créditos y avales, distingue entre la propuesta de resolución, en relación a este tipo de beneficios concretos, y la resolución propiamente dicha que adopta la Comisión Delegada para Asuntos Económicos. Aunque posteriormente el acuerdo de este órgano colegiado se "publica por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda en el B.O.E." (art. 7). Este es el procedimiento de otorgamiento de este tipo de

pronunciaba sobre el acogimiento al plan de una empresa y posteriormente eran los diferentes departamentos ministeriales los que debían adoptar la resolución sobre los beneficios, de acuerdo con sus competencias ³³

beneficios seguido en todos los sectores con planes de reconversión anteriores al R. D-L 8/1983. El uso del término "publicar" indica claramente que la intervención del Ministerio de Economía y Hacienda es meramente instrumental, procede solamente a exteriorizar el acto administrativo.

³² A pesar de esta composición mixta los diferentes decretos sectoriales indican que contra el acuerdo de la Comisión Ejecutiva cabe recurso de alzada ante el Ministro de Industria y Energía. Arts. 17.3. R.D. 769/1982 (componentes electrónicos); 14.3. R.D. 608/1982 (cobre), 12.3. R.D. 1002/1982 (calzado), 9.3. R.D. 2010/1981 (textil). Causa sorpresa la previsión del recurso jerárquico por excelencia, el recurso de alzada cuando no existe una relación jerárquica entre la Comisión Ejecutiva y el Ministro de Industria y Energía, se trata pues de un recurso de alzada "impropio". Solamente se podría considerar una relación jerárquica en el supuesto de que todos los miembros del órgano colegiado fuesen nombrados por el Ministro y no es esta la situación. Los representantes de otros Departamentos son nombrados por sus respectivos titulares. Pero, además, los representantes de la Administración autonómica son nombrados por ésta última. Si no, difícilmente podrían obrar en calidad de representantes. La Administración autonómica podrá revocar su nombramiento e impartir instrucciones. Las Comisiones Ejecutivas, no están dotadas de personalidad jurídica propia y aparecen así "flotando", planteando el problema de a qué Administración se le atribuye la responsabilidad por sus actos. Sobre esta misma problemática vid. ALBERTI, E.: Federalismo y Cooperación en la R.F.A. op. cit. pág. 510.

³³ Así el art. 16, R.D. 769/1982 (componentes electrónicos) señala que "la resolución de la Comisión Ejecutiva que apruebe el acogimiento al Plan de una Empresa en unión de un extracto del expediente, se remitirá a los Ministerios de Economía y Hacienda, Trabajo y Seguridad Social, para que adopten las resoluciones o dicten las disposiciones necesarias para la efectividad de las medidas fiscales, financieras y laborales reconocidas en dicha resolución". En el mismo sentido arts. 12. R.D. 1788/1982 (Forja pesada por estampación), 13. R.D. 608/1982 (cobre), 11. R.D. 1002/1982 (calzado), 8. R.D. 2010/1981 (textil). Este escalonamiento plantea la cuestión relativa a la naturaleza de la Orden ministerial que ejecuta la resolución

La referencia a la necesidad de aprobación conjunta parece destinada a superar la escisión entre la aprobación del programa y la determinación de los beneficios, agilizando el procedimiento. Por ello es preciso determinar a través de qué mecanismo se instrumenta esta aprobación conjunta, así como conocer si en la práctica también se mantiene esta unidad decisional.

El art. 39 de L.P.A. regula el procedimiento de resolución en el supuesto de acuerdos en los que hayan de intervenir con facultades resolutorias varios departamentos³⁴. La tramitación y resolución se produce en el centro directivo que tenga una competencia más específica, recabando

aprobatoria del programa y atributiva de beneficios. Tema relevante a efectos de determinar el régimen de recursos. Para ello deberemos analizar caso por caso el contenido del acto en cuestión. Si en el proceso de ejecución de la resolución de la Comisión Ejecutiva se introduce un elemento nuevo, concretando los beneficios que estaban meramente delimitados pero no fijados en su cuantía, entonces parece que debe entenderse que existe una decisión distinta, aunque complementaria de la anterior y por tanto este último acto deberá imputarse al órgano del cual procede. Solamente en el supuesto que no se introduzca un elemento nuevo, deberá atribuirse el acto a la Comisión Ejecutiva. La clave reside en el contenido que se otorgue a la expresión "disposiciones necesarias para la efectividad", si estas tienen un contenido organizativo de mera puesta a punto del procedimiento de otorgamiento de beneficios o tienen por el contrario un contenido sustantivo.

³⁴ A este precepto se refiere el art. 10 R.D. 293/1985 (fertilizantes). Este texto, quizás porque recoge la experiencia de las otras disposiciones, es el que tiene mejor estructura y calidad técnica.

los informes de los demás restantes ³⁵. De acuerdo con estas reglas, la aprobación de los programas de reconversión se realiza por la correspondiente Dirección General sectorial del Ministerio de Industria. En principio, en esta resolución incluye la aprobación del programa y las correlativas ayudas públicas que permiten la materialización del mismo, ya que el programa es instrumental en relación a la concesión de beneficios.

Pero esta simplicidad en la adopción de la resolución final es desmentida por la práctica administrativa. El propio desarrollo normativo de la L.R.R. ha vuelto al sistema anterior, escindiendo la concesión global de ayudas de la asignación precisa de algunos beneficios singulares. Así el R.D. 2001/1984, por el que se regulan las características y condiciones de los créditos y avales, señala que una vez aprobado el programa de reconversión de cada empresa, el Ministro de Economía y Hacienda elevará la correspondiente propuesta de concesión de crédito y/o aval a la Comisión Delegada del Gobierno para

³⁵ El art. 39 L.P.A. señala que "cuando se trate de autorizaciones o concesiones en las que, no obstante referirse a un solo asunto u objeto, hayan de intervenir con facultades decisorias dos o más departamentos ministeriales o varios Centros directivos de un Ministerio, se instruirá un solo expediente y se dictará una resolución única. El expediente se iniciará y resolverá en el Centro directivo o Ministerio que tenga una competencia más específica en relación con el objeto de que se trate. Aquel centro o departamento recabará de los otros a los que competa algún género de intervención en el asunto, cuantos informes y autorizaciones sean precisos".

Asuntos Económicos. La propuesta contendrá, para cada empresa, la cifra máxima del crédito, distinguiendo en su caso los créditos ordinarios y aquellos instrumentos en forma de préstamos participativos y/o aval, el plazo de amortización y en su caso, de carencia y la forma de disposición. (art. 2).

En consecuencia vemos como la aprobación del programa funciona en relación a un tipo concreto de ayudas como propuesta de resolución. Entiendo que en este supuesto la Comisión Delegada interviene solamente a efectos de coordinación, en el sentido de controlar que no se superen las cifras máximas de créditos y avales fijados en función de las previsiones presupuestarias ³⁶. La C.D.A.E. no podrá entrar a conocer sobre la idoneidad del tipo de beneficios financieros concedidos ni sobre la estructura y características de los mismos. Excepto en el supuesto de extralimitación en las cuantías asignadas sectorialmente, creo que la intervención de este órgano tiene el significado de mera formalización de la decisión adoptada en otra sede ³⁷.

³⁶ "La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos acordará para cada año, en función de la cuantía global que se establezca en los Presupuestos Generales del Estado, las cifras máximas de créditos y avales que se podrán conceder para cada sector en reconversión, teniendo en cuenta las disponibilidades del Plan Financiero anual aprobado para el Instituto de Crédito Oficial". (art. 1. R.D. 2001/1984).

³⁷ La asignación de competencias en este caso presenta las características de los supuestos en que la autoridad que resuelve está vinculada por un informe previo. GIANNINI

Además de esta específica regulación procedimental la resolución por la que se inserta una empresa en el plan remite la concreción de los beneficios fiscales a una decisión posterior del Ministerio de Economía y Hacienda. En el texto de las distintas resoluciones consultadas se aprecia claramente como el único tipo de ayuda que no se concreta ni cuantifica es la que consiste en beneficios fiscales. En relación a este tipo de incentivos se limitan a indicar su procedencia. Es precisa, una operación posterior. La resolución de la Dirección General MINER funciona, en este apartado específico, como propuesta de resolución. Así se indica en las distintas introducciones de las Ordenes ministeriales por las que se conceden beneficios fiscales a empresas sometidas a reconversión industrial ³⁸. La sustantividad de estas resoluciones fundamenta la posibilidad de atacarlas directamente, tal y como se precisa en las

explica la estructura decisional en los términos que he utilizado, vid. Istituzioni...op. cit. pág. 283. En cambio GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. consideran que los informes vinculantes suponen la existencia de una competencia compartida entre el órgano activo y el órgano consultivo. Pero en el caso que nosotros analizamos, los dos órganos son activos; o sea que tampoco encajan en el supuesto mencionado por estos autores. Vid. Curso...(II). op. cit. pág. 421. Estos autores indican que cuando la propuesta de resolución vincula al órgano que formalmente resuelve de forma que éste no puede apartarse de ella, a no ser a través de la vía extraordinaria de la revisión de oficio, entonces se trata de una verdadera resolución, con sustantividad propia, op. cit. pág. 429.

³⁸ Vid. por ejemplo, Orden de 11 de marzo de 1987 por la que se conceden a determinadas Empresas los beneficios fiscales a que se refiere la L.R.R y el R.D. 1271/1984, sobre medidas de reconversión del sector de Construcción Naval.

correspondientes órdenes ministeriales ³⁹. Pero el carácter subordinado de este acto, el hecho de que traiga causa del otorgamiento global de beneficios que se produce simultáneamente a la aprobación del programa limita los efectos de la posible impugnación por separado de la resolución del Ministerio de Economía y Hacienda.

Desde la perspectiva de la estructura decisional es preciso plantearse la cuestión relativa a la naturaleza y significado de la resolución conjunta prevista en el art. 5.2. L.R.R. Ahora no tomamos en consideración los distintos pronunciamientos que se suceden en orden a preparar la decisión final, sino que analizamos la propia decisión final que tiene un carácter complejo, ya que en su formulación intervienen diferentes órganos. Es el prototipo de acto complejo ⁴⁰.

Desde un punto de vista funcional GIANNINI pone de relieve cómo este método de decidir permite actuar con el concurso de diferentes centros de referencia de intereses, exponentes en cuanto tales de distintas competencias ⁴¹. Es una forma de articulación de las competencias que concurren

³⁹ De acuerdo con el art. 79 L.P.A. se indica el recurso administrativo procedente, el recurso de reposición.

⁴⁰ Sobre el tema del acto complejo, vid. ENTRENA CUESTA, R.: "El acto administrativo complejo en la vida local", R.E.V.L. 1957, 95, págs. 657 y ss.

⁴¹ Istituzioni...op.cit. pág. 282.

en una determinada cuestión. La autoridad que decide lo hace de "concierto" con otra, el órgano resolutorio decide previo informe del otro ⁴². Aunque exista este diálogo, la decisión se imputa al órgano que detenta la potestad de emitir la resolución. En nuestro caso como señala el art. 39 L.P.A. el que tiene una competencia más específica en relación al objeto. La construcción lógica-jurídica de la imputación sirve a la asignación de responsabilidad, y por ello se concentra en un solo órgano ⁴³.

IV.2.1.2.4. INTEGRACION DE LA EFICACIA. ⁴⁴

Para el otorgamiento de las ayudas la Administración debe tomar en consideración una extraordinaria heterogeneidad de situaciones, pues no todas las empresas reúnen las mismas características. En esta necesidad de atender a las peculiaridades que presentan las distintas empresas radica precisamente una de las razones explicativas del hecho de que con posterioridad al acto de inserción de la

⁴² Art. 39 L.P.A. En las resoluciones aprobatorias de los programas se señala que la petición de integración al Plan ha sido informada favorablemente por los Ministerios de Economía y Hacienda y Trabajo y Seguridad Social.

⁴³ La conexión lógica entre la teoría del órgano y el fenómeno de la imputación en SANTAMARIA PASTOR, J.A.: Apuntes de Derecho Administrativo, Madrid, 1986, pág. 260 y ss.

⁴⁴ La noción de integración de la eficacia en SANDULLI, A.M.: Il procedimento...op.cit. págs. 260 y ss.

empresa en el plan se requieran un conjunto de actuaciones tanto de la Administración como de las empresas para que el acto principal, plenamente válido, despliegue su total eficacia.

La Administración ha de atender no solamente a las condiciones subjetivas de las empresas beneficiarias sino al conjunto de actuaciones que éstas han de realizar ⁴⁵. Por este motivo para la plena eficacia de la resolución aprobatoria del programa y asignativa de beneficios, en muchos casos, no solamente se requiere la aceptación del sujeto privado sino que se precisa también los correspondientes informes técnicos y la publicación de la decisión. La heterogeneidad de las ayudas previstas en el régimen de reconversión no nos permite ahora exponer más detalladamente esta cuestión. Solamente queremos indicar que en relación a dos tipos de beneficios muy característicos se requiere un complemento para la eficacia de la resolución administrativa.

⁴⁵ Recordemos que entre las circunstancias particulares que atañen al sujeto existen cuestiones tan dispares como la composición del accionariado y la disposición de éste para aportar nuevos fondos, la estructura de la plantilla, y su cualificación profesional, su disponibilidad hacia medidas de movilidad geográfica y funcional, jubilaciones anticipadas...En cuanto a la disparidad de actuaciones a realizar pensemos que éstas abarcan desde la reestructuración del pasivo que incluye negociaciones con distintos agentes y realización de inversiones, hasta la posibilidad de un proceso de integración empresarial, de fusión entre distintas empresas.

Así para la plena eficacia del acto de otorgamiento de las subvenciones solicitadas se requiere la previa aceptación del particular ⁴⁶. Esta aceptación es tanto más precisa cuando mediante ésta la empresa asume la carga en virtud de la cual se le asigna la subvención ⁴⁷. La obligación económico financiera imputable a la Administración nace con el acto administrativo aceptado por el particular ⁴⁸.

El segundo tipo de beneficios en que es precisa una actuación complementaria es el supuesto de créditos y avales. En este caso será necesaria una posterior articulación

⁴⁶ La caracterización de la subvención como acto administrativo necesitado de aceptación en VILLAR PALASI, J.L.: "Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político", R.A.P., 1954, 14, pág. 69. Este trabajo está muy documentado bibliográficamente. En el mismo sentido FERNANDEZ FARRERES, G: La subvención...op.cit. págs. 251 a 260 y 412 y ss. y GALLEGO ANABITARTE, A. en el prólogo a la obra de DIAZ LEMA, J.M.: Subvenciones y crédito oficial, Madrid, 1985, pág. 11.

⁴⁷ La afectación como elemento típico del concepto de subvención en FERNANDEZ FARRERES, G. op. cit. págs. 230 y ss.

⁴⁸ En cambio la exigibilidad de esta obligación queda pendiente del cumplimiento por el beneficiario de la correspondiente carga jurídica a que se supeditó el acceso efectivo al beneficio concedido. La posición del beneficiario es explicada en términos de carga por FERNANDEZ FARRERES, G. op. cit. págs. 417 y ss. En contra de la utilización del concepto de carga y proponiendo la figura del modo, GALLEGO ANABITARTE, A. en el prólogo precitado, págs. 14 y ss. y DIAZ LEMA, J.M.: Subvenciones...op. cit. págs. 164 y ss. Otro intento de conceptualización recurriendo a la figura de la condición suspensiva de la efectividad en MARTINEZ LOPEZ-MUNIZ, J.L.: "La actividad administrativa dispensadora de ayudas y recompensas: una alternativa conceptual al fomento en la teoría de los modos de acción de la Administración Pública", Estudios en Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasi, Madrid, 1989, págs. 764 y 766.

contractual de los mismos. Los créditos ordinarios o participativos y los avales serán concertados entre la empresa acogida a la reconversión y la Entidad Oficial de Crédito correspondiente ⁴⁹. En este caso será siempre el Banco de Crédito Industrial ⁵⁰.

Precisamente esta necesaria conexión con el acto administrativo de asignación de beneficios plantea algunas cuestiones en orden a la determinación de la relación entre el acto administrativo y el contrato de derecho privado celebrado posteriormente entre la empresa y la Entidad Oficial de Crédito ⁵¹.

Como hemos señalado, de las resoluciones que hemos

⁴⁹ La distinción entre la resolución administrativa que determina con carácter general los beneficios y la posterior instrumentación contractual del crédito oficial, en GALLEGO ANABITARTE, A: "La acción concertada: nuevas y viejas técnicas jurídicas de la Administración. Contribución a la distinción entre la resolución y el contrato administrativo", Libro Homenaje al Profesor Juan Galván Escutia, Valencia, 1980, pág. 205.

⁵⁰ Arts. 3 y 4 R.D. 2001/1984, de 4 de octubre, sobre características y condiciones de los créditos y avales establecidos en la L.R.R.

⁵¹ La necesidad de garantizar la posición de los particulares fundamenta dos líneas argumentales que se caracterizan por los rasgos distintivos del sistema jurídico en el que se elaboran. Vid. una exposición de la teoría del doble nivel decisonal elaborada por la literatura alemana en FERNANDEZ FARRERES, G. op. cit. págs. 301 a 311. Esta concepción es utilizada posteriormente por DIAZ LEMA en su análisis de los distintos supuestos de utilización del crédito oficial, en Subvenciones y Crédito, op. cit. págs. 195 y ss. La misma finalidad persigue la técnica, de origen francés, de los actos separables.

podido analizar, se deduce que en el acto de aprobación del programa y asignación de beneficios se determina de forma pormenorizada la cuantificación y periodificación de los créditos y avales que posteriormente deberá aprobar la Comisión Delegada para Asuntos Económicos. Asimismo el R.D. 2001/1984 establece las condiciones y características de este tipo de beneficios financieros con lo que el margen de maniobra del contrato es bastante limitado; señaladamente si atendemos a que el tipo de interés, uno de los elementos básicos de este tipo de instrumentos, vendrá en sus líneas maestras determinado desde fuera del contrato ⁵².

Colocándonos en un momento posterior, en la fase de exigibilidad de la obligación administrativa, cuando el acto ya ha desplegado su eficacia, es preciso señalar que para la efectiva disposición de los fondos públicos será necesario un informe acreditativo de la realización de determinadas operaciones. En general, en relación a créditos y avales así se indica en el R.D. 2001/1981. La disposición de los créditos y avales quedará condicionada al informe favorable de los Ministerios de Industria y Energía y Economía y

⁵² El R.D. 2001/1984 señala que para los créditos ordinarios el tipo de interés será variable e igual al establecido en cada ejercicio para la línea industrial general del Banco de Crédito Industrial (Art. 3.b). Asimismo, en relación a los créditos participativos, el tipo de interés fijo máximo se determinará por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, la rentabilidad adicional será un porcentaje igual al tanto por ciento que supongan los beneficios brutos sobre los recursos propios, incluidos los créditos participativos (art. 4).

Hacienda (arts. 3 y 5). En otros casos se estipula en la propia resolución de inserción de la empresa en la reconversión sectorial.