

# 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](http://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](http://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](http://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 I

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

### III.2. LEY Y ADMINISTRACION EN EL PROCESO DE RECONVERSION INDUSTRIAL

De acuerdo con el marco constitucional el fundamento de la intervención pública en la economía se encuentra positivado en la propia Ley fundamental y no es necesario construir títulos habilitantes ni acudir a las categorías dogmáticas. Pero, obviamente esto no significa una total discrecionalidad del legislador. No es posible intervenir en la actividad de los ciudadanos sin repeter los límites formales y materiales constitucionales. Los derechos fundamentales configuran el status jurídico de los ciudadanos <sup>35</sup>

La intervención pública debe instrumentarse según el reparto constitucional de atribuciones. Por este motivo analizaremos las relaciones entre Ley y Administración en la política de reconversión industrial. Dicho estudio nos permitirá captar la actuación de la función pública de gobierno de la economía a escala sectorial, analizar la articulación de las distintas posiciones de los sujetos que intervienen en las diversas relaciones que el funcionamiento del proceso de reestructuración industrial general.

Antes hemos centrado la referencia a los límites materiales y formales de la función de gobierno de la economía en la libertad de empresa. Ahora expondremos brevemente el régimen constitucional de los demás derechos de contenido económico para explicar cual es el cauce normativo mediante el que debe instrumentarse la intervención, así como la posición subjetiva de los agentes económicos garantizada constitucionalmente <sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Vid. el capítulo segunda, apartado 1.3. sobre la libertad de empresa.

<sup>36</sup> Pero esta exposición debe enmarcarse en lo que constituye el objeto, necesariamente limitado, de nuestro trabajo. No pretendemos abordar ahora dicha cuestión,

Hacemos expresa referencia a la reserva de ley por la relevancia de dicha técnica en el cuadro de garantías de los derechos económicos. El contenido principal de una gran parte de éstos es precisamente la reserva al Parlamento de la regulación de su ejercicio; se trata de una garantía formal. Dicha intervención normativa no excluye generalmente la ordenación complementaria por parte de la Administración.

La exposición del sistema de fuentes a través del cual se instrumenta la función de dirección del proceso económico parte de la consideración relativa al carácter decisivo que para la comprensión de un determinado sistema tiene el modelo de producción del Derecho. Como ha puesto de relieve PREDIERI

"la teoría de las fuentes deviene la especificación de la correlación formalizada entre las estructuras últimas del sistema político y del sistema socioeconómico que engloba al político y al jurídico: estos dos son subsistemas del primero y vienen configurados por el primero en una serie de acciones, retroacciones e influencias mutuas de ambos subsistemas, caracterizados por la interacción difusa que hace elevadamente compacto todo el conjunto" 37 .

La cita es larga pero explica el sentido que para nosotros tiene el análisis del sistema de integración normativa diseñado por la LRR.

### III.2.1. CONSIDERACIONES PREVIAS

La política pública de reconversión industrial se instrumenta a través de actuaciones normativas y ejecutivas. Estas forman un entramado de intervenciones

---

central en esqueleto de nuestra Constitución.

37 "El sistema de las fuentes del Derecho" en La Constitución española de 1978, op. cit. pág. 154.



complementarias que deben ser tomadas en consideración de forma global si se pretende analizar el carácter de la intervención pública y el papel que la misma desempeña en el proceso de reconversión industrial. A esta visión de conjunto nos hemos referido cuando hemos caracterizado la actividad pública como una intervención de carácter directivo sectorial.

Ahora nos interesa desmenuzar la intervención pública, exponer la posición asignada a los diferentes poderes públicos. Este análisis lo hemos planteado en términos de Ley y Administración porque nos parece que estos son los polos de la relación. En la perspectiva de la función directiva de la economía el papel de la Ley es cualitativamente distinto de los supuestos en que la Ley se limita a regular, a definir los derechos y deberes de los distintos sujetos de forma general y abstracta <sup>30</sup>. La Ley no solamente ordena, asigna una posición a los distintos agentes sociales, sino que tiene un contenido directivo, establece prioridades, determina finalidades. La Ley fija fines y no se limita a regular conductas. Como hemos expuesto anteriormente, se produce una sustitución del mecanismo de programación legal condicional, que impone una conducta estable y repetitiva a los distintos sujetos, públicos o privados, por una programación finalista o de objetivos <sup>30</sup>.

Esta función de "indirizzò" de la Ley afecta a un colectivo determinado y concreto de ciudadanos, en tanto en cuanto éstos se relacionan en un ámbito preciso con la

---

<sup>30</sup> Los requisitos de generalidad y abstracción han sido históricamente considerados como los atributos que caracterizan las normas y siguen utilizándose por su virtualidad caracterizadora aunque actualmente siempre deba matizarse. Vid una referencia al "bajo grado de generalidad" de las leyes sectoriales o microsectoriales que contienen preceptos concretos en PREDIERI, op. cit. págs. 165 y 166.

<sup>30</sup> LUHMANN, en MAYNTZ, R., Sociología..., op. cit., pág. 67.

Administración. Solamente en los supuestos de colaboración de los particulares con la Administración en la realización de determinados fines, la Ley puede prescribir objetivos a los ciudadanos, y siempre dentro del respeto a los derechos constitucionalmente garantizados.

Este contenido de la Ley asigna a la Administración, en la fase posterior de concreción un papel más amplio, configura un margen de poder discrecional. La Administración deberá proceder a la concreción de las actuaciones, a la determinación de las conductas <sup>40</sup>. Este proceso se desarrollará con la colaboración de los particulares que deben participar en la realización de las tareas necesarias para el cumplimiento de los fines predeterminados en la Ley <sup>41</sup>. Esta transformación del contenido y función del instrumento normativo emanado del Parlamento transforma el significado de la reserva de ley, técnica mediante la cual la Constitución distribuye el poder de creación del Derecho.

Antes de analizar los principios constitucionales que disciplinan las relaciones entre la Ley y la Administración en el diseño y ejecución de la política de reconversión industrial quisiéramos realizar algunas precisiones en torno a cuestiones de carácter general.

La Constitución opera un reparto de poderes, distribuye las competencias entre legislativo y ejecutivo

---

<sup>40</sup> GARCIA HERRERA, M.A., "Administración e intereses en la Comunidad Autónoma del País Vasco", R.V.A.P., 1987, 19.

<sup>41</sup> La participación de los agentes económicos en el proceso de formación y ejecución de las directivas o normas que señalan objetivos es puesta de relieve por distintos autores. Cf. CHILLON MEDINA, J.M.: "Sur la valeur en Droit des plans économiques en France: fait ou perspective", en Perspectivas del Derecho público en la segunda mitad del siglo XX, Madrid, 1989, (V), págs. 387 y ss.

al regular el sistema de fuentes de nuestro ordenamiento  
42 .

La Constitución, como fundamento del poder de creación normativa, ha asignado al legislador un lugar central, pero no ha establecido una reserva general de Ley 43 . Aunque a través de varias reservas específicas atribuye a la Ley el papel principal en la actividad normadora

La transformación de las relaciones Estado-ciudadano se refleja en la mutación de la relación entre Ley y Administración 44 . De este modo, no parece posible seguir la concepción tradicional (de corte liberal),

42 La determinación de la posición de la ley y el reglamento como medio de distribución del poder, en GARCIA MACHO, R., Reserva de ley..., op. cit. pág. 113; RUBIO LLORENTE, F., "Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley", R.A.P., 1983, 100-102, pág. 428.

43 El proceso de positivización, y de juridificación al mismo tiempo, del poder de decidir, de crear derecho y la fundamentación del mismo en la Constitución en DE OTTO, I., Derecho Constitucional, op. cit. pág. 22. La inexistencia de una reserva general es puesta de relieve por parte de la doctrina de forma mayoritaria, aunque posteriormente al entrar a analizar el contenido de distintas reservas concretas se llegue a la conclusión de que existe una reserva casi general que abarca un sector muy importante de la realidad jurídica. Vid en este sentido, GARCIA DE ENTERRIA, E., en el Curso..., op. cit. págs. 240 y ss. y, con una argumentación distinta pero con una conclusión similar, RUBIO LLORENTE, "Rango de Ley, ...", op. cit. págs. 37 y ss.

44 La posición actual del Gobierno-Administración, reflejo de la correlación de fuerzas existente entre el Parlamento transforma las premisas sobre las que se sustentaba el Estado Liberal de Derecho, y a dicho fenómeno no puede sustraerse la teoría de las fuentes. Sobre todo cuando la propia Constitución atribuye la potestad reglamentaria al Gobierno (art. 97). Cf. en la doctrina italiana, SATTA, F., Principio di legalità e Pubblica Amministrazione nello Stato democratico, Padova, 1969; SPAGNUOLO VIGORITA, V., Attività-economica privata e potere amministrativo, Napoli, 1982. Una exposición de esta temática en la doctrina alemana, en FERNANDEZ FARRERES, G., La subvención: concepto y régimen jurídico. Madrid, 1983.

según la cual tiene una funcionalidad diferente al principio de reserva de ley según la Administración opere mediante la distinción entre actos de intervención, de contenido limitativo, o a través de actos de intervención de carácter favorecedor <sup>45</sup>. La reserva de Ley no es una garantía contra la inmisión del poder estatal, sino la determinación de un cauce procedimental para la articulación de los distintos bienes constitucionales en presencial; es la atribución al legislador de la función de integración de los intereses protegibles, función que se instrumenta mediante la delimitación del contenido de los diferentes derechos <sup>46</sup>.

En cualquier caso, cabe recordar que en el campo de los derechos y libertades el art. 53.1. dispone que sólo por ley podrá regularse el ejercicio de los mismos. Esto significa que posteriormente deberemos precisar el alcance de dicho precepto en materia de reconversión industrial.

Con la reserva de ley se atribuye al legislador la regulación de una materia, vetando el poder de dictar normas a quien no lo sea. La reserva de ley comporta la atribución al legislador de un poder irrenunciable, ya que el fundamento de dicha institución no es otro que garantizar que la regulación de determinadas materias se haga mediante el procedimiento legislativo. Se trata de asegurar una discusión pública parlamentaria, garantía del pluralismo democrático. El procedimiento legislativo

---

<sup>45</sup> La doctrina ha puesto de relieve cómo la dialéctica entre la autoridad y libertad aparece ampliamente desbordada con la amplitud de funciones del Estado en la actualidad.

<sup>46</sup> El conflicto, la colisión de bienes constitucionales que tienen la calidad de derechos fundamentales ha sido ampliamente tratada por el Tribunal Constitucional. Vid, a título de ejemplo, Sent. de 13 de febrero de 1981; Sent. de 8 de abril de 1981; Sent. 8 de abril de 1981; Sent. 47/1985, de 27 de marzo; Sent. 104/1986, de 17 de julio.

se basa en la publicidad, la contradicción y el debate. Precisamente este proceso es el que garantiza la integración de intereses al permitir la confrontación de posiciones y la contraposición de opiniones.

En cambio, la elaboración de normas por el Gobierno se produce en el seno de la Administración, a través de un procedimiento en el que el debate público se produce de forma restringida al estar solamente garantizada la audiencia a los ciudadanos interesados, integrados en Asociaciones portadoras de intereses colectivos. El carácter garantista del procedimiento adquiere en este ámbito toda su relevancia por las dificultades que plantea el recurso a otros mecanismos de protección. La reacción a posteriori es de difícil instrumentación en determinados supuestos, especialmente en el caso de los derechos públicos de nueva configuración y es por ello que la fase previa adquiere importancia <sup>47</sup> y la prevención es mejor garantía que la reacción.

La consideración de la relación Ley-Administración requiere una breve referencia al principio de legalidad que sintetiza las diferentes relaciones entre ambas esferas. El principio de legalidad, al que se refiere de forma expresa el art. 9.3.C., significa fundamentalmente la primacía de la Ley en el ordenamiento positivo y su condición de fuente directamente habilitadora de potestades administrativas. Pero es preciso tener presente que este principio se proyecta de forma distinta en relación a la Administración, según se refiera al campo normativo o al puramente ejecutivo. Este doble plano de la actividad administrativa permite comprender la articulación del principio de legalidad.

En el primer supuesto, al reconocerse en la Constitución la potestad normativa del Gobierno, aparece en la técnica de las materias reservadas a la Ley. En

---

<sup>47</sup> SATTÀ, F., Principio di legalità, op. cit. 4

cambio, desde la perspectiva ejecutiva, significa principio de juridicidad, en el sentido de que toda actuación administrativa debe basarse en una norma jurídica previa, con independencia del carácter de la misma, de su posición en el sistema de las fuentes de Derecho. Este último es el significado del precepto constitucional. Cuando el art. 9.3. y más adelante el art. 103.1 imponen a la Administración el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, establecen que la Administración sólo puede actuar si existe una previa atribución normativa de potestades, pero sin indicar el rango de la misma.

Por tanto, como la Administración, además de llevar a cabo actos de ejecución, ostenta un poder para crear normas (la potestad reglamentaria), se deberá conocer en qué términos la potestad está sujeta a la legalidad, entendida ahora no como bloque de normatividad u ordenamiento, sino como normas con rango de Ley.

En relación al alcance de la potestad normativa de la Administración, deberemos analizar cómo juega el mecanismo de la reserva legal en el ámbito económico y de forma especial en relación a los derechos y libertades que tienen virtualidad en la ordenación de la reconversión industrial. El hecho de que la previsión normativa tenga que realizarse precisamente por la ley es consecuencia de la concreta reserva y no del principio de legalidad.

### III.2.2. ALCANCE DE LAS RESERVAS CONSTITUCIONALES AL PARLAMENTO EN LA RECONVERSION INDUSTRIAL

En este apartado analizaremos si existe un ámbito exclusivamente reservado a la ley como paso previo para

determinar a continuación el papel del Reglamento. Se trata de averiguar si este instrumento normativo puede intervenir, regular, en estos ámbitos con independencia de la Ley o si en cambio requiere una ley que determine los elementos básicos. En definitiva, se trata de examinar, en los términos tradicionales, si solamente cabe el reglamento ejecutivo o si también es posible una reglamentación administrativa independiente.

Para conocer si existen reservas legales concretas nos detendremos en cinco ámbitos materiales específicos: libertad de empresa (Art. 38 en relación al 53); derecho a la propiedad privada (Art. 33); deber de contribuir y potestad de creación de tributos y beneficios fiscales (Arts. 31 y 133 c. 1 y 3); principio de legalidad presupuestaria (art. 134. 2 y 7); instrumentación normativa de la planificación (art. 131.1.).

### III.2.2.1. LIBERTAD DE EMPRESA (REMISION AL APARTADO II.1.3.)

Anteriormente nos hemos fijado en el significado de la libertad de empresa en nuestro texto constitucional así como el alcance de la reserva de ley establecida en el art. 53.1 1. en relación al art. 38. Queremos solamente recordar que en este último precepto no se indica nada en relación al instrumento normativo adecuado para regular el ejercicio de la libertad de empresa, a diferencia y de forma significativa de lo establecido en el art. 33.2. en relación al derecho a la propiedad privada. Por lo tanto deberemos atender el régimen constitucional de los derechos y libertades del art. 53.1., en virtud del cual

"sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de los derechos y libertades".

Por lo tanto la reserva establecida en dicha

disposición no opera respecto a aquellas materias que, a pesar de su ubicación en el Capítulo II no constituyen un derecho o libertad en el sentido técnico del término <sup>40</sup> y de forma especial cabe destacar que no abarca las garantías institucionales. Las instituciones sólo están sujetas a ley cuando así lo garantice expresamente el precepto específico <sup>40</sup>.

De acuerdo con las tesis expuestas podemos afirmar que los Poderes Públicos están habilitados para incidir, modular el derecho a la libertad de empresa, respetando

---

<sup>40</sup> Como ha puesto de relieve de forma unánime la doctrina, el contenido del Capítulo II, del Título I, que lleva por encabezamiento "Derecho y libertades" tiene un contenido muy variopinto, no solamente están ubicados en dicho apartado los derechos y libertades fundamentales, sino también un conglomerado de principios constitucionales o principios generales de derecho, principios organizativos, garantías institucionales, o meras reservas de ley sobre determinadas materias. Ejemplos prototípicos son: "la ley regulará la organización y control de los medios de comunicación social dependientes del Estado (art. 20.3. C.); "los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos, intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos con fondos públicos, en los términos que la ley establezca, los poderes públicos, inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes" (art. 27.7. y 8 C.); "el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía" (art. 31.2. C.); "la ley regulará las formas de matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los derechos y deberes de los cónyuges, las causas de separación y disolución y sus efectos" (art. 32.2. C.). En palabras de MARTIN RETORTILLO "no todo lo que está en la sección 1ª van a ser derechos fundamentales... y va a ser decisivo realizar una firme e intensa tarea de criba". Si dicha afirmación es válida para el apartado que agrupa a los derechos fundamentales aún lo es más cuando se aplica a la sección 2ª que agrupa, bajo el rótulo de "derechos y deberes de los ciudadanos" una mezcla de elementos heterogéneos. Vid MARTIN RETORTILLO, L., "Régimen constitucional de los derechos fundamentales", en el libro publicado con DE OTTO, I., Derechos fundamentales y Constitución. Madrid, 1988, págs. 84 y 85.

<sup>40</sup> DE OTTO, I. , op. cit. pág. 99



el cauce procedimental garantizado en la Constitución, tal y como hemos señalado en el capítulo correspondiente <sup>50</sup>.

### III.2.2.2. DERECHO DE PROPIEDAD

Tal y como hemos indicado, señalaremos a continuación el significado de la reserva legal del art. 33.2. C. y cual es el contenido de la habilitación que la norma constitucional hace en favor del legislador y el límite constituido por la garantía del contenido esencial. La referencia al derecho de propiedad se basa en la posición que dicho derecho tiene en relación a la libertad de empresa: constituye su soporte material, especialmente en relación al ámbito de autonomía organizativa y negocial de la empresa.

El artículo 33 de la Constitución reconoce la propiedad privada, pero no la define, igual como sucede con otras instituciones <sup>51</sup>. Pero no solamente no define

<sup>50</sup> Vid. una aplicación de la libertad de empresa en las Sent. T.S. de 12 de noviembre de 1980, en la que se anula un R.D. que establece la "cuota de pantalla" por falta de habilitación legal; Sent. R.T. de 30 de diciembre de 1985 (Ar. 876, 1986), la aplicación de la libertad de empresa lleva a disponer la libre venta de las infusiones vegetales frente a la reserva de tal venta de los farmacéuticos; Sent. T.S. de 11 de diciembre de 1986 (Ar. 7893), en la que expresamente se declara que una determinada actividad, de contenido económico, en este caso el vídeo comunitario, no puede ser prohibida por un mero acto administrativo. En el supuesto de hecho objeto del conflicto se aprecia claramente cómo la virtualidad del principio de libertad de empresa como derecho subjetivo reside, según se desprende de la solución jurisprudencial en estos casos, en el juego que posibilitan en relación a la habilitación de la iniciativa pública prevista en el art. 128.2. Cf. Sent. T. S. de 17 de noviembre de 1986 (Ar. 8653) en la que se relaciona el vídeo comunitario con el servicio público esencial de televisión.

<sup>51</sup> El concepto de propiedad privada es el producto de una evolución histórica. Vid., por todos, RODOTA, S., El terrible Derecho. Estudios sobre la propiedad privada, traducción española. Madrid, 1986. Especialmente los trabajos agrupados bajo la rúbrica "los orígenes de la

el concepto, sino que además precisa que el legislador delimitará el contenido del derecho. Es precisamente esta habilitación al legislador, esta apertura a una delimitación posterior del contenido del derecho la que otorga significado a la garantía del contenido esencial. Si el legislador no puede configurar el contenido del derecho no aporta nada dicha garantía <sup>52</sup>. Esta solamente funciona en tanto que límite al legislador en su operación de configuración de las distintas posiciones subjetivas, de las distintas titularidades. El contenido esencial del derecho significa entonces el "núcleo duro del derecho". Por lo tanto debemos plantearnos como funciona la idea de contenido esencial de la propiedad respecto a la acción legislativa. Como ha señalado el Tribunal Constitucional:

"Los tres apartados del art. 33 no pueden ser artificiosamente separados, revelan la naturaleza del derecho a la propiedad en su formulación constitucional. "En efecto, la referencia a la "función social" como elemento estructural de la definición misma del derecho a la propiedad privada o como factor determinante de la delimitación legal de su contenido pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de este derecho como mero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su

---

noción moderna de propiedad", págs. 71 y ss.

<sup>52</sup> El "contenido esencial" es un concepto que tiene su origen en el constitucionalismo alemán. La expresión figura en el art. 19 de la Ley Fundamental referida a los casos en que la norma constitucional permite que una determinada libertad sea restringida por ley. Vid. ROMERO MORENO, S.M., "La aplicación directa de la Constitución española", *La Ley*, 1983, vol. 2, pág. 1270 y ss. Por esto, como señalan MUÑOZ MACHADO y DE OTTO, un sector de la doctrina alemana ha puesto de relieve la inutilidad de la garantía del contenido esencial, ésta no añade nada, "Diez tesis sobre el régimen constitucional de la propiedad" texto mecanografiado de la ponencia presentada en el coloquio celebrado en Sigüenza por la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo y op. cit., respectivamente.

ejercicio a las limitaciones generales que las Leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos e intereses de terceros o del interés general. Por el contrario, la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. Por ello, la fijación del "contenido esencial" de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como un mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, imprescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes. Al filo de esta perspectiva, que es la adoptada por la Constitución, resulta oportuno hacer notar que la incorporación de exigencias sociales al contenido del derecho de propiedad privada, que se traduce en la previsión legal de intervenciones públicas no meramente ablativas en la esfera de las facultades y responsabilidades del propietario, es un hecho hoy generalmente admitido. Pues, en efecto, esta dimensión social de la propiedad privada, en cuanto institución llamada a satisfacer necesidades colectivas, es en todo conforme con la imagen que de aquel derecho se ha formado la sociedad contemporánea y, por ende, debe ser rechazada la idea de que la previsión legal de restricciones a las otrora tendencialmente ilimitadas facultades de uso, disfrute, consumo y disposición o la imposición de deberes positivos al propietario, hagan irreconocible el derecho de propiedad como perteneciente al tipo constitucional descrito <sup>52</sup>.

<sup>52</sup> Sent. 37/1987, de 25 de marzo. La cita es larga pero muy ilustrativa del papel del legislador en su actividad de delimitación.

Mediante el procedimiento legislativo se llevará a cabo la definición básica acerca del régimen de la propiedad privada específico de una categoría de bienes<sup>84</sup>. La intervención del legislador tiene carácter

<sup>84</sup> La pluralidad de estatutos propietarios, el carácter no unitario de la propiedad, la diversidad de regímenes según los objetos susceptibles de apropiación, constituye un lugar común en las literaturas jurídicas de los distintos países. Vid., a título indicativo y en a la doctrina española más reciente, LOPEZ LOPEZ, A.M.: La disciplina constitucional de la propiedad privada. Madrid, 1988; MONTES, V.L., La propiedad privada en el sistema del derecho civil contemporáneo, 2a ed. Madrid, 1989; DIEZ PICAZO, L., "Algunas reflexiones sobre el derecho de propiedad privada en la Constitución", texto mecanografiado de la ponencia presentada en el coloquio de Sigüenza mencionado. El propio T.C. ha puesto de relieve este aspecto: "No es ocioso añadir ahora que la propiedad privada, en su doble dimensión como institución y como derecho individual, ha experimentado en nuestro siglo una transformación tan profunda que impide concebirla hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo abstracto descrito en el art. 348 del Código Civil, que los recurrentes citan en apoyo de su alegato de inconstitucionalidad. Por el contrario, la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso o aprovechamiento de los distintos tipos de bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos. De ahí que se venga reconociendo con general aceptación doctrinal y jurisprudencial la flexibilidad o plasticidad actual del dominio que se manifiesta en la existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos, de acuerdo con la naturaleza de los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae. En lo que concierne a la restricción o modalización de las facultades dominicales e imposición de deberes positivos al titular, la transformación antes dicha ha afectado de una manera más intensa a la propiedad inmobiliaria, tanto a la que recae sobre suelos susceptibles de aprovechamiento urbanístico como a la propiedad de tierras agrícolas o forestales, lo que es fácilmente explicable, entre otras razones, por el carácter no renovable o naturalmente limitado en su extensión de este tipo de bienes y por la trascendencia económica que ofrece como soporte físico de las actividades productivas. Por ello, y aunque nuestro Texto constitucional no contenga ninguna previsión específica en relación con la propiedad agraria, al

necesario, la operación de establecer el contenido del derecho debe ser realizada mediante ley.

Pero el art. 33.2. utiliza la expresión "de acuerdo con las leyes" lo que significa que se admite la colaboración del Reglamento en la tarea de delimitar el contenido del derecho. Dicho término impide toda operación de deslegalización de la materia o los Reglamentos independientes pero no la remisión del legislador a la colaboración de la Administración para completar la regulación legal. Esta remisión es considerada en la Sent. T.C. 37/1987 (L. Reforma Agraria) como

"inexcusable cuando las características naturales del bien objeto de dominio y su propia localización la hacen susceptible de diferentes utilidades sociales, que pueden y deben traducirse en restricciones y deberes diferenciados para los propietarios y que como regla general, sólo por vía reglamentaria pueden establecerse" <sup>88</sup>.

Pero, como se precisa a continuación, no puede verse en ello una deslegalización porque tal habilitación ha de operar en todo caso de acuerdo con las regulaciones de fondo que contiene la Ley.

La reserva queda cumplida si el legislador fija el procedimiento, los métodos y regula los instrumentos de

---

contrario de lo que ocurre con otros tipos de bienes inmuebles o recursos naturales (arts. 45 y 47), debe rechazarse de entrada, por infundada, la pretensión de los recurrentes de identificar el contenido esencial de la misma atendiendo exclusivamente a lo que el Código Civil, declinando el siglo XIX dispuso con carácter general en su art. 348, porque tal pretensión no tiene para nada en cuenta las modulaciones y cambios que ha venido sufriendo desde entonces el instituto de la propiedad privada, en general, y de la propiedad agraria, en particular". (Fq Jq 2q, sent. citada).

<sup>88</sup> Sent. T.C. 37/1987, de 25 de marzo (Reforma Agraria). (Fq Jq 3q).

que ha de servirse la Administración <sup>56</sup>. La Ley debe tener las

"suficientes referencias para generar previsibilidad y certeza sobre lo que, en su aplicación, significa una correcta actuación administrativa y en su caso, para contrastar y remediar las eventuales irregularidades, arbitrariedades y abusos"

en la terminología del T.C. <sup>57</sup>. Deben establecerse los criterios que deben guiar la "actuación de la Administración", aunque de los mismos no resulte una definición directa <sup>58</sup>.

En este sector del ordenamiento la reserva de ley opera verticalmente, atribuyendo a la ley la normación básica <sup>59</sup>. Por tanto, el significado de la remisión

<sup>56</sup> La Sent. de la Corte Costituzionale (Italiana), de 24 de junio de 1981, n.º 35, Giur. Cost., 1981, págs. 629 y ss. había ya precisado que la Ley debe especificar los finas, precisar los criterios a seguir, indicar los medios, determinar los órganos, establecer los límites y extensión del poder así como los efectos que derivan de este poder.

<sup>57</sup> Sent. T.C. 37/1987, de 25 de marzo.

<sup>58</sup> Quizás puede ser de utilidad recordar el régimen de la propiedad urbana, en el que el contenido de la edificabilidad se atribuye por la legislación de manera directa o indirectamente a través de los Planes de Ordenación (arts. 74 y 76 y L.S.). Una exposición del sistema de remisión al plan en la configuración del contenido del derecho de propiedad en GARCIA DE ENTERRIA, E. y PAREJO ALFONSO, L., Lecciones de Derecho Urbanístico. Madrid, 1981, págs. 425 y ss., también del último autor, Régimen urbanístico de la propiedad y responsabilidad patrimonial de la Administración. Madrid, 1982, págs. 25 a 80.

<sup>59</sup> Utilizamos esta categorización tomada de DE OTTO, por su mayor virtualidad explicativa del sistema de relaciones Ley-Reglamento diseñado por nuestro texto constitucional. La doctrina y jurisprudencia española operan generalmente con la distinción, acuñada por la doctrina italiana, entre reserva absoluta y reserva relativa. La referencia del autor citado en, Derecho Constitucional, op. cit. págs. 229 y ss.; para la literatura italiana, Vid, FOIS, S., "Ancora sulla riserva di legge e la libertà economica privata", Giur. Cost. 1958, págs. 1254 y ss, "Riserva originaria e riserva di

normativa es el de establecer los límites, acotar el espacio que queda libre tras la regulación por ley. Por este motivo la remisión será inconstitucional cuando confiere una habilitación en blanco ya que entonces se altera el significado de la reserva de ley.

### III.2.2.3. DEBER DE CONTRIBUIR Y EXONERACION O DISMINUCION DEL MISMO

El tercer ámbito material al que nos referiremos, en este rápido excursus por los derechos de contenido económico, es el tributario <sup>80</sup>.

De acuerdo con el art. 31 C.E.:

"Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley".

---

leggi nei principi economici della Costituzione", Giur. Cost., 1980, págs. 476 y ss. y voce "Legalità" (principio di). Enciclopedia di Diritto, vol. XXVIII. Milán, 1978, págs. 659 y ss.; DE CARLI, P., Costituzione e Attività economiche. Padova, 1978, págs. 28 a 49; RODOTA, S., op. cit., pág. 317.

<sup>80</sup> La reserva al Parlamento de la potestad de regular los tributos aparece históricamente vinculada a la garantía del derecho de propiedad. El carácter redistributivo de la fiscalidad ha transformado el significado de la imposición tal y como se recoge en el propio texto constitucional, "Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad" aunque en dicho precepto aparece también el elemento garantista al precisar "que en ningún caso tendrá alcance confiscatorio". (Art. 3.1.1. C.).

En el ámbito de las prestaciones patrimoniales de carácter público la más importante es el tributo. Pero tal y como ha señalado PEREZ ROYO, al manejar un concepto tan amplio parece que deben incluirse cualquier tipo de prestación que reúna las características típicas de los tributos, y especialmente las cotizaciones a la Seguridad Social <sup>81</sup>.

El art. 31.C.E. se refiere solamente al establecimiento de prestaciones y obliga, por tanto, a plantearse si la reserva de ley cubre también los elementos estructurales del tributo, los elementos que determinan la obligación de realizar la prestación pecuniaria. La utilización de la expresión "con arreglo" indica que la colaboración de la Administración en la regulación normativa está habilitada por la propia norma Constitucional. El problema se plantea entonces en el momento de determinar el alcance de la reserva de ley. Parece que debe excluirse toda deslegalización absoluta de la materia fiscal por la desnaturalización del precepto constitucional que dicha operación normativa comportaría.

La mera manipulación de rango queda vetada por el art. 133.1.C., según el cual,

"la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado mediante ley".

Este precepto debe leerse en conexión con el subsiguiente apartado tercero,

"todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de ley".

---

<sup>81</sup> "El principio de legalidad tributaria en la Constitución", en Estudios sobre el Proyecto de Constitución. Madrid, 1978, pág. 404. Este autor toma en consideración la jurisprudencia constitucional italiana.



Así pues, en palabras del T.C.:

"El principio de legalidad en materia tributaria y su manifestación en una concreta reserva de ley, no es entendido hoy en día de modo inequívoco en la doctrina y no puede extraerse fácilmente la conclusión de que nuestra Constitución haya consagrado absolutamente el referido principio, con el rigor que hubiera podido tener en momentos históricos anteriores. La formulación del problema en nuestra Constitución tiene que partir de los artículos 31.3, 88 y 133. Según el artículo 31.3, "sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley". Este precepto por sí sólo no determina una legalidad tributaria de carácter absoluto, pues exige que exista conformidad con la ley de las prestaciones personales o patrimoniales que se establezcan, pero no impone, de manera rígida, que el establecimiento haya de hacerse necesariamente por medio de ley". Este precepto define una competencia exclusiva del Estado, si se lee en conexión con el subsiguiente apartado segundo y además, establece sin duda una general reserva de ley, que, según la letra del precepto, debe entenderse referida a la potestad "originaria" del establecimiento de los tributos, pero no, en cambio, a cualquier tipo de regulación de la materia tributaria. Y el artículo 133.3., al decir que "todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de ley" conduce a la misma conclusión, pues es obvio que hay una legalidad estricta que comprende el establecimiento de los beneficios fiscales, entre los que se cuentan, sin duda, las exenciones y las bonificaciones, pero no cualquier regulación de ellos, nuestra Constitución se ha producido en la materia estudiada de una manera flexible y que, como asegura un importante sector de la doctrina, la reserva de ley hay que entenderla referida a los criterios o principios con arreglo a los cuales se ha de regir la materia tributaria, la creación "ex-novo" de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo, que pertenecen siempre al plano o nivel de la ley y no pueden dejarse nunca a la legislación delegada y menos todavía a la potestad

reglamentaria <sup>82</sup> .

Es preciso entonces exponer que debe entenderse por elementos esenciales o configuradores del tributo. Estos son los que permiten individualizarlo y concretarlo. Así deben definirse por ley, como mínimo, los siguientes elementos estructurales: sujeto activo y pasivo del tributo y hecho imponible <sup>83</sup> .

El establecimiento de beneficios fiscales debe efectuarse por ley, por expreso mandato constitucional (art. 133.3). Se plantea la duda en relación a la supresión o reducción al no estar enteramente reglada y entenderse que dicha operación constituye una alteración de elementos esenciales del tributo.

El término beneficio fiscal hace referencia a todo tipo de exención, bonificación o cualquier deducción o reducción tributaria y tiene el significado de un contratributo <sup>84</sup> . La polémica doctrinal ha girado en torno a la idoneidad del Decreto-ley como instrumento normativo adecuado para realizar la supresión. La funcionalidad del Decreto-ley, su capacidad de innovar y de modificar una ley, dentro de los límites materiales

<sup>82</sup> Sent. T.C. 8/1983, de 4 de febrero (Fq 5q 4q). Cf. Sent. 31/1981, de 12 de febrero: "necesidad de que el Parlamento (vasco) determine los elementos esenciales del Tributo.

<sup>83</sup> Sobre estos elementos existe coincidencia doctrinal. Algunos autores extienden el alcance de la reserva de ley, seguramente por la influencia del art. 10 L.G.T., a la base imponible, al tipo de gravamen, Cf. CORTES, M., Ordenamiento tributario español (I). Madrid, 1985, págs. 24 a 23, y CAZORLA, L.M. "Art. 31", en Comentarios a la Constitución, dirigidos por GARRIDO FALLA. Madrid, 4a ed. 1985, pág. 689. ALBINANA GARCIA-QUINTANA, C. aún amplía más el ámbito reservado a la ley, en "Art 133", en Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978. Madrid, 1985, pág. 229.

<sup>84</sup> Una exposición de la introducción del término en los debates constituyentes en CAZORLA, L. Mg, op. cit. y ALBINANA GARCIA QUINTANA, C. op. cit., pág. 245.

constitucionales, fundamenta la respuesta positiva del T.C. a dicha cuestión <sup>85</sup>.

Esta última posibilidad no puede extenderse al Reglamento por el carácter subordinado del mismo en el ámbito material que estamos tratando y por la inferioridad jerárquica. Mediante Reglamento no puede modificarse una ley. Si la Administración pretende innovar el ordenamiento, modificar la decisión del

---

<sup>85</sup> "No se puede decir que el Decreto-ley cuestionado afecte a lo que el artículo 88 de la Constitución llama los "derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I", por el hecho de que en el referido título se encuentra el artículo 31.1. según el cual -como más arriba hemos visto- "sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley", pues rige de manera absoluta el principio de legalidad para todo lo atinente a la materia tributaria y que la reserva de ley se limita a la creación de los tributos y a su esencial configuración dentro de la cual puede genéricamente situarse el establecimiento de exenciones y bonificaciones tributarias, pero no cualquiera otra regulación de ellas, ni la supresión de las exenciones o su reducción o la de las bonificaciones, porque esto último no constituye alteración de elementos esenciales del tributo. "Sent. 6/1983, de 4 de febrero (Fq Jq 6q). Pero este criterio no es unánime ya que existe un voto particular del Magistrado GOMEZ-FERRER, R., en el que se sostiene la imposibilidad de suprimir mediante Decreto-ley un beneficio fiscal al afectar dicha disposición al deber de contribuir a los gastos públicos establecido en el art. 31.1.C. y en consecuencia vulnerar los límites materiales previstos en el artículo 88.C. Esta cuestión es objeto de un amplio debate doctrinal. Vid., por ejemplo, MARTIN QUERALT, S.: "La ordenación constitucional del Decreto-ley en materia tributaria", R.E.D.F., 1979, 24; ALEGRE AVILA, J.Mg., "La viabilidad constitucional del Decreto-ley en materia tributaria y la regulación del derecho de propiedad", R.A.P., 1984, 105, págs. 65 y ss; CAZORLA PRIETO, L.Mg., "En torno al Decreto-ley en materia tributaria", R.A.P., 1983, 100-102, I, págs. 195 y ss.; FALCON TELLA, R., "El Decreto-ley en materia tributaria", R.E.D.C., 1984, 10, págs. 183 y ss.; DIEZ MORENO, F., "Doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Decreto-ley, especialmente en materia tributaria", H.P.E., 1983, 80, 175 / ss.; PEREZ ROYO, F., "Principio de legalidad, deber de contribuir y Decretos-leyes en materia tributaria", R.E.D.C., 1985, 13 págs. 41 y ss. Este último autor es quizás el que sostiene una concepción más favorable a la utilización del Decreto-ley en el campo tributario.

legislador sólo puede hacerlo a través del cauce limitado y extraordinario del Decreto-ley. El hecho de que una materia esté reservada a la ley ordinaria con carácter absoluto o relativo, no excluye "ipso facto" la regulación extraordinaria y provisional de la misma mediante Decreto-ley <sup>••</sup>.

Está vetada, en cambio, la intervención de la Administración en la normación de la misma, si no es de forma secundaria, de acuerdo con la regulación principal efectuada por el legislador.

#### IV.2.2.4. LEY DE PRESUPUESTOS Y AYUDAS ESTATALES

Al considerar el ámbito reservado a la ley por la Constitución y la incidencia de dicha reserva en la reconversión industrial también es necesario hacer una breve referencia a la materia presupuestaria. La Constitución toma en consideración la doble vertiente de la actividad financiera de los entes públicos: la de los ingresos y la de los gastos. La reserva de ley en materia tributaria se completa mediante el art. 133.4.C.:

"Las Administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes".

La vinculación del principio de legalidad tributaria con el principio de legalidad presupuestaria es una constante desde los inicios del constitucionalismo. Es la doble faceta del principio de primacía del Parlamento. La Ley de Presupuestos es el instrumento normativo adecuado para el cumplimiento de dicha garantía procedimental. De acuerdo con el art. 134.2.:

---

<sup>••</sup> Cf. Sent. T.C. 80/1988, de 10 de mayo (Fº 5º 2º), "la mención a la Ley no es identificable en exclusividad con la ley formal".

"los Presupuestos Generales del Estado incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado" 67 .

La Ley de Presupuestos no sólo autoriza los gastos, también es una previsión de ingresos 68 . Por ello se plantea el problema relativo a la idoneidad de la Ley de Presupuestos para alterar las figuras impositivas. El significado del Tributo como instrumento de la política económica fundamenta dicha posibilidad 69 . Precisamente el manejo de los beneficios fiscales constituye una de

67 La importancia de la referencia constitucional al presupuesto de gastos fiscales ha sido destacada por la doctrina. Vid., por ejemplo, GONZALEZ SANCHEZ, M. "Los beneficios fiscales y su consideración jurídica de gastos públicos", R. y G.P., 1980, 5, págs. 61 y ss.

68 Inicialmente los Presupuestos constituían un acto de autorización, tanto de los tributos como de los gastos públicos. Con el tiempo se produce el fenómeno que SAINZ DE BUJANDA ha denominado "bifurcación del principio de legalidad financiera", consistente en que las leyes tributarias adquieren un carácter permanente y se aplican sin necesidad de que lo autorice la Ley de Presupuestos. Dicho fenómeno está reflejado en nuestra legislación positiva, cf. art. 20 L.G.T. Por este motivo los Presupuestos tienen, en relación a los ingresos, el carácter de previsión, de cálculo contable de las cantidades que el Estado espera recaudar para el ejercicio presupuestario, cf. art. 48, L.G.P. Vid. SAINZ DE BUJANDA, F., "La Ley General Presupuestaria en el cuadro de la codificación financiera", en la obra colectiva, Análisis de la Ley General Presupuestaria. Madrid, 1977, págs. 341 y ss. y Lecciones de Derecho Financiero. Madrid, 1978, págs. 432 y ss., citamos la edición que hemos utilizado aunque existan otras posteriores.

69 El art. 4 de la Ley General Tributaria caracteriza dicha función: "Los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, han de servir como instrumentos de la política económica general, atender las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurar una mejor distribución de la renta nacional". Precisamente razones de política económica motivaron el actual redactado del art. 134.7.C., Vid. intervención de LLUCH MARTIN, E., Diario de Sesiones del Congreso, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, nº 87, 13 de junio de 1978, pág. 3212.

las técnicas de implementación de la política de reconversión industrial. La exoneración del pago de determinados tributos constituye una ventaja para las empresas y facilita la adopción de los acuerdos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de reestructuración sectorial.

El art. 134.7.C. intenta delimitar el margen de maniobra del legislador presupuestario <sup>70</sup>. La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando la ley tributaria sustantiva así lo prevea".

<sup>70</sup> "Superada" la cuestión del carácter formal o material de la Ley de Presupuestos, tal y como el propio Tribunal Constitucional ha recordado en su Sentencia de 21 de Julio de 1981, la atención se centra ahora en las peculiaridades del procedimiento legislativo de aprobación de los Presupuestos, en las limitaciones que tiene la iniciativa de las Cámaras y en la naturaleza de la aprobación. En palabras del T.C., "esta especificidad de la función parlamentaria de aprobación del Presupuesto conecta con la peculiaridad de la Ley de Presupuestos, en referencia a cualquier otra ley. Singularidad que deriva del carácter instrumental del presupuesto en relación con la política económica; pero por otra parte, las notas singulares de la Ley Presupuestaria ha de reconocerse que también vienen impuestas por el hecho de que su debate está restringido por las disposiciones reglamentarias de las Cámaras que regulan su procedimiento. Ciertamente que quizás pueda decirse que tales limitaciones no derivan de la Constitución, pero también lo es que el requisito de conformidad del Gobierno para toda proposición o enmienda que suponga aumento de los gastos o disminución de ingresos que afecta a cualquier Ley envuelve en este caso una restricción constitucional del debate. Y son estas limitaciones las que determinaron que la propia Constitución reduzca el papel de la Ley de Presupuestos, como vehículo de reformas tributarias". El significado de la concepción de LABAND acerca del carácter de ley formal que tiene el Presupuesto ha sido brillantemente analizado por RODRIGUEZ BEREIJO en "Laband y el Derecho presupuestario del Imperio alemán", Estudio preliminar a la traducción española de la obra de dicho autor, El Derecho presupuestario. Madrid, 1979. La especificidad del procedimiento de aprobación del presupuesto es destacado por la doctrina que se ha ocupado del tema, vid., por ejemplo, PALAO TABOADA, C., Derecho financiero y tributario (I). Madrid, 1987, págs. 88 y ss. y PEREZ JIMENEZ, P.S., "Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española", R.D. Político, (U.N.B.D.), 1981, 9, 22págs. 11 y ss.

La fórmula empleada por el constituyente permite que la Ley de Presupuestos pueda contener modificaciones de los distintos elementos del tributo, de acuerdo con los objetivos de la política económica. El propio Tribunal Constitucional ha puesto de relieve el carácter de la Ley de Presupuestos como

"vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno cuando elabora el proyecto y en la que participa el Parlamento, en función peculiar -la de su aprobación- que el artículo 66 2. de la Constitución enuncia como una competencia específica desdoblada de la genérica "potestad legislativa del Estado"

En este contexto el art. 134.7, precepto sobre la producción normativa que exige de manera expresa la previa habilitación por una ley tributaria, debe interpretarse en el sentido de que "ley tributaria sustantiva" remite a cualquier Ley, propia del Impuesto o modificadora de ésta que, exceptuando la de Presupuestos, regule elementos concretos de la relación tributaria <sup>71</sup>.

<sup>71</sup> El artículo 134.7 prohíbe en todo caso la creación de tributos, pero prohíbe también su modificación, con la excepción de que ésta aparezca prevista en una Ley tributaria sustantiva. Sucede, sin embargo, que la interpretación de este precepto constitucional exige que tengamos en cuenta el debate parlamentario del que surgió esta redacción definitiva, en el curso del cual se contemplaron, tanto las razones de flexibilidad del sistema tributario que, a juicio de algunos, requerían, a fin de servir a una política económica congruente, el dotar al Poder Ejecutivo de instrumentos adecuados para realizarla, como la buena ordenación de la Hacienda Pública, que otros detectaban en nuestra tradición legislativa y que exigiría que no se utilicen los Presupuestos para introducir modificaciones que corresponden a las Leyes tributarias sustantivas. La conclusión del debate, plasmada en el texto a cuyo examen nos contraemos, parece significar una cierta solución de compromiso que, en tanto prohíbe indiscriminadamente la creación de tributos en la Ley de Presupuestos, permite su modificación, aunque se trate de alteraciones sustanciales y profundas del impuesto, siempre que exista una norma adecuada que lo prevea y, en todo caso, no obsta a un tratamiento en la Ley presupuestaria de mera

Este breve recorrido por los preceptos constitucionales que regulan la producción normativa en el ámbito financiero (ingresos y gastos) nos permite precisar el ámbito y función de la potestad normativa de

---

adaptación del tributo a la realidad. (...) Cuando se trate de una variación de un impuesto que no consista en la mera adecuación circunstancial del mismo, habrá de cumplirse, necesariamente la exigencia constitucional de que la modificación aparezca prevista en una "Ley tributaria sustantiva" y proceda determinar la significación que haya de darse a esta exigencia de la Constitución. Entre las dos tesis extremas: una de las cuales interpreta que Ley tributaria sustantiva es tanto como "precepto o conjunto de preceptos tributarios que están alojados en un cuerpo legal que no es la Ley de Presupuestos" y la otra que promueve la equiparación de "Ley tributaria sustantiva" con "Ley propia de cada tributo", debemos inclinarnos por una interpretación que redunde en que se trata de una Ley -que desde luego no es la Ley de Presupuestos- pero que regula los elementos concretos de la relación tributaria, eludiendo cualquier generalización. Si descartamos la primera interpretación, aun cuando aparezca fundada en el sentido expresado en algún momento en los debates constitucionales, es porque responde al eco de la equivalencia de la Ley de Presupuestos como Ley en sentido formal que no traduce la realidad de este momento. Sin olvidar que la aceptación de esta equivalencia pudiera entrañar la constitucionalidad de una Ley que autoriza a la de Presupuestos la modificación indiscriminada de los impuestos, lo que enervaría la disposición constitucional a cuyo estudio procedemos. Pero tampoco podemos reducir el significado de "Ley tributaria sustantiva" a la ley que rige cada tributo en concreto. Esta opinión se justifica en el artículo 9 de la Ley General Tributaria y, cuando se trata de una exégesis constitucional, debemos rechazar el intento de aprehender los enunciados constitucionales, deduciéndolos de normas de rango inferior que, precisamente, habrán de interpretarse en lo sucesivo en el ámbito de la Constitución. Por otra parte, no responde a la realidad la idea de que cada tributo sólo es regulado por una Ley: su Ley propia". La Sent. T.C. de 20 de Julio de 1981 ha sido objeto de una amplia polémica doctrinal, Cf. FALCON TELLA, R., "Ley tributaria sustantiva en la jurisprudencia constitucional" R.E.D.C., 1982, 5, pág. 181 y ss.; MARTIN QUERALT, J., "Ley de Presupuestos y reformas tributarias. Comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de julio de 1981", P. y G.P., 1981, 11, págs. 101 y ss.; DIEZ MORENO, F., "Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre preceptos tributarios de la Ley de Presupuestos del Estado para 1981", H.P.E., 1981, 72, págs. 198 y ss.



la Administración en este sector del ordenamiento. Todo el conglomerado de ayudas económicas, -subvenciones, crédito oficial, beneficios fiscales, fraccionamiento o aplazamiento de las deudas tributarias o de las contraídas con la Seguridad social- requieren una Ley previa que establezca los criterios básicos de su regulación, sin perjuicio de una regulación complementaria posterior. En el proceso de aplicación de la política de reconversión la Administración podrá establecer las condiciones y requisitos para la obtención de las distintas ayudas, podrá regular determinados elementos de acuerdo con la normación del legislador.

Aunque de la utilización en el art. 133.4.C. de la expresión "de acuerdo con las leyes" no se derive una reserva material en el sentido de que para la contracción de una obligación financiera o la realización de gastos sea preciso una ley, sí que es necesaria una ley sustantiva y no basta la Ley de Presupuestos. El Presupuesto es un acto legislativo mediante el cual se autoriza el montante máximo de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un periodo de tiempo determinado en las atenciones que detalladamente se especifican <sup>72</sup>. La intervención del legislador tiene un significado específico y concreto, por ello tiene también determinadas limitaciones <sup>73</sup>.

<sup>72</sup> RODRIGUEZ BEREIJO, A., "La ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978", en la obra colectiva Hacienda y Constitución, Madrid, 1979, págs. 157 y ss.

<sup>73</sup> El propio T.C. hace la distinción entre "la fuente jurídica del gasto público -normalmente la Ley de Presupuestos- y la de las obligaciones del Estado. Los créditos consignados en los estados de gastos de los Presupuestos Generales no son fuente de obligaciones; sólo constituyen autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos para hacer frente a sus obligaciones. La fuente de éstas debe buscarse fuera de dichas consignaciones presupuestarias, ya sea en la Ley, ya en los negocios jurídicos, o en los actos o hechos que, según Derecho, las generen, tal como señala el art. 42 L.G.P.". Sent. 63/1986, de 21 de mayo (Fq. Jq 6q). Estos argumentos permiten también sentar

Esta regulación sustantiva cubre también la técnica subvencional, tanto por el ámbito material en el que opera, derechos económicos <sup>74</sup>, como por la conexión entre el carácter afectado de toda subvención y la incidencia de la misma en la modulación de la libertad de empresa <sup>75</sup>. Dicha conexión se instrumenta a través de la

---

el principio de que la facultad de gasto público no constituye un título competencial autónomo, el criterio es el material. Cf. Sent. T.C. 95/1986, de 10 de Julio.

<sup>74</sup> En el voto particular formulado por RUBIO LLORENTE en la Sent. T.C. 20/1985, de 14 de febrero, se expone el criterio de que en general toda medida de este género que incida sobre la actividad de las instituciones que o son titulares de derechos constitucionalmente garantizados, o tienen relevancia constitucional por ser el marco necesario para que los individuos ejerzan los derechos y libertades que la Constitución les asegura, sólo puede adoptarse en virtud de Ley, por exigencia de lo dispuesto en el art. 53.1. C.E. Posteriormente añadirá que es necesario que se trate de una Ley sustantiva y no de una mera autorización de gasto. Cf. La distinción que hace el Consejo de Estado al examinar los proyectos de créditos extraordinarios entre la parte sustantiva y una parte presupuestaria o de mera autorización del gasto. Dictamen del Consejo de Estado de 29 de marzo de 1979.

<sup>75</sup> Cf. FERNANDEZ-FARRERES, G., La subvención, op. cit., págs. 250 y ss. Este autor vincula la necesidad de una ley previa "no tanto a la posible limitación de la libertad de empresa en el beneficiario de la subvención, como a la discriminación y alteración del libre juego del mercado y de la competencia a que puedan dar origen esas subvenciones al afectar directamente a los competidores del empresario subvencionado. La subvención limita o, al menos, incide desfavorablemente en el derecho de los competidores a una libre concurrencia o competencia consustancial al principio de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, por lo que de acuerdo con el art. 53.1. C. parece obligado concluir que será necesaria en tales casos una Ley previa que marque las directrices básicas del régimen de las subvenciones a la iniciativa privada, sin perjuicio de que la Administración, con plena sujeción a la norma legal habilitante, desarrolle e integre posteriormente esta regulación". Este autor opera con un concepto estricto de subvención, que creemos necesario utilizar para manejar con precisión el régimen jurídico, por ello utilizamos la expresión "ayudas" para referirnos a una pluralidad de figuras económico-financieras. Vid. en relación a esta cuestión del mismo autor, "De nuevo sobre la subvención y su régimen jurídico en el Derecho

planificación. La vinculación de las empresas requiere una Ley que establezca el marco general de las relaciones entre la Administración y las empresas determinando las posiciones subjetivas de la Administración y las empresas respectivamente. Estos planes inciden directamente en el status jurídico de los administrados al determinar la extensión y amplitud de las situaciones jurídicas.

Aunque técnicamente la Ley que habilita a la Administración para utilizar la técnica subvencional no es fuente de las obligaciones de la Administración en su relación con las empresas, sí es la fuente en la que se habilitan las potestades que permiten a la Administración condicionar la actividad empresarial <sup>70</sup>. Esta modulación de la libre actividad empresarial se formulará de forma general, para todas las empresas implicadas en el

---

español", R.A.P., 1987, 113, págs. 43, 63 y ss. Precisamente la distinción es necesaria para determinar el alcance y significado del principio de legalidad. En cambio, para un enfoque conjunto e indiferenciado de las diferentes técnicas de apoyo económico, vid. DIAZ LEMA, J.M., Subvenciones y crédito oficial en España. Madrid, 1985, págs. 69, 71 y ss. Algún autor es partidario de una reserva total y absoluta fundándose precisamente en el derecho a la libertad de empresa, Cf. SALA ARQUER, J.Ma., "Las bases constitucionales de la Administración del Estado: Ley y Administración en la Constitución de 1978", en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, (vol. III). Madrid, 1979, págs. 1771 y ss.

<sup>70</sup> Al utilizar el término "habilitación" no significa que entendamos que solamente através de la Ley está autorizado el Gobierno a ejercer su potestad normativa. Técnicamente no se trata de una habilitación sino de una remisión. La potestad reglamentaria está expresamente conferida por la Constitución, por lo tanto su utilización no está condicionada a una ulterior autorización por el legislador sino que el ejercicio de ésta estará delimitado por las materias reservadas a la ley y el principio de jerarquía normativa. La normación gubernamental deberá respetar la regulación legal. Es el legislador quien debe precisar el terreno scotado a la Administración, el ámbito en el que ésta ejerce su potestad normativa. La reserva de ley significa que el Parlamento debe marcar las reglas de juego, las relaciones entre Ley y Reglamento en un determinado sector de la realidad.

cumplimiento de unos determinados objetivos, regulará todos los actos de aprobación de los programas de las empresas que quieran integrarse en el proceso de reestructuración sectorial. Por lo tanto, el instrumento adecuado para dicha regulación es el Reglamento. Posteriormente analizaremos de forma pormenorizada la peculiar naturaleza de los Decretos sectoriales <sup>77</sup>.

### III.2.2.5. FORMA DE APROBACION DEL PLAN

La determinación de los objetivos y la concreción de los medios y técnicas a utilizar puede articularse a través del instrumento de la planificación. Esta actividad de los poderes públicos incide en una u otra medida en la actividad de las empresas. La predeterminación de unos objetivos y el establecimiento de las conductas adecuadas a dicha finalidad requiere una instrumentación normativa que regule las formas jurídicas que han de servir para la ejecución del plan. Cabe plantearse si la Constitución impone algún cauce normativo concreto para la formulación de los planes económicos, en particular cuando éstos contienen

---

<sup>77</sup> No entraremos ahora en la distinción conceptual entre Reglamento y acto administrativo general. Como estamos en una fase previa, en la que se trata de averiguar cual debe ser el significado de la actuación de la Administración no podemos utilizar el criterio ordinalista ya que éste no sirve a priori, como LEGUINA, J. ya puso de relieve en "Legitimación" actos administrativos y Reglamentos", R.A.P., 1983, 40, págs. 240 y ss. Es preciso poner de relieve que dicha distinción se ha elaborado al hilo de la regulación positiva de la legitimación, tal y como se deriva de las diferentes sentencias, Vid., por ejemplo, Sent. T.S. de 20 de mayo de 1981 (Ar. 1905) y Sent. T.S. de 7 de diciembre de 1983 (Ar. 8142). Esta última con algunas afirmaciones un tanto sorprendentes, aunque la jurisprudencia a pesar de recurrir sistemáticamente a criterios firmes y similares dará respuestas divergentes a idénticos problemas. Vid. un análisis de algunas líneas argumentales en ESTEVE PARDO, J., "Los reglamentos de directa aplicación (art. 38.3. L.J.C.A.) en la jurisprudencia del Tribunal Supremo", R.A.P., 1985, 108, págs. 215 y ss.

prescripciones para las empresas 70

El art. 131. 1.º C. prevé que el Estado, mediante Ley, podrá planificar la actividad económica general, correspondiendo por tanto la aprobación de los planes al Parlamento. El significado de dicho precepto es el de habilitar al Estado para planificar la actividad económica general. Sin dicha previsión constitucional podría discutirse la adecuación a la Constitución de una planificación de carácter general 70. Pero ahora no nos

70 No hacemos distinción entre empresas pertenecientes al sector público o al privado, no diferenciamos según los titulares del capital porque en principio la planificación incide de la misma forma en la actividad de unas y otras. En la ordenación sectorial de las empresas en reconversión el tratamiento formal es el mismo para todas las empresas. Si se integran en el proceso, si aceptan cumplir los objetivos, disponen, en principio, de las mismas ayudas. Lo que sucede es que en el plano de la realidad, cuando la Administración, a través del I.N.I. es titular de la totalidad o de una parte importante del capital de una empresa puede ser más "fácil" que esta empresa acepte integrarse en el proceso de reconversión, aunque en la práctica los trabajadores de las empresas públicas se ab los que han planteado una oposición más tenaz, retardando la adopción de las pertinentes medidas. La diferencia no se produce solamente en esta fase de ejecución sino que también es previsible que el diseño de la política de reestructuración sectorial esté basada en la situación de la empresa ya que es la que la Administración puede conocer con mayor profundidad. Además, en el momento de asignar las ayudas concretas, el trato es distinto ya que generalmente las empresas públicas no recibirán el mismo tipo de beneficios. Las aportaciones financieras se harán vía subvenciones de explotación o de capital, otorgadas a través de los Presupuestos Generales del Estado, o a través de ampliaciones de capital que permiten la obtención de fondos para incrementar la financiación propia.

70 La polémica sobre el carácter imperativo o indicativo de la planificación parece superada en la actualidad por dos órdenes de consideraciones. En primer lugar el entorno socio-económico: en una economía abierta, con una fuerte competencia internacional y con los diferentes instrumentos de gobierno de la economía en manos del Estado, éste puede influir en la dirección del proceso, puede imponer una línea, unos objetivos sin que la implementación de una determinada política deba recurrir a técnicas coercitivas. Es decir, en el plano jurídico no se utilizarán medidas de carácter coactivo porque el

interesa dicha cuestión sino el precisar si la reserva de ley prevista en dicho precepto alcanza a otros supuestos de planificación de la actividad económica, cuando ésta esté solamente referida a determinados sectores.

El art. 131.1. C. utiliza la expresión "mediante ley". Por tanto, cabe plantearse si es necesario en cada caso que se apruebe por ley o si este requisito procedimental es solamente necesario en los supuestos de una planificación de ámbito general. Además en dicho precepto se utiliza el término "planificación". Como MARTIN RETORTILLO ya ha advertido "plan y planificación" -instrumento y actividad- son jurídicamente conceptos concurrentes, no son sin embargo necesariamente coincidentes" <sup>60</sup> . Ello significa que debemos

---

otorgamiento de unos determinados beneficios a unas determinadas conductas permite orientar el comportamiento de los agentes económicos sin necesidad de utilizar el aparato burocrático. Y en segundo lugar la imposición de determinadas obligaciones o deberes a determinadas empresas es legítimo constitucionalmente si se hace a través del cauce adecuado y dentro del respeto a los derechos y libertades. No todo efecto vinculante o imperativo sobre situaciones subjetivas debe reputarse inconstitucional. Debe analizarse de forma pormenorizada y caso por caso. Vid., por ejemplo, el contenido de las medidas de orden sanitario que pueden adoptarse de acuerdo con la L. Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en materia de Salud Pública. Aunque el ámbito material sea distinto es muy ilustrativo. En la literatura italiana, PREDIERI ha puesto de relieve la artificiosidad de dicho debate en, Pianificazione e Costituzione. Milán, 1983. Precisamente la reserva de ley prevista en el art. 41.3. de la Constitución italiana le sirve a dicho autor para argumentar la legitimidad de la imposición de obligaciones a los particulares a través de los planes. En el mismo sentido SPAGNUOLO VIGORITA, V., L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico. Nápoles, 1959, págs. 272 y ss. Este último citado por FERNANDEZ FARRERES, G. La subvención..., op. cit., pág. 525, nota 113. MARTIN RETORTILLO, S. se refiere al carácter meramente formal de la voluntariedad en la adscripción a determinados planes, "¿Es que, declarada la reconversión de un sector, las empresas en crisis del mismo se: libres de acogerse o no a los planes que al efecto se elaboran?", en Derecho Administrativo Económico (I). Madrid, 1988, pág. 330, así como págs. 387 y 388. El subrayado es nuestro.

<sup>60</sup> Ibidem, pág. 133. En el fenómeno planificador

preguntarnos si la reserva de ley se refiere a la aprobación concreta del instrumento plan o a la definición del marco jurídico de la actividad planificadora. Cuando la planificación es de carácter global no parece que existan dudas, el término "mediante" indica que la aprobación del Plan debe hacerse por Ley. La ley que apruebe el plan podrá regular también el sistema normativo propio para la ejecución del plan.

En cambio, en relación a la planificación sectorial y precisamente en relación a las normas legales que regulan los planes de reconversión y reindustrialización el Tribunal Constitucional señala que la reserva constitucional de ley no debe observarse para cada uno de los planes. El T.C. entiende que

"El art. 131 de la Constitución responde a la previsión de una posible planificación económica de carácter general como indica su propio tenor literal, y de los trabajos y deliberaciones parlamentarias para la elaboración de la Constitución se deduce también que se refiere a una 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, por importante que pueda ser, como sucede en el caso de la reconversión y reindustrialización" <sup>61</sup>.

---

concurrir muchas figuras, se puede actualizar a través de distintas técnicas de acción: autorización, concesión, subvención, desgravación fiscal. El condicionamiento de los actos administrativos tiene una gran virtualidad y dota a la Administración de capacidad operativa. Si estas técnicas se enmarcan en un plan aportan certeza y seguridad jurídica. El plan autovincula a la Administración y permite fijar previsiones a los particulares.

<sup>61</sup> Sent. 29/1986, de 20 de febrero (F. J. 3º). Un comentario de la misma en MALARET, E., "Algunas consideraciones en torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/1986, de 20 de febrero", R.A.P., 1986, 111, págs. 279 y ss.

El T.C. entiende que la aprobación de los respectivos planes sectoriales de reconversión no está reservado al Parlamento. Este planteamiento es consecuencia de la lectura de dicho precepto que realiza nuestro alto Tribunal. La planificación económica regulada en el art. 131.C. es de carácter general o global y, en consecuencia, los planes sectoriales están excluidos del régimen previsto en la mencionada norma constitucional <sup>82</sup>

El Tribunal Constitucional no resuelve las relaciones entre Ley y planificación económica sino que se pronuncia sobre una cuestión puntual, la forma de aprobación de los planes de carácter sectorial <sup>83</sup>. Previamente, aunque "de pasada", parece hacer alguna referencia a la cuestión relativa a la necesidad de una Ley previa a la actividad planificadora de carácter sectorial. Así el T.C. se refiere a la necesidad de "un

<sup>82</sup> La Sent. T.C. 76/1983, de 5 de agosto (L.O.A.P.A.) adopta un punto de vista distinto, seguramente por las características del conflicto constitucional. La óptica del T.C. es la de la relación entre las previsiones del art. 131.C. y las del art. 149.1.13.C., la articulación de las competencias preside las argumentaciones y así se dice que "... el legislador estatal puede, a través de los planes previstos en el art. 131.C., fijar las bases de la ordenación de la economía en general y de sectores económicos concretos, dado que el art. 149.1.13 de la Constitución no establece límites en cuanto al contenido material de la planificación económica". (Fq Jq 14q).

<sup>83</sup> Sobre todo porque las consideraciones referidas son "ratio decidendi", son razones, motivos sin los que el fallo no puede existir y en este supuesto conducen a la desestimación del recurso en lo relativo al pretendido carácter deslegalizador del Decreto-ley 8/1983. Sobre el alcance de la "ratio decidendi" en las sentencias del Tribunal Constitucional, vid. BOCANEGRA SIERRA, R., El valor de las sentencias del Tribunal Constitucional. Madrid, 1982, págs. 81 y ss.; PIBERNAT DOMENECH, X., "La sentencia constitucional como fuente del Derecho", R.D. Política, (U.N.E.D.), 1987, 24, págs. 57 y ss., PIZZORUSSO, C.A., "Le motivazioni della Corte Costituzionale: comandi o consigli?", R. Trim. D.P., 1983, págs. 345 y ss.



marco jurídico", a la "imprescindible habilitación legal" como fundamento del Decreto-ley <sup>84</sup> . ¿Cuál es el fundamento constitucional de la intervención del legislador, si el supuesto de hecho no es subsumible en las previsiones del art. 131.C.?

Parece que una interpretación cuidadosa del art. 131.C. debe distinguir dos aspectos en dicho precepto constitucional. Por una parte una habilitación para realizar una planificación económica de carácter general. En este caso la aprobación del plan debe hacerse "mediante" ley. En segundo lugar, la cuestión relativa al instrumento normativo y alcance procedimental. El sistema normativo a través del cual ha de realizarse el plan, la pormenorización del esquema organizativo y procedimental diseñado en el apartado 2º del art. 131 C. debe realizarse por ley. El marco jurídico de la planificación sectorial, los medios y formas que han de servir para la ejecución de los planes previstos, así como la posición jurídica de los sujetos es competencia del legislador. Sobre todo si conectamos la planificación con el régimen de los derechos y libertades que asigna a la ley la regulación del ejercicio de los mismos (art. 53.1.C.) <sup>85</sup> .

La ley es el instrumento normativo adecuado para establecer las líneas básicas, la ordenación de las facultades, deberes, derechos y obligaciones y cargas de los diferentes sujetos, -públicos o privados- que

<sup>84</sup> "El Real Decreto-ley 8/1983, no es una norma deslegalizadora sino habilitante. De hecho responde a la necesidad de regular con urgencia el marco jurídico para la elaboración inmediata de tales planes, marco jurídico entonces inexistente, sin el que no hubiesen podido aprobarse aquellas a falta de imprescindible habilitación legal". (Sent. T.C. 29/1988, de 20 de febrero, Fº Jº 2º).

<sup>85</sup> Sobre la funcionalidad de una ley general de planificación, Vid. BASSOLS COMA, M., "La planificación económica" en la obra colectiva dirigida por GARRIDO FALLA, F., El modelo económico en la Constitución española de 1978, vol. II. Madrid, 1981, pág. 421.

intervienen en las distintas relaciones en que se concretan los diversos planes sectoriales. Como el T.C. ha indicado, es necesario un "marco jurídico" general y una "habilitación legal" que establezca la medida de la intervención y la dosis de control de la actividad de los particulares que comporta la planificación de la actividad económica, aunque ésta tenga un carácter limitado sectorial.

El repaso a la regulación constitucional de las distintas materias presentes en la Ley de Reversión y Reindustrialización nos permite defender la primacía del Parlamento en el gobierno de la economía. Esta supremacía de la Ley no significa la eliminación de la intervención normativa de la Administración en la instrumentación de la actividad de dirección del proceso económico. La propia Constitución contempla el rol del Gobierno y le asigna una intervención positiva <sup>88</sup>.

Ahora bien, y como ya hemos expuesto, los distintos bienes están garantizados constitucionalmente a través de distintas técnicas y con distinto significado, que siempre asignan al legislador la función de integración de los distintos intereses en presencia. Esta función de integración requiere posteriormente la actuación de la Administración y no en el sentido de mera ejecución de la Ley; debe operar instrumentando los medios necesarios para el cumplimiento de los objetivos diseñados por la Ley.

La planificación como mecanismo de racionalización de las decisiones al obligar a precisar los fines y medios de una política pública aparece como el instrumento adecuado para conciliar los diferentes intereses, para delimitar las diferentes posiciones subjetivas de las distintas partes en relación. Pero esta actividad programadora debe operar a través del cauce y

---

<sup>88</sup> Cf. art. 97.1 Constitución.

dentro de los límites que la Constitución establece.

### III.2.3. FORMULACION LEGAL DE LA POSICION SUBJETIVA DE LAS EMPRESAS

#### III.2.3.1. PLANTEAMIENTO

La Constitución reconoce y garantiza la libertad de empresa. Dicho reconocimiento no impide la regulación, intensa a veces, de la actividad económica privada organizada a través de la empresa, pudiendo incluso incidir en la autonomía organizativa y negocial. El régimen constitucional de la empresa, y todos los intereses que confluyen en este tipo de organización, no permite determinar de forma apriorística y general el límite de la ordenación pública de la actividad económica <sup>97</sup>. No es posible establecer de forma abstracta, al margen de la regulación positiva, el alcance de los condicionamientos <sup>98</sup>. De forma paralela al significado actual del derecho de propiedad, podemos afirmar que no existe un derecho a la libertad de empresa como derecho unitario deducible directamente de la Constitución, sino que de acuerdo con nuestra Ley Fundamental, el contenido, las facultades concretas que configuran la libertad de

<sup>97</sup> MARTIN RETORTILLO, S., Derecho Administrativo Económico. Madrid, 1988, pág. 170.

<sup>98</sup> La misma opción metodológica ha sido propuesta en el marco del Derecho urbanístico por BREVER, Cf. PAREJO ALFONSO, L., "La garantía del derecho de propiedad y la ordenación urbanística en el Derecho alemán" (III), R.E.D.A., 1979, 20, págs. 41 y 42.

empresa son objeto de un complejo sistema normativo. Por tanto, sólo el análisis pormenorizado de las distintas regulaciones nos permite determinar el significado y contenido de las distintas facultades asignadas a los diferentes sujetos.

Esta perspectiva metodológica no se fundamenta solamente en la interpretación de la Constitución sino que atiende a la realidad social en la que dicho texto normativo debe aplicarse. La complejidad de las relaciones económicas actuales, el entramado de intereses jurídicamente garantizados que entretajan el tráfico jurídico impide cualquier consideración en abstracto. Por ello es necesario que la conciliación, la articulación concreta de los diferentes bienes e intereses constitucionalmente garantizados se formalice en una ordenación legal de la posición subjetiva de los distintos agentes que intervienen en las diferentes relaciones que se crean.

En este sentido analizaremos la ordenación legal del status jurídico de los diferentes sujetos que intervienen en el proceso de reconversión industrial. En primer lugar, expondremos la formulación legal, el sistema normativo ultimado en la L.R.R. para la ordenación de las facultades de los distintos sujetos, públicos o privados, que intervienen en el proceso de reestructuración de la actividad empresarial. Como hemos explicado anteriormente, la ejecución material de este proceso se lleva a cabo por las empresas, pero el diseño del mismo y la formulación y definición de los objetivos la realiza la Administración con la participación de los agentes sociales.

Por tanto, al margen de la ordenación general de la actividad empresarial configurada por las leyes, nosotros expondremos la modulación de este sistema, la incidencia sobre el mismo del régimen de reconversión industrial. Nos interesa analizar cómo funciona la ordenación

sectorial, cómo se delimitan las distintas facultades de los sujetos económicos. Cómo se articula la disociación entre derecho a la libertad de empresa y contenido de las facultades.

Para abordar esta cuestión es necesario recordar que nos movemos en un sector del ordenamiento que tiene unas características propias. Como hemos indicado anteriormente, la función de dirección del proceso económico se instrumenta mediante la formulación pública de objetivos que dejan a los distintos agentes la determinación de las conductas. A un nivel más reducido, el de la reconversión industrial, ocurre exactamente igual y por tanto el ámbito de libre organización y negociación será más o menos amplio según la precisión con la que se hayan establecido los objetivos <sup>88</sup>.

En cualquier caso, parece que el volumen de las ayudas destinadas a la adopción de determinadas conductas (factor determinante en una situación caracterizada por la crisis de las empresas del sector y por lo tanto por la posible desaparición de éstas, al incidir en la adopción del acuerdo de integración permite que exponamos el sistema en términos de ordenación de las facultades de las empresas. Sobre todo, considerando que determinadas decisiones no podrán ser adoptadas, que el contenido de muchas conductas vendrá dado por los objetivos señalados en el plan y precisados a nivel de cada empresa en los respectivos programas.

La L.R.R. define el status jurídico de las empresas en relación a la Administración, determina la posición de los distintos sujetos. La Ley regula los objetivos, los criterios y medios de actuación de la Administración, sus facultades, la extensión y límites de éstas, así como la

---

<sup>88</sup> Vid. el nivel de concreción de los objetivos sectoriales en las notas decimosexta y decimoséptima de este mismo apartado IV.2.3. y en la primera nota del apartado IV.2.4.2.2.

articulación concreta de las posiciones subjetivas, o sea el procedimiento, la forma en que se relacionan la Administración y las empresas.

Decimos que la L.R.R. delimita la posición jurídica de las empresas porque ordena las líneas básicas de las facultades, deberes, obligaciones y cargas de los diferentes sujetos que intervienen en las distintas relaciones en que se concretan los diversos procesos sectoriales. Esta afirmación debe contemplarse en el marco del ámbito objetivo y subjetivo de la L.R.R.: unos determinados sectores industriales y unas precisas y concretas empresas. Además, en muchos supuestos el contenido de las facultades patrimoniales y organizativas en las que incide la ordenación sectorial no cubre todo el tráfico jurídico que realizan las empresas, sino solamente unas determinadas facetas del mismo. En algunos casos la readaptación de la estructura productiva afecta solamente a una determinada área de fabricación de la empresa, a una gama de bienes concreta.

Precisamente esta incidencia limitada a determinados aspectos de la actividad productiva comportará problemas en el control del cumplimiento de los objetivos sectoriales, tema sobre el cual ahora no vamos a entrar pues lo analizaremos más adelante <sup>90</sup>.

La L.R.R. regula: a) los requisitos y procedimiento para la integración de las empresas en la ordenación sectorial, remitiendo al plan las condiciones concretas; b) la competencia orgánica y funcional; c) el régimen jurídico de los distintos beneficios que deberá ser

---

<sup>90</sup> Por eso, la Ley 33/1987, de Presupuestos Generales del Estado, de 23 de Diciembre, establece la inembargabilidad de las ayudas concedidas a las empresas siderúrgicas para el cierre total o parcial de su capacidad productiva y somete al régimen de autorización previa toda la inversión que suponga aumento de la capacidad productiva en el sector siderúrgico y de construcción naval.

completado por el respectivo decreto sectorial; d) las excepciones a la legislación mercantil relativas a las facultades de los socios disidentes y los acreedores. En relación a los primeros se limita el derecho de separación de los accionistas de una sociedad que va a fusionarse con otra sociedad y en relación a los acreedores, éstos no tendrán derecho a oponerse a la fusión <sup>91</sup>; e) el régimen de las distintas técnicas de control de la actividad empresarial: obligación de suministrar información y de someterse a inspecciones; f) consecuencias jurídicas de las medidas de control: reintegro de cuotas, de subvenciones, imposición de sanciones y responsabilidad patrimonial.

### III.2.3.2. REFERENCIAS LEGALES

Para comprender la posición subjetiva de las distintas partes debemos tener en cuenta los siguientes preceptos:

Art. 5 L.R.R.:

1. "Las empresas de cada sector podrán acogerse a lo establecido en el Real Decreto de Reconversión, a cuyo efecto deberán--elaborar un programa que determine y concrete, en el ámbito de la empresa, el cumplimiento de las condiciones establecidas en el plan de reconversión.

<sup>91</sup> La necesidad de redimensionar el tamaño de las empresas fundamenta la exceptuación del régimen general de la Ley de Sociedades Anónimas. Anteriormente ya se habían introducido especialidades en el derecho de separación para determinados supuestos de fusiones especiales, fundamentalmente en la Ley de 5 de diciembre de 1988, para sociedades acogidas al régimen de acción concertada. Vid. la intervención del Diputado TRIANA GARCIA en la tramitación parlamentaria del Decreto-Ley como proyecto de Ley, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios, Sesión de 9 de mayo de 1984, nº 160, pág. 5009. Un estudio de estos aspectos en OTERO LASTRES, J.M., "Aspectos Societarios de la Ley de Reconversión Industrial", R.D.B. y B., 1986, 22, págs. 331 y ss.

2. La solicitud de incorporación al plan acompañada del programa previsto en el número anterior se presentará por la empresa ante el Ministerio de Industria y Energía para su aprobación conjunta por este Ministerio y los de Economía, Hacienda, Trabajo y Seguridad Social, previo informe de la Comisión Central y Seguimiento."

Art. 4º:

"2. El Real Decreto de Reconversión regulará las medidas establecidas en el plan y determinará los beneficios aplicables en el sector específico en reconversión en aplicación de lo establecido en la presente Ley, así como las condiciones necesarias para la obtención de los mismos".

Art. 6º:

"2. El Real Decreto de Reconversión determinará el sistema de seguimiento y control que la Comisión (de Control y Seguimiento) debe realizar, así como la información que deberán proporcionarle las empresas y los órganos de gestión sectorial, al objeto de conocer la adecuación por parte de las empresas a las medidas del plan".

Art. 7º:

"1. Para la ejecución y desarrollo operativo de los aspectos empresariales y técnicos del plan, el Real Decreto de reconversión podrá establecer, para las empresas acogidas a aquél, la obligación de formar parte de una sociedad de reconversión o, en su caso, de otra modalidad de agrupación de empresas en las condiciones que reglamentariamente se determinen.

"Art. 8º:

"1. El Real Decreto de reconversión podrá otorgar a las empresas que se acojan al proceso de reconversión industrial los beneficios tributarios establecidos en la presente Ley, respecto a la realización de inversiones, operaciones y actos jurídicos exigidos por el proceso de reconversión y que a continuación se relacionan:...

3. El Gobierno podrá, en el Real Decreto



de reconversión, establecer un régimen y condiciones especiales para el fraccionamiento o aplazamiento de las deudas tributarias y de las contraídas con la Seguridad Social."

Art. 9º:

"1. El Real Decreto de reconversión podrá prever el otorgamiento de los siguientes beneficios de carácter financiero a las empresas que se acojan al mismo: ...

2. Para la percepción de subvenciones no ligadas específicamente a la financiación de nuevas inversiones por parte de las empresas en reconversión podrá exigirse la previa cesión a la sociedad de reconversión u órgano de gestión análogo, por el tiempo que dure la misma de derechos de voto en la misma proporción que las subvenciones percibidas guarden con relación a la cifra de capital social."

Art. 15º:

"1. El Real Decreto de Reconversión podrá establecer que la instalación, ampliación y traslado de industrias del sector se someta al régimen de autorización administrativa previa.

2. Con objeto de garantizar que las solicitudes que se formulen se ajusten a lo establecido en el plan de reconversión, dichas solicitudes deberán ser autorizadas por el Ministerio de Industria y Energía."

Art. 16º:

"1. Los planes de reconversión incluirán, como mínimo dentro de las medidas de carácter laboral, previsiones correspondientes a la determinación de las plantillas operativas y las acciones de regulación de empleo necesarias para la determinación de los criterios para la ejecución de las medidas de movilidad geográfica y funcional, el desarrollo de programas de formación y readaptación profesional y las orientaciones de política salarial en el sector.

2. Las empresas que soliciten su acogimiento al plan concretarán estas medidas en el programa previsto en el número 1 del artículo 5 de la presente

ley, recabando sobre las mismas, en los términos que puedan establecerse por el Real Decreto de reconversión, el informe del Comité de Empresa o delegados de personal y, en su caso, de los delegados sindicales reconocidos en la empresa, que se unirá a la solicitud a que se refiere el citado artículo."

Art. 33q:

"1. Las empresas acogidas a planes de reconversión, sin perjuicio de otras medidas de control que se establezcan en los correspondientes Reales Decretos, presentarán anualmente a la Administración del Estado un--informe comprensivo del estado de cumplimiento de todos los objetivos previstos y de los compromisos contraídos por las partes, con motivación, en su caso, de las desviaciones producidas.

2. La Administración del Estado realizará las inspecciones precisas para comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos del plan y la exactitud de los datos suministrados por las empresas.

3. El falseamiento, la inexactitud o la omisión en los datos suministrados por las empresas podrá dar lugar a la privación total o parcial de los beneficios concedidos con cargo a fondos públicos, con obligación de reintegrar la subvenciones, indemnizaciones y cuotas de los impuestos no satisfechas, así como los correspondientes intereses de demora."

Art. 34p:

"1. El incumplimiento de las obligaciones a que se hayan comprometido las empresas en los planes y programas de reconversión dará lugar a la pérdida, total o parcial, de los beneficios obtenidos con la obligación del reintegro prevista en el número 3 del artículo anterior y una multa del tanto al tripo de la cuantía de dichos beneficios, en función de la gravedad del incumplimiento y sin perjuicio de la aplicación, cuando proceda, de los preceptos sobre delito fiscal.

2. La Administración podrá ejercitar la acción de responsabilidad contra los administradores de las empresas infractores por los daños ocasionados al

Estado."

La definición del contenido básico de las situaciones jurídicas subjetivas se completa con la previsión en la L.R.R. de la posibilidad de exceptuar la aplicación de determinados regímenes jurídicos en relación a algunos actos y la flexibilización de ciertos procedimientos administrativos.

Se establece la exclusión del régimen de la Ley de Prácticas Restrictivas de la competencia, de las prácticas que "sin dar a los participantes la posibilidad de excluir la competencia en precios, sean necesarios para la consecución de los objetivos perseguidos por la reconversión que se proyecta y su duración no exceda de la fijada para la ejecución de esta última" <sup>92</sup>.

Esta última disposición incide sobre la libre concurrencia, elemento característico de la economía de mercado, marco en el que se desarrolla la libertad de empresa. Por eso no se establece con carácter general, sino solamente cuando tales prácticas sean necesarias para la ejecución del plan de reconversión sectorial. Pero sobre todo lo más relevante es que la apreciación relativa a la conveniencia de las mismas no se deja en manos de los interesados. La intervención administrativa

---

<sup>92</sup> La excepcionalidad de esta medida y su dudosa adecuación al tratado C.E.E. (art. 85) explican que no fuera posteriormente prorrogado como en cambio se hizo con otros apartados de la L.R.R. Aunque en esta materia no es posible hacer afirmaciones taxativas porque el mismo art. 85. Tratado C.E.E. permite excluir de la prohibición, "los acuerdos o prácticas que conduzcan a mejorar la producción o la distribución o a fomentar el progreso técnico o económico siempre que aseguren a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante". Todos los acuerdos o prácticas conceptuadas susceptibles de caer en el ámbito del art. 85 deben ser notificadas a la Comisión, la cual aprueba o deniega la autorización. El significado de la medida es el de permitir acordar determinadas políticas de compras o suministros. Vid. Diario de Sesiones, op. cit., Diputado TRIANA GARCIA, pág. 5010.

garantiza la adecuación de las actuaciones empresariales a los objetivos sectoriales. Esta correlación fundamenta que el órgano competente en la adopción de la resolución mencionada no sea el Tribunal de Defensa de la competencia <sup>93</sup>. La autorización para la realización de las operaciones empresariales la adoptan los Ministerios de Economía, Hacienda, Industria y Energía <sup>94</sup> y <sup>95</sup>.

<sup>93</sup> De todos modos, la excepcionalidad de la medida prevista en el art. 14 L. R. y R. no es quizá tal. Cf. Ley 110/1983, de 20 de julio, de Represión de Prácticas Restrictivas de la competencia: El Tribunal podrá autorizar los acuerdos y decisiones que tengan por objeto la adecuación de la oferta a la demanda cuando sea manifiesta en el mercado una tendencia sostenida de disminución de ésta o cuando el exceso de capacidad productiva sea claramente antieconómico y siempre que en tales acuerdos y decisiones se tengan en cuenta la situación económica general y el interés público. (Art. 5.2.b.).

<sup>94</sup> El procedimiento no está regulado, con lo que deberemos atender a lo previsto en el art. 39 L.P.A.

<sup>95</sup> Algunas ordenaciones sectoriales prevén prácticas que podrían subsumirse en la categoría de "prácticas restrictivas de la competencia". Cf. por ejemplo, art. 11 R.D. 917/1982 (aceros comunes): "Será condición necesaria para acogerse al Plan de Reconversión y disfrutar de los beneficios establecidos mantener la fabricación de la gama de productos que se establezca y apruebe en el Programa de Reconversión, así como la aceptación durante el período de duración del Plan de la cuota de mercado interior que sea asignada a cada empresa para los productos de su fabricación". Asimismo, la creación de las Sociedades de Reconversión tiene como uno de sus objetivos, realizar una política de compras y suministros más ventajosos para las empresas del sector, obteniendo mejores posiciones negociadoras al actuar colectivamente. Vid. Art. 12.2. R.D. 295/1985, de 20 de febrero (Fertilizantes), en el que precisamente, la "promoción de las acciones necesarias que aseguren el suministro y/o fabricación de las materias primas necesarias para las empresas del sector en las mejores condiciones de calidad y precio", constituye uno de los elementos caracterizadores del objeto social de la Sociedad de Reconversión del Sector de Fertilizantes. La figura de las Sociedades de Reconversión aparece en la L. R. y R. al considerarse positiva la experiencia de "Aceriales, S.A.", creada al amparo del R.D. 2208/1980, de 3 de octubre, en el que aparecía como uno de los fines de dicha empresa el "fotalecer los canales de comercialización en su doble vertiente de compras y ventas."

### III.2.3.3. SIGNIFICADO DEL CUADRO NORMATIVO

De los artículos transcritos resulta claramente que son la L.R.R. y los Planes sectoriales conformes a ella los que determinan los objetivos a alcanzar, así como los medios disponibles para ello.

La conexión entre objetivos y medidas explica la referencia en la L.R.R. a la fórmula clásica de intervención administrativa, la autorización. El R. Decreto de reconversión podrá establecer que la instalación, ampliación y traslado de industrias del sector se someta al régimen de autorización administrativa previa.

La técnica autorizatoria permite controlar el cumplimiento de los objetivos diseñados por el plan sectorial. El sometimiento a autorización previa de determinadas actividades que signifiquen una expansión de la capacidad productiva del sector sirve perfectamente a la finalidad de la reconversión industrial: la adecuación de los procesos productivos y de los productos a la nueva realidad tecnológica. Este proceso de transformación requiere en algunos casos la eliminación de instalaciones obsoletas o la reducción de la capacidad productiva de determinadas series. Dicho proceso de ordenación puede precisar la prohibición de nuevas actividades en el mismo sector; prohibición que se levanta por la Administración mediante autorización, previa comprobación de que la actividad a emprender no contradice los objetivos de la reestructuración sectorial en curso. No tiene sentido otorgar ayudas para eliminar instalaciones o para favorecer la concentración empresarial si al mismo tiempo se crean nuevos centros de producción <sup>88</sup> y, si atendemos a la concreción con que se

---

<sup>88</sup> Dicha función de control aparece claramente en el art. 8, R.D. 295/1985 (fertilizantes): "Durante la

formulan objetivos en los diferentes Decretos sectoriales, podemos entonces apreciar la relevancia de la intervención administrativa ya que difícilmente el mecanismo de mercado, la propia iniciativa empresarial, es suficiente para conseguir los resultados adecuados de acuerdo con los fines fijados <sup>97</sup>.

La prescripción de objetivos no lleva consigo una correlativa regulación detallada de todas las conductas necesarias para el cumplimiento de los fines. En este sentido no se prescriben obligaciones o prohibiciones de hacer o no hacer, acciones o actuaciones exigibles jurídicamente. La cuantificación y periodificación de los objetivos, así como la determinación de los resultados materiales exigibles -achatarramiento o desaparición de determinadas instalaciones, fijación de las líneas de productos o de la composición de los bienes- obliga a replantear las categorías tradicionalmente manejadas. Sobre todo porque esta determinación de la orientación del criterio rector de los comportamientos no es inocuo jurídicamente, ya que correlativamente a dicha operación se fijan unas "sanciones positivas".

En esta línea, BOBBIO plantea la necesidad de dotarse de un aparato conceptual acorde con la profunda transformación a que ha dado lugar el Welfare State. Los órganos públicos persiguen los nuevos fines propuestos a la acción del Estado mediante nuevas técnicas de control social distintas a las tradicionales. Desde esta perspectiva a una función promocional del Estado, que se superpone a la clásica tutela o garantía, corresponde el

---

vigencia del plan, la ampliación, modificación o traslado de instalaciones que alteren la capacidad de producción o la naturaleza del producto fabricado, necesitarán la autorización administrativa previa del Ministerio de Industria y Energía". En el mismo sentido, art. 1º R.D. 2200/1980 (línea blanca) o art. 1º R.D. 2206/1980 (subsector de aceros especiales), aunque estas dos últimas disposiciones son previas al R.D.-Ley 9/1981.

<sup>97</sup> Vid. capítulo I, apartado primero.

uso de técnicas de alentamiento. Es en este contexto en el que se formula la categoría de las sanciones positivas para explicar la reacción del ordenamiento ante determinados comportamientos. El ordenamiento prevé premios como consecuencia de determinadas conductas en contraposición a las penas con las que tradicionalmente se sanciona las conductas contrarias o disconformes. La obligación no es exigible porque en el supuesto de incumplimiento se active una sanción sino porque de su cumplimiento se derivan ventajas <sup>99</sup> y <sup>100</sup>. Por esta causa, la situación se explica técnicamente en términos de carga y no de obligación (CARNELUTTI).

El sistema normativo no se preocupa solamente de tutelar los actos conformes, sino que los "provoca", desequilibrando la posibilidad de hacer, frente a la de no hacer en el caso de actos permitidos, haciendo particularmente atractivos los actos obligatorios <sup>100</sup>. Este alentamiento puede producirse mediante la intervención en las modalidades, en las formas, en las condiciones del comportamiento mismo. Se puede hacer menos gravoso el coste de la operación deseada, disminuyendo sus cargas. Por ello se utiliza el término "medidas" en la L.R.R., ya que difícilmente encajan en la

<sup>99</sup> La referencia a BOBBIO en Contribución a la teoría del Derecho, (traducción castellana). Valencia, 1980, págs. 375 y ss. El concepto de sanción positiva es utilizado también por BARATTI, G., Contributo allo studio delle sanzione amministrative, Milán, 1984, págs. 29 y ss.

<sup>100</sup> El carácter positivo de la sanción en el sentido antes apuntado explica porque la reacción, en caso de incumplimiento de obligaciones, de conductas desviadas, consiste en la restitución de la sanción positiva, en retornar a la situación anterior. Cf. la tipología de las sanciones previstas: pérdida de los beneficios, reintegro de las subvenciones, de las indemnizaciones y cuotas de los impuestos no satisfechos, al margen de la multa, sanción pecuniaria típica en todos los supuestos en que la sanción de nulidad no garantiza el respecto al ordenamiento (Arts. 33 y 34 de la L.R.R.).

<sup>100</sup> BOBBIO, op. cit., pág. 377.

idea de beneficios o ayudas determinadas regulaciones que consisten en acortar plazos, aligerar trámites o convertir en regladas potestades anteriormente discrecionales <sup>101</sup>.

Como se ha observado desde la teoría general del Derecho, hacer pivotar el concepto de Derecho sobre el concepto de obligación presupone "una imagen simplista del Estado como organismo que dicta las leyes del juego y proporciona un referée". El hecho de explicar la obligación en términos de sanción y coacción constituiría el principal defecto de esta imagen; al definir el deber jurídico y al atribuirle una función a ese concepto, se presupone como modelo del sistema jurídico un tipo de organización social periclitada: el Estado gendarme, que

---

<sup>101</sup> Todo el amplio espectro de medidas laborales tiene una finalidad: facilitar el ajuste de plantillas a la nueva capacidad productiva y para ello se facilita un nivel de ayudas superior al que proporciona la legislación ordinaria para los trabajadores afectados. Precisamente el capítulo primero del R.D. 1980/1984, de 17 de octubre sobre desarrollo de medidas laborales, lleva por rúbrica "ampliación extraordinaria de las prestaciones por desempleo" y el capítulo segundo, "ayudas equivalentes a la jubilación anticipada." Posteriormente, mediante las Ordenes ministeriales de 5 de mayo de 1987 y 30 de marzo de 1988 se amplian estas ayudas a trabajadores afectados por procesos de reestructuración empresarial desarrollados al margen de la L.R.R. Asimismo, el art. 18 L.R.R. establece que "la aprobación de un plan de reconversión será considerada como causa tecnológica o económica o, en su caso técnica u organizativa, a los efectos de que las empresas acogidas al mismo puedan modificar, suspender o extinguir las relaciones laborales y aplicar medidas de movilidad geográfica y funcional, de conformidad con los objetivos y normas de procedimiento establecidos en el citado plan". Estas medidas han sido ampliamente debatidas por la doctrina laboral, adoptando distintas posiciones. Vid. MONEREO PEREZ, S.L., Las reconversiones industriales en el Derecho del Trabajo. Granada, 1988, especialmente págs. 207 y ss. donde se analizan las "peculiaridades procedimentales" establecidas en la L.R.R. para las regulaciones de empleo. Asimismo el trabajo de OJEDA AVILES, R. que lleva el expresivo título de "Reconversiones industriales. Balance provisional de un privilegio", R.E.D.A., 1988, 80, págs. 531 y ss. La jurisprudencia en materia laboral es asimismo cuantitativamente relevante.



con técnicas limitadas perseguía finalidades limitadas  
102 .

Esta transformación de las categorías dogmáticas plantea problemas desde el punto de vista de la eficacia de las normas, de la exigibilidad de las conductas y, por tanto, obliga a reconsiderar el significado de la intervención de los tribunales, ya que su función tradicional de aplicar el Derecho en la resolución de las controversias no parece ofrecer resultados muy satisfactorios. Más adelante volveremos sobre esta cuestión.

Del articulado de la L.R.R. transcrito se deduce que hay una determinación pública de los objetivos a alcanzar por las empresas y que, por lo tanto, la mera decisión de las empresas no determina la orientación de los procesos productivos, la estructura financiera y laboral de las empresas de un determinado sector.

Como hemos señalado, la instrumentación material de esta determinación pública se opera en primer lugar, directamente, mediante la propia L.R.R., en cuanto establece los objetivos de las ordenaciones sectoriales, y en segundo lugar, a través de los planes sectoriales a los que la propia L.R.R. remite y que concretan respecto a sectores determinados los objetivos. La trama normativa de la L.R.R. debe ser rellenada forzosamente por los Decretos sectoriales. Posteriormente analizaremos el significado y alcance de los mismos.

La relación entre los objetivos, las medidas y los beneficios determina la posición de las empresas del sector. Es la suma de la Ley, el Decreto sectorial y la aprobación del programa la que determina el ámbito de libre desenvolvimiento de la actividad empresarial. La

---

102 CARRIO, G.R., Sobre el concepto de deber jurídico, en BOBBIO, Op. cit., pág. 367.

posición de las empresas en relación a la Administración es configurada por la Ley, pero la delimitación concreta se opera a través del Decreto sectorial que al establecer los objetivos señala la dirección del proceso, la línea que deben seguir las empresas <sup>103</sup>. Al eliminar las

<sup>103</sup> Vid. los objetivos establecidos en el art. 2, R.D. 2200/1980, "lograr que este sector industrial esté compuesto por empresas de dimensiones productivas adecuadas y series de productos acordes con los usuales en la producción internacional, con la competitividad, productividad y calidad correspondiente, capaz de atender las demandas del mercado interior y exterior"; Art. 3.1., R.D. 1788/1982 (Forja pesada por estampación) "mantenimiento y continuidad de la actividad industrial productoria de piezas forjadas destinadas a la fabricación de vehículos industriales y tractores agrícolas considerando la importancia estratégica y las necesidades de aprovisionamiento de las mismas, promover la existencia de unidades integradas con la capacidad de producción global superior a las 40.000 t./año, en condiciones de oferta competitiva en calidad y precio; integración de las funciones productivas y de desarrollo comercial en sistemas de dimensiones superiores a las existentes, alcanzando un mínimo concreto. La creación de dichas unidades se podrá realizar por fusión de las empresas que se acojan a la reconversión o bien mediante la creación de nuevas Sociedades que participen en el capital social de dichas empresas"; Art. 2 R.D. 789/1982 (componentes electrónicos): "la concentración y colaboración entre fabricantes para conseguir mejores rendimientos tanto en la actividad de producción como en la comercialización, con especial énfasis en la exportación"; Art. 2 R.D. 917/1982 (aceros comunes): "adecuación de la oferta y la demanda mediante reducción de la capacidad instalada: racionalización y mejora de los procesos de fabricación mediante cierre de instalaciones obsoletas"; Art. 4 R.D. 295/1985 (fertilizantes): "reducción de la capacidad de producción de amoníaco, ordenación del mercado"; Art. 4 R.D. 127/1984 (segundo plan de construcción naval): "disponer de una industria capaz de competir con éxito en las condiciones cambiantes del mercado y de captar la mayor cuota posible del mismo; conseguir la mayor participación posible en el mercado internacional mediante una actuación coordinada entre el sector y la Administración a través de las medidas de ayuda contenidas en el presente R.D. e impulsar una demanda interior orientada hacia buques apropiados para lograr un desarrollo armónico de la flota mercante en consonancia con los criterios que pueda establecer el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, que permita incrementar su participación en el mercado exterior de fletes". Precisamente esta colaboración con la Administración se ha instrumentado mediante una nueva ordenación de los transportes regulares (R.D. 7220/1984,

opciones alternativas se restringe la facultad organizativa, la posibilidad de combinar los diferentes factores de producción. La restricción de la capacidad organizativa del empresario es tanto más importante cuanto más concretos y precisos sean los objetivos diseñados en el plan y especialmente cuando los mismos están cuantificados o cuando consisten en la eliminación de determinadas plantas productivas <sup>104</sup>.

---

de 28 de marzo) y a través del nominado Plan de Flota, aprobado por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos en su reunión de 29 de enero de 1986 y de acuerdo con el cual el R.D. 1080/1986, de 30 de mayo, establece las primas al desguace de buques mercantes. Dicha medida está destinada a animar las decisiones de renovación de tonelaje. Anteriormente ya existían medidas financieras de apoyo a la demanda de buques (R.D. 730/1982, de 28 de marzo). Paralelamente al diseño de la política destinada a estimular la demanda de los grandes astilleros se implementan una serie de medidas en el sector de pesca marítima que tienen como objetivo favorecer la demanda de los pequeños y medianos astilleros. Cabe destacar que el sector pesquero ha sido objeto de un continuo proceso de reconversión desarrollado al margen del cauce diseñado en la L.R.R. Asimismo, a partir de la adhesión de España a la CEE, la política de modernización y reconversión de la flota pesquera se ha adecuando a los principios de la política pesquera de la CEE. Vid R.D. 3240/1983, de 21 de diciembre; R.D. 2181/1984, de 31 de octubre; R.D. 2339/1985, de 4 de diciembre; R.D. 519/1986, de 7 de marzo; Directiva CEE 515/1983, de adecuación de los medios productivos a las exigencias actuales pesqueras; Reglamento CEE 4028/1986, relativo a las acciones comunitarias para la mejora y adaptación de las estructuras del sector pesquero; Reglamento CEE 2908/1983, de 4 de Octubre; R.D. 219/1987, de 13 de febrero; R.D. 535/1987, de 10 de abril; R.D. 872/1987, de 13 de junio; R.D. 1196/1988, de 14 de octubre y R.D. 1384/1988, de 18 de noviembre.

<sup>104</sup> Así, por ejemplo, en el R.D. fertilizantes se establece como objetivo la reducción de la capacidad de producción de amoníaco y abonos fosfatados así como la de granulación de abonos complejos y fosfatados, en una cantidad fija y en un plazo determinado. Por eso, posteriormente se señala que las empresas deberán comprometerse a achatarrrar la maquinaria o inutilizar las instalaciones; y el R.D. forja pesada por estampación establece como objetivo específico de las empresas "el establecimiento de un programa de desarrollo tecnológico y economía de procesos al que se destinará como mínimo un tres por mil de la cifra de ventas brutas del año 1983 en dicho año, incrementando en cada año sucesivo dicha cifra

Esta delimitación de la gestión se opera mediante la aprobación del programa concreto de cada Empresa. La aprobación del programa señala los límites de la gestión empresarial dentro de los objetivos generales sectoriales

105 Pero esta limitación de la gestión empresarial no se produce autoritariamente. La ejecución del plan a nivel empresarial es el resultado de un proceso iniciado a instancias del particular mediante la presentación del programa a realizar. Este participa en la elaboración de la decisión administrativa. La intervención administrativa no significa una limitación a la libertad de empresa, a la esfera subjetiva de unos ciudadanos. La acción administrativa no aparece rodeada de la nota característica del imperium, el particular colabora en dicha intervención. El acuerdo previo de los destinatarios de la intervención administrativa modula el carácter limitativo de la misma. Dicho consentimiento se

---

en un uno por mil como mínimo hasta alcanzar la cifra del uno por ciento anual".

106 La aprobación del programa empresarial (y la correlativa atribución de beneficios) restringe la autonomía negocial considerablemente. Vid., por ejemplo, las condiciones impuestas a una empresa en el sector de fertilizantes: "1) no repartir dividendos hasta después de una fecha señalada; 2) presentación anual del balance y cuenta de resultados auditados de acuerdo con los criterios y condiciones establecidos por la Sociedad de Reconversión del sector; 3) aceptación del seguimiento externo del plan a cargo de la empresa; achatarrar una determinada maquinaria e inutilizar unas instalaciones concretas; 4) cuantificación y periodificación de las inversiones, así como notificación de las que puedan suponer un aumento de capacidad; 5) realización de determinadas desinversiones en determinados activos fijos; 6) participación en un acuerdo de concentración empresarial, de acuerdo con el esquema previamente diseñado, y dentro de un plazo fijo". Este proceso de concentración empresarial se desarrolla bajo el control de la Administración, el Ministerio de Industria y Energía determina la viabilidad de la estructura patrimonial, así como los activos objetos de intercambio entre los distintos grupos predeterminados.

obtiene sobre la base de las ayudas que la Administración otorga para el cumplimiento de los objetivos predeterminados <sup>106</sup>.

La colaboración entre Administración y empresas en la realización del plan sectorial se concreta en el nivel de ejecución del plan y se materializa en las ayudas suministradas por la Administración para que la empresa observe los compromisos adquiridos con la aprobación del programa. Sin la asignación de beneficios difícilmente se cumplirían determinados objetivos, ya que en algunos supuestos comportan limitaciones cuantitativamente importantes a la capacidad negocial; sobre todo si tenemos presente que a veces se predetermina de forma simultánea la obligación de contratar y el contenido de la misma, como en todos los supuestos de fusiones de empresas o de intercambio de participaciones empresariales <sup>107</sup>.

La predeterminación de elementos tan relevantes y fundamentales para la actividad económica de la empresa se produce a través de un proceso complejo que no está

---

<sup>106</sup> Tales ayudas son imprescindibles en la mayoría de los supuestos. No solamente porque sin el concurso de los fondos inyectados por la Administración (vía crédito oficial, avales o subvenciones) la empresa difícilmente podría acometer la reestructuración productiva y el saneamiento financiero necesario. La obtención de beneficios facilita la adopción de acuerdos en el seno de las mismas empresas, las medidas laborales hacen posible el acuerdo entre los órganos de administración de la empresa y los trabajadores. En definitiva, los beneficios asignados influyen, modulan la voluntad de los distintos sujetos que configuran la empresa en tanto que organización.

<sup>107</sup> Pero también es necesario recordar que la Administración colabora no sólo financieramente sino a través de una actividad material o técnica, buscando capital y tecnología, facilitando contactos que permitan la viabilidad posterior de la empresa. Así, la Administración es a veces la que ha negociado directamente la entrada de nuevos accionistas que han aportado "know-how", tecnología, capital o red de comercialización.

demasiado formalizado. En la discusión y elaboración de las propuestas siempre estará presente el carácter negocial o contradictorio.

En algunos casos la discusión y acercamiento de posturas en aras a la búsqueda de la propuesta se produce colectivamente, en el seno de las Sociedades de Reconversión en las que participan las diferentes empresas del sector. En este proceso se asignan las responsabilidades de cada empresa, los deberes que tendrá que cumplir para la realización del objetivo sectorial general. Precisamente la fórmula societaria permite desburocratizar la toma de decisiones, al colocar al margen del procedimiento formal la búsqueda del acuerdo

100

Pero no cabe olvidar que la Administración ostenta la potestad de resolver, de aprobar el programa y sobre todo la potestad de conceder los diversos beneficios previstos en el R. Decreto Sectorial. Precisamente el ejercicio de dicha potestad, que tiene carácter discrecional, determina el alcance y significado de la función de la Administración en el proceso. Dicha

---

100 Esta es una de las funciones esenciales de la Sociedad de Reconversión. Precisamente esta figura se crea siguiendo el modelo de Aceriales, sociedad anónima constituida por las empresas del subsector de fabricantes de aceros especiales, en el seno de la cual se han realizado las diferentes operaciones que han posibilitado la reestructuración del sector. Este esquema es previo a la legislación sobre reconversión industrial pero se incorporó posteriormente a la misma y ha sido utilizado en el sector de Fertilizantes, donde se ha creado SOREFERSA (Soc. Rec. Fert., S.A.). Vid. R.D. 2208/1980 y R.D. 295/1985. Dentro del sector de construcción naval (el subsector de grandes astilleros), formado por empresas del INI, la función de coordinación y asignación intersectorial de responsabilidades la cumple la División Naval del Instituto Nacional de Industria. En cambio, en el subsector de medianos y pequeños astilleros, donde junto a una empresa pública existen otras de capital privado, se ha creado la Sociedad de Reconversión Naval SORENA; Vid. R.D. 736/1983 y R.D. 1271/1984, respectivamente.

intervención se produce "con el peso" cualitativo que el otorgamiento de beneficios significa.

En otros casos la resolución es fruto de un intercambio de pareceres, de carácter bilateral, en el que no intervienen las otras empresas. Pero la resolución final, que se adopta también después de un procedimiento no formalizado, de forma unilateral podrá ser siempre rehusada por la empresa, colocándose esta al margen del proceso de reorganización sectorial.

#### III.2.3.4. NATURALEZA DE LA OPERACION LEGAL

Ahora quisiéramos plantear la naturaleza dogmática de la operación realizada por el sistema normativo de la reconversión industrial, por la L.R.R., los Reglamentos de desarrollo y los respectivos Decretos de ordenación sectorial

Si partimos de la hipótesis de que el art. 38 C. más que garantizar un determinado derecho subjetivo opera una opción por un sistema económico en el sentido de eliminar determinadas alternativas. Pero al mismo tiempo consideramos excesiva la idea de considerar superada la tesis del derecho subjetivo, aunque lo construimos más como un derecho reaccional, en los términos propuestos por GARCIA DE ENTERRIA, que como un ámbito o esfera de facultades <sup>100</sup>. Si además entendemos que no es posible deducir del art. 38 un contenido o contenidos del mismo, cabe plantearse a renglón seguido si ésta es la operación que realiza la L.R.R. y las reglamentaciones a las que remite.

Creemos que el sistema normativo instrumentado mediante la L.R.R. no delimita el contenido de las facultades, no les atribuye un contenido. La L.R.R.

<sup>100</sup> Vid. Capítulo II, apartado 1.3.

modula el ejercicio de los distintos derechos subjetivos. La incidencia de la L.R.R. y las disposiciones complementarias opera en la fase de ejercicio, no en la de definición del contenido de los derechos. La regulación condiciona el funcionamiento, el despliegue de las facultades inherentes a los derechos según la configuración de los mismos que se deriva de las legislaciones civil, mercantil y laboral.

Este condicionamiento de la autonomía negocial y organizativa se produce en unos casos directamente, por la L.R.R. y la consiguiente remisión a los Decretos sectoriales, como en el supuesto de sometimiento de determinadas actividades al régimen de autorización previa o a la potestad de control de la Administración, que abarca la fase previa de conocimiento de los hechos o inspección y la fase posterior de adopción de medidas para remediar la desviación producida o potestad sancionadora <sup>110</sup>. Asimismo la modulación del ejercicio de los derechos se produce ope legis cuando se establece el deber de suministrar información. Después matizaremos la afirmación.

En otros casos la regulación legal se limita a habilitar el condicionamiento del ejercicio de los derechos, remitiendo a la actuación administrativa la adopción de las medidas concretas <sup>111</sup>. La

---

<sup>110</sup> Concepto de control de DI PLINIO y CAVALLI que expondremos posteriormente.

<sup>111</sup> El Tribunal Constitucional español, aparte de la sentencia citada, relativa a la instalación de oficinas de farmacia (sent. 83/1984, de 24 de julio), en la que se admite el condicionamiento y sometimiento a requisitos del ejercicio de derechos, no ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión. La Corte Costituzionale se ha pronunciado ampliamente sobre la legitimidad constitucional de limitaciones al ejercicio de derechos de contenido económico. Vid. Sents. 27 de febrero de 1982, nº 7 y 10 de junio de 1986, nº 65, en que se considera constitucional la introducción de condiciones restrictivas para el desarrollo de la autonomía contractual.



Administración, al condicionar el otorgamiento de los beneficios al cumplimiento de los objetivos condiciona el ejercicio de los derechos. Sobre todo si atendemos al carácter discrecional de la potestad administrativa de aprobación de los programas empresariales y a la potestad consiguiente de asignación de ayudas. Posteriormente entraremos de forma detallada en esta cuestión <sup>112</sup>.

Avanzando en el razonamiento debe precisarse que la modulación del ejercicio de las facultades de las empresas no se produce ex lege sino previa incorporación de la empresa a la ordenación sectorial. Por tanto, para completar el análisis, debe tomarse en consideración el elemento de la voluntariedad en el sometimiento a una determinada regulación. Es la libre decisión empresarial la que determina la aplicación de una legislación especial en la que quedará limitada la capacidad de elección del empresario. Pero este ámbito de libre decisión, que a nivel formal aparece con contornos nítidos, debe contemplarse en la realidad socio-económica en la que se desarrolla. En esta perspectiva la voluntariedad de la decisión de integrarse en la ordenación sectorial debe matizarse, porque la negativa es quizás la expulsión del mercado.

En opinión de GARCIA DE ENTERRIA el supuesto de establecimiento de directrices o instrucciones vinculantes instrumentadas a través de actos de favorecimiento significa que

"esta técnica se acerca a la situación de delimitación administrativa de derechos privados, aquí en la forma de deberes positivos de hacer cuyo mantenimiento en el tiempo parece suplantar una libertad de actuación simplemente limitada en un caso.

<sup>112</sup> Este condicionamiento de las facultades empresariales no puede tampoco entenderse en el sentido de establecimiento de límites. VILLATA, R. pone de relieve la inadecuación de la distinción entre límites positivos y negativos, en Autorizzazione, amministrativa e iniziativa economica privata, Milán, 1974, pág. 113.

Ello, no obstante, ha de notarse, por una parte, que tales directivas se limitan normalmente a la formulación de objetivos, para cuya realización la libertad y el riesgo empresariales siguen siendo operativos; y en segundo término, que su origen normal en convenios o conciertos de los aludidos en el art. 2. 7º, L.C.E., o en la solicitud voluntaria de beneficios o de autorizaciones cuyo otorgamiento, impide hablar en buena parte de intervenciones imperativas." 113

La posición de dicho autor, no muy taxativa, se fundamenta en la consideración de unos supuestos de hecho distintos - en las dos facetas consideradas, temporalidad y voluntariedad - del caso planteado por la reconversión industrial. En este último, el sometimiento a las directrices formuladas por la Administración tiene una duración determinada y limitada en el tiempo, aunque no se agotan en un simple acto de cumplimiento o en una mera operación de transformación. El ejemplo de determinados productos siderúrgicos sometidos a régimen de cuotas de producción desde el 1 de octubre de 1980 es ilustrativo al respecto 114.

Pero, a parte de este sector y el de construcción naval, también sometido a regulación comunitaria, precisamente por la magnitud de los problemas que la reconversión de estos dos sectores suscita, en los otros ámbitos la eficacia de la propia reestructuración sectorial depende del carácter de choque de las medidas y de su duración limitada en el tiempo.

En cuanto al segundo elemento, la libre decisión de someterse al condicionamiento de la actividad empresarial, debemos tomar en consideración el entorno en

113 En Curso de Derecho Administrativo (II). Madrid, 1981, págs. 142 y 143.

114 Vid. decisión nº 184/88/C.E.C.A. de la Comisión, de 6 de enero de 1988, por la que se prorroga el régimen de vigilancia y de cuotas de producción de determinados productos para las empresas de la industria siderúrgica.

que se produce la decisión. La situación de crisis en la que se encuentran las empresas de un determinado sector comporta que la ayuda de la Administración sea imprescindible para la supervivencia de éstas. Aunque quizás pueda no parecer imprescindible a corto plazo, el carácter estructural de los problemas significa que a largo plazo sí lo es. En cambio si se pretende la expansión de un sector, supuesto a que atiende GARCIA DE ENTERRIA, la posición de las empresas no es la misma sino que se contempla desde un punto de vista meramente formal o externo.

Vista la caracterización dogmática del sistema normativo compuesto por la L.R.R. y las ordenaciones sectoriales debemos plantearnos si es posible la remisión a los Decretos Sectoriales.

#### III.2.4. AMBITO Y SIGNIFICADO DE LA POTESTAD NORMATIVA DE LA ADMINISTRACION EN LA RECONVERSION INDUSTRIAL

El sistema normativo de la L.R.R. reposa en la propia Ley, en sus reglamentos de desarrollo, dictados en virtud de la disposición final quinta y en los Decretos de ordenación sectorial. Como el ejercicio de la potestad normativa del Gobierno tiene un significado distinto según el ámbito material de que se trate, la analizaremos por separado.

##### III.2.4.1. REGLAMENTOS GENERALES DE DESARROLLO

La Disposición final quinta

"autoriza al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para la aplicación y desarrollo de la Ley, así como aquellas que resulten precisas para adecuarlas a los compromisos del Estado

español derivados de tratados y convenios internacionales" 115.

De acuerdo con dicho precepto se han dictado las disposiciones indicadas a continuación, cuyo contenido no expondremos al no ser relevante en este momento. Solamente anunciamos la materia sobre la que versan ya que nos permite comprender el significado de la utilización de la potestad normativa de la Administración.

- R.D. 2/1984, de 4 de enero, por el que se adoptan medidas para la puesta en funcionamiento de la Entidad de Derecho Público Centro para el Desarrollo Tecnológico industrial. Dicha normativa determina la estructura y funciones de este organismo encargado de la gestión de la política de innovación tecnológica, que constituye un complemento indispensable de la reconversión industrial.

- R.D. 335/1984, de 8 de febrero, que regula los Fondos de Promoción de Empleo, modificado posteriormente por el R.D. 341/1987 de 6 de marzo. La finalidad de estos Entes -colaborar en la readaptación profesional y recolocación de los trabajadores afectados por la reconversión- los convierte en un instrumento imprescindible de la reestructuración de sectores con excedente de mano de obra. El R.D. 1068/1985 reconoce la exención en el Impuesto de sociedades de dichos Fondos, la imposibilidad de incluir estas Entidades dentro de la regulación reglamentaria del Impuesto, dado el criterio fiscal de no reputar Entidad sin fin de lucro a toda aquella en la que los cargos de sus patronos, representantes legales o gestores estén retribuidos, requiere la elaboración de la citada disposición.

- R.D. 1990/1984, de 17 de octubre, sobre desarrollo de las medidas laborales de la reconversión industrial, complementado por la Orden ministerial de 31 de julio de 1985.

- R.D. 2001/1984, de 24 de octubre, modificado por

---

115 Esta disposición final tiene un contenido típico de este género de preceptos. Se trata de una "norma sobre normas", regula las relaciones de la ley con otras disposiciones. Cf. un análisis de este tipo de preceptos en VIVER PI-SUNYER C. "La parte final de las leyes" en GRETLL, La forma de las leyes. Barcelona, 1988, pág. 157 y ss.

R.D. 1470/1988, de 2 de diciembre, por el que se desarrollan las características y condiciones de los créditos y ayudas de carácter financiero: acceso preferente al crédito oficial, obtención de avales de las entidades de crédito, modalidad de préstamo participativo de estas Entidades y de las de carácter privado.

- R.D. 877/1985, de 25 de mayo, que desarrolla el art. 38 L.R.R. relativo al procedimiento de aprobación de los programas de promoción.

Los términos utilizados en la cláusula de remisión obligan a plantearse el significado de los diferentes reglamentos que regulan con carácter general aspectos relativos a las distintas medidas de soporte al proceso de reconversión.

Como el propio preámbulo del R.D. 1990/1984 expresa, se procede

"al desarrollo reglamentario de las excepcionales medidas (laborales) para posibilitar la aplicación homogénea y uniforme de los mismos a todos los trabajadores en reconversión".

Posteriormente cuando analizamos los R. Decretos sectoriales se captará claramente el distinto significado de unas y otras disposiciones.

El ámbito material de este tipo de reglamentos es general, en el sentido que este concepto tiene en el seno de la política de reconversión industrial, o sea, referido a todo el conjunto de sujetos que participan en el proceso, o a una categoría de los mismos, pero siempre el ámbito material será todo el proceso de reconversión y no un sector específico. "Reglamentación general" no equivale a "total", a desarrollo de forma completa de la ley, sino que debe contraponerse a sectorial <sup>116</sup>.

<sup>116</sup> Estas consideraciones no significan que no tengamos presente el carácter problemático de la utilización del criterio de la generalidad, otrora considerado junto con la abstracción el elemento caracterizador del reglamento para diferenciarlo del acto administrativo. Precisamente la existencia de reglamentos cuyo ámbito de destinatarios o de aplicación se encuentra fuertemente singularizado ha

En segundo lugar, debemos precisar el tipo de vinculación a la Ley de estos reglamentos. La Disposición final quinta hace referencia, única y exclusivamente, al tipo de reglamento que la doctrina ha denominado, tradicionalmente, "ejecutivos" <sup>117</sup>. Aquéllos en los que la potestad normativa de la Administración actúa como complemento de la Ley que contiene la regulación básica de la materia <sup>118</sup>. La Administración ejerce una "función auxiliar para el mejor ejercicio de la potestad legislativa". Desarrollo significa

"establecer las reglas precisas para la explicitación, aclaración o puesta en práctica de los preceptos de la ley, pero no introducir mandatos nuevos y menos restrictivos de los contenidos en el texto legal." <sup>119</sup>.

Esta concepción de los reglamentos ejecutivos se basa en considerar que la

---

creado una "zona gris y confusa en la que resulta muy difícil emitir juicios concluyentes", según los expresivos términos de SANTAMARIA PASTOR, J.R. Apuntes de Derecho Administrativo. Madrid, 1986, pág. 516.

<sup>117</sup> Vid, por todos, GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: Curso... (I), op. cit. págs. 211 y ss. Concepto recogido en la Sent. T.C. 18/1982, de 4 de mayo de 1982. Reglamentos ejecutivos son "aquellos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento."

<sup>118</sup> Sent. T.S. de 23 de junio de 1978 (Ar. 2822) "Es presupuesto necesario para que un reglamento pueda ser calificado como dictado para ejecución de una ley, que a él le preceda una norma de dicho rango que contenga una regulación básica de la materia pendiente tan sólo de un desarrollo en función de las particularidades y detalles que se remiten a la potestad reglamentaria de la Administración, la cual entonces ha de actuar subordinadamente a aquellas directrices u orientaciones previamente determinadas por la Ley."

<sup>119</sup> Sent. T.S. 18 de diciembre de 1984 (Ar. 8690).

"diferencia entre ley y reglamento consiste en que este último procede de un poder radicalmente limitado que salvo muy contadas excepciones sólo puede actuar cuando el primero le habilita" 120 .

De ahí la utilización del término "autorización" 121 . Se entiende que la Administración no puede entrar en un campo que está reservado inicialmente al legislador. Solamente si media una habilitación de éste la Administración podrá regular una determinada materia.

Sin embargo, creemos que no debe conceptuarse este tipo de reglamentos como ejecutivos ya que la función de los mismos no es meramente la de establecer el procedimiento y determinar los órganos que permiten ejecutar la ley 122 . No se limitan a regular la estructura burocrática imprescindible para el cumplimiento de las previsiones legales sino que realizan, como hemos visto anteriormente, una función más amplia ya que pueden, dentro del marco fijado por la ley, introducir elementos nuevos.

La distinción entre un tipo y otro de reglamentos es relevante, ya que afecta al ámbito material de la potestad reglamentaria. Los reglamentos de desarrollo tienen cabida cuando la división material trazada por la

120 Sent. T.C. 35/1982, de 14 de junio.

121 Según GALLEGO ANABITARTE la palabra "autorización" es la correcta en castellano, al ser "habilitación" un galicismo, en pág. 73, nota 80. Vid. nota siguiente.

122 La distinción material entre reglamentos cuyo contenido consiste en preparar simplemente la ejecución de la ley y reglamentos cuyo contenido consiste en desarrollar y completar la ley es de origen germánico y ha sido recogida por un sector de la doctrina en nuestro país. Vid. VIVER PI-SUNYER, C., op. cit. pág. 159, nota 44. GALLEGO ANABITARTE, A., "Art. 97. Funciones del Gobierno", realizado conjuntamente con MENENDEZ REXACH, A., pero a cuyo cargo corre el redactado del apartado relativo a la potestad reglamentaria, en Comentarios a las Leyes políticas..., op.-cit., págs. 63 y ss; DE OTTO, I., Derecho Constitucional, op. cit. págs. 230 y ss.

Constitución opera verticalmente. Cuando el ámbito objetivo de los respectivos instrumentos normativos se articula en función del carácter básico de la normación, el legislador regula los aspectos principales de la materia y remite a la regulación complementaria los aspectos secundarios <sup>123</sup>. Tal y como hemos expuesto anteriormente la Constitución opera con el criterio vertical en las materias que nos interesan.

En consecuencia, la función de la cláusula mencionada no es habilitar la potestad normativa al Gobierno, ya que éste la tiene constitucionalmente asignada (art. 97), sino establecer el marco en el que debe desarrollarse la regulación administrativa <sup>124</sup> y <sup>125</sup>

---

<sup>123</sup> TORNOS MAS, "Ley y Reglamento...", op. cit., pág. 485, expone el distinto juego de la potestad reglamentaria según el carácter de la reserva de ley.

<sup>124</sup> El uso del término "autorización" debe entenderse en el sentido de que el legislador no considera esta materia incluida en la reserva de ley. Tiene un significado literal la utilización de la palabra autorización en las disposiciones finales de los distintos Reglamentos de desarrollo. En estos la idea estricta de ejecución aparece a través del vocablo "aplicación". Así, las disposiciones finales de los diferentes reglamentos "autorizan" a uno o varios Ministerios "para dictar, en el ámbito de sus competencias, las normas de desarrollo y aplicación". Es cuestionable que no se precise el órgano y que se afecte una mera referencia a uno/unos Departamentos. Por lo tanto deberemos atender al parámetro del art. 10.6 de la L.R.J.A.E., relativo a la competencia normativa de los Ministros. Así lo ha interpretado la Administración y a través de distintas órdenes ministeriales se ha procedido a regular minuciosamente las previsiones de los R. Decretos que hacían referencia a la aplicación de la normativa por parte de los distintos Departamentos. Cf. Orden de 2 de enero de 1985 sobre condiciones de los créditos participativos, dotaciones del tesoro al Banco de Crédito Industrial y aportaciones de la Banca privada a la reconversión Industrial y Orden de 31 de Julio de 1985 por la que se dictan normas de desarrollo y aplicación del R.D. 1990/1984 (medidas laborales). En el preámbulo de esta última Orden queda muy claro el significado de la misma: "habiendo surgido determinados problemas en la aplicación del citado R.D. es por ello que se hace necesario hacer uso de la indicada autorización y, en consecuencia, proceder a dictar las oportunas normas de



El reglamento no tiene solamente que ordenar los procedimientos necesarios para la realización del mandato legal sino que podrá regular, de acuerdo con las directrices fijadas por el legislador, aspectos del régimen jurídico de las relaciones entre la Administración y los operadores económicos <sup>126</sup>.

Los distintos reglamentos complementarán la regulación contenida en la L.R.R. La colaboración normativa de la Administración es imprescindible al limitarse en algunos casos la L.R.R. a crear figuras, a prever determinadas medidas sin regular porveniradamente el régimen de las distintas ayudas. La normatización administrativa "completará, desarrollará y porvenirará la ley incidiendo en los derechos y obligaciones administrativas." <sup>127</sup>

---

desarrollo del mismo, en orden a dar una adecuada solución a dichos problemas y, con ello, posibilitar su total aplicación". Mediante esta Orden se precisan determinados extremos relativos al reconocimiento y dinámica del derecho a la ampliación extraordinaria de las prestaciones por desempleo, a la determinación de la base reguladora en los supuestos en que no se hubieran completado seis meses de ocupación efectiva, a la forma y condiciones en que pueda realizarse la capitalización de las ayudas complementarias por parte de los Fondos de Promoción de Empleo o las Empresas en tales supuestos.

<sup>126</sup> La doctrina y la jurisprudencia consideran que la potestad reglamentaria de las autoridades que no formen parte del Gobierno, carece de apoyatura constitucional y viene conferida exclusivamente por las leyes. DE OTTO, I., op. cit., pág. 224. GALLEGO ANABIARTE, A., op. cit. pág. 88. La Sent. T.S. de 25 de enero de 1982 (Art. 42) considera no delegable la potestad normativa de los Ministros.

<sup>126</sup> En el Preámbulo del R.D. 335/1984, de 9 de febrero, por el que se regulan los Fondos de Promoción de Empleo, se hace expresa referencia al carácter "marco" del Decreto-ley 8/1983. Aunque también se dice que en el mencionado Decreto se regulan las "normas básicas" por las que han de regirse los Fondos de Promoción de Empleo.

<sup>127</sup> La Sent. del T.S. de 16 de Diciembre de 1988 (Ar. 8111) utiliza estos términos para caracterizar los reglamentos ejecutivos, que contraponen a los de "mera organización". La consecuencia en cuanto al régimen jurídico es relevante. El Gobierno posee la exclusividad

Estos reglamentos complementan el sistema de la L.R.R. desarrollando y concretando su contenido normativo. El cuadro de normas que configuran la reconversión industrial queda así diseñado. Es en este marco en el que se desarrolla la actividad de los distintos operadores, de la Administración y las empresas. Este conjunto normativo constituye el parametro, que deberá ser completado mediante los Decretos de Ordenación sectorial, funciona como cobertura general del sistema y como determinación de las directrices generales que en el seno del mismo deberán desarrollarse. Esta segunda fase, a la que se remite la concreción en un determinado sector de las previsiones normativas, se articula a través de los Decretos sectoriales.

### III.2.4.2. LA ORDENACION SECTORIAL

Anteriormente nos hemos referido al ámbito material de la colaboración normativa entre Parlamento y Administración. Ahora nos centraremos en la figura de los Decretos de ordenación sectorial, que presentan algunas características que los diferencian del ejercicio ordinario de la potestad reglamentaria.

#### III.2.4.2.1. ELABORACION DEL PLAN Y DECLARACION DEL SECTOR EN RECONVERSION

La dirección pública del proceso de reconversión se instrumenta en la L.R.R. mediante la combinación de

---

de la aprobación de los reglamentos ejecutivos y al tratarse de reglamentos de los tradicionalmente conceptuados como ejecutivos, debe intervenir en el procedimiento de elaboración el Consejo de Estado (de acuerdo con el art. 22.3. L. Orgánica del Consejo de Estado), tal y como en nuestro caso se indica expresamente en los distintos preámbulos. Cf. (Sent. T.S. 1 de Octubre de 1985, Ar. 430).

diferentes técnicas jurídicas. Por una parte se define legalmente el sector, es decir, se acota la porción, se delimita la parte de estructura productiva que va a ser objeto de un ajuste orientado y asistido por la Administración Pública <sup>120</sup>. Se materializa así ya una decisión, una determinada opción de política industrial <sup>120</sup>. Por otra parte se define la estrategia, es decir, ante una determinada caracterización de la problemática sectorial se definen los objetivos y los instrumentos a utilizar, función que se plasma en el plan. Finalmente, se regulan las ayudas para las empresas y trabajadores que orienten la reestructuración en el sentido indicado en el plan, es decir, se establecen los mecanismos de fomento que permiten conducir la reconversión productiva en la dirección previamente establecida.

La finalidad es pues agrupar estructuralmente un conjunto de medidas, de muy diferentes características, para afrontar la situación de crisis, evitando en la medida de lo posible actuaciones aisladas que por su independencia provoquen resultados contradictorios. Se trata pues de instrumentar un mecanismo que permita dos objetivos: por una parte, coordinar los diferentes comportamientos empresariales, adoptando una perspectiva global; al mismo tiempo centralizar las decisiones, es

---

<sup>120</sup> Los términos "sector", "subsector", o "rama de actividad", se manejan generalmente con gran imprecisión, no existe una definición y los criterios más utilizados para caracterizar las diferentes actividades económicas son los que permiten establecer las tablas input-output: estructura similar de costes y homogeneidad de outputs. El Instituto Nacional de Estadística ha fijado una metodología destinada a elaborar la denominada Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE).

<sup>120</sup> Los elementos que configuran el carácter estratégico o básico (términos no coincidentes) de un sector se identifican con la incidencia en el empleo o en la formación del producto industrial bruto, así como con la fuerte capacidad exportadora. Vid. ORTUN SILVAN, P y SANCHEZ-JUNCO, J.F.: "La política de reconversión industrial en España hasta 1986" en Economía Industrial, 1983, pág. 66.

decir trasladar la adopción de decisiones a un ámbito supraempresarial.

A estos efectos la Ley 27/1984 articula un procedimiento estructurado en diferentes fases sucesivas y formado por diversos elementos: elaboración de un plan; adopción de un Decreto y finalmente, incardinación de las empresas en la ordenación sectorial mediante la aprobación de los programas presentados por las empresas que soliciten acogerse a lo establecido en el Decreto sectorial.

#### Elaboración del plan:

La utilización de la planificación aparece así como la técnica más idónea para la consecución de los objetivos perseguidos. El plan es un elemento de racionalización política y administrativa al permitir un control en la asignación de recursos públicos y facilitar la integración de responsabilidades. De ahí la necesidad de negociarlo con los empresarios y trabajadores implicados. Finalmente, en un Estado estructurado con una división vertical del poder político, el plan es un instrumento de coordinación de las actuaciones de las diferentes Administraciones públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias. Por ello se diseña una Ley, un procedimiento de elaboración del plan de carácter complejo, orientado en principio, a permitir la intervención de la Administración autonómica y de las partes interesadas a través de los representantes empresariales y sindicales <sup>130</sup>.

<sup>130</sup> El recurso a técnicas procedimentales como mecanismo de articulación competencial ha sido ampliamente destacado por la doctrina de nuestro país que ha hecho especial incidencia en las virtualidades de los procesos de planificación. Vid. PAREJO ALFONSO, L. "La ordenación territorial: un reto para el Estado de las Autonomías", R.E.A.L.A., 1985, 226, pág. 209; ALBERTI ROVIRA, E.: "Las relaciones de Colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", R.E.D.C., 1985, pág. 163; SALAS, J.: "El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la

Los planes de reconversión sectorial constituyen el elemento imprescindible para poder efectuar la declaración de sector industrial en reconversión. Este carácter se explica porque primero deben realizarse estudios que pongan de manifiesto la situación real y las perspectivas con una óptica nacional y de competitividad internacional a medio y largo plazo, y, posteriormente se determina en el plan el conjunto estructurado de medidas necesarias para la consecución de objetivos establecidos y solamente entonces es posible instrumentar las técnicas jurídicas y establecer las condiciones necesarias para su aplicación <sup>131</sup>.

Las características del sistema diseñado explican la aparente confusión o duplicidad del procedimiento establecido en la L.R.R. que se refiere de entrada al acto de declaración del sector en reconversión para después señalar el procedimiento de elaboración del plan sectorial. Parece como si existiesen dos formas de iniciación del procedimiento, ya que "la iniciativa del procedimiento de declaración de reconversión corresponde al Ministerio de Industria y Energía (art. 1 ap. 2) y en cambio en el art. 2.1. se indica que:

"con carácter previo a la declaración, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos designará un órgano

---

Administración local desde perspectivas de la descentralización local", en la obra colectiva Descentralización administrativa y organización política. Madrid, 1973.

<sup>131</sup> En la normativa anterior (D.L. 9/81 y L. 21/82) el procedimiento no estaba tan claramente diseñado, solamente se indicaba que de forma previa a la aplicación de las medidas se tenía que elaborar y negociar un plan de reconversión sectorial con las asociaciones empresariales y sindicales, y solamente en el supuesto de no tener éxito en las negociaciones en el plazo legalmente establecido (tres meses), la Administración podría fijar unilateralmente los términos en los cuales debía realizarse la reconversión del sector.

para elaborar el Plan".

Debe, por tanto, dilucidarse cual es el momento de iniciación formal del procedimiento, el acto inicial. Por ello debemos atender al carácter instrumental del plan, su configuración como elemento indispensable para la declaración de sector en reconversión. Sin la aprobación del plan no puede producirse la aprobación del Decreto regulador de las medidas y beneficios.

Se inserta así un procedimiento en el seno de otro. El procedimiento participativo en el que están llamados a intervenir los interesados de forma activa es el procedimiento referido estrictamente a la elaboración del plan. Este forma parte de un iter más amplio que finaliza con una resolución emanada del Gobierno. Por ello hemos separado las dos etapas y nos centramos ahora en el procedimiento de elaboración del plan.

En nuestra Ley de procedimiento no está previsto un procedimiento general de programación que actúe de modelo, de punto de referencia para las regulaciones específicas <sup>132</sup>.

La única regulación concreta y pormenorizada se encuentra en la Ley del Suelo. La ordenación detallada del procedimiento es una garantía estrechamente ligada a la técnica concreta de delimitación del derecho de propiedad establecida en la legislación urbanística: la remisión al plan.

La L.R.R. ha mejorado notablemente la regulación del procedimiento, pero no separa nitidamente las fases y

---

<sup>132</sup> La especificidad de la programación es considerada en otras legislaciones. Vid. SCIULLO, A.: "Procedimenti e atti nell'amministrazione per piani, la disciplina della pianificazione nella legge sul procedimento amministrativo della R.F.A." R. TRIM. D.P., 1978, 4, pag. 1490 y ss.

sobre todo no concreta suficientemente la publicidad y la forma de participación de las organizaciones representativas <sup>133</sup>. Publicidad y participación son los instrumentos garantistas del procedimiento que adquieren mayor relevancia cuando se trata de la formación de decisiones en política económica que difícilmente podrán ser con posterioridad controladas por los tribunales <sup>134</sup>.

Utilizando las categorías generales estructuraremos el procedimiento en las distintas fases de iniciación, instrucción y terminación para analizar las diferentes actuaciones que lo integran. Se trata de momentos dotados de características propias por las exigencias de la materia y por la naturaleza de los órganos implicados, que ocupan los niveles más altos de la Administración y son de composición política.

La especificidad del objeto, la elaboración de un plan y las características de los diferentes sujetos

<sup>133</sup> El texto constitucional se refiere expresamente a grupos de individuos (art. 9.2.) y a determinadas organizaciones (sindicatos de trabajadores y asociaciones de empresarios -art. 7- organizaciones profesionales -art. 52- y asociaciones de consumidores y usuarios -art. 51-), obligando a interpretar las reglas de procedimiento de forma que permitan la participación de colectivos o agrupaciones de interés. El principio participativo ha sido destacado por varios autores, SANCHEZ MORON, M.: "El Principio de participación en la Constitución española", R.A.P., 1980, 89; GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: Curso de Derecho Administrativo, II. Madrid, 1981, pág. 404. Estos últimos autores se refieren a la necesidad de invertir la regla según la cual prima el secreto y la publicidad es la excepción, para adecuarla a los principios constitucionales (art. 105 b), op. cit. pág. 407-408.

<sup>134</sup> La naturaleza política de una decisión fundamenta el carácter discrecional de ciertos actos administrativos y así una parte relevante de las directivas económicas son discretionales en la medida en que las opciones entre las que se mueven sólo se resuelven por criterios no jurídicos. Vid. SAINZ MORENO, F.: Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa, Madrid, 1978, especialmente pág. 312.

participantes, dotan este procedimiento de especial significación y le apartan del esquema general previsto en la L.P.A. Esta fase forma por sí misma un procedimiento específico con un inicio claro y preciso y con una resolución final que pone término a la etapa de programación e inicia al mismo tiempo una nueva fase de instrucción destinada a la elaboración y preparación del proyecto de Decreto.

La Ley no establece de forma nitida las diferentes fases de este procedimiento aún cuando la estructura gubernamental y administrativa multi-nivel así parecía aconsejarlo. La denominada fase ascendente de la programación tiene generalmente dos momentos esenciales, bien delimitados, para garantizar la presencia de las diferentes instancias territoriales con competencias sobre la materia. En un primer momento se determinan los objetivos, para después concretar, decidir sobre las medidas, es decir, planificar en sentido estricto <sup>135</sup>.

La iniciativa para la puesta en marcha del procedimiento para la declaración de sector en reconversión corresponde al Ministerio de Industria, como hemos indicado, pero el concreto procedimiento de programación se inicia con la designación por parte de la Comisión delegada para Asuntos Económicos en un órgano ad-hoc cuyas funciones precisa el art. 2.1. L.R.R. y de cuya composición solamente se nos dice que estará integrado por representantes de la Administración <sup>136</sup>.

<sup>135</sup> Sobre la planificación conjunta en los estados compuestos Vid. ALBERTI ROVIRA, E.: Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania, Madrid, 1986.

<sup>136</sup> La función esencialmente de carácter coordinador de las Comisiones Delegadas (art. 11 L.R.J.A.E.) se pone aquí de manifiesto, ya que las competencias para llevar a término la política de reconversión se encuentran distribuidas entre varios departamentos ministeriales. La designación por parte de este órgano colectivo facilita la posterior aprobación del plan, competencia también asignada a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos (art. 4.1. L.R.R.).



Esta expresión indica la cualidad con la cual ejercerá una de sus funciones, la negociación, pero no aporta nada en relación a las características de sus miembros. Parece que al tratarse de un grupo de trabajo su composición será eminentemente técnica, aunque la utilización de los términos "designación" y "órgano" parece indicar que se trata meramente de asignar la competencia a un órgano ya existente creado con anterioridad.

La naturaleza de las tareas a realizar y las características de los diferentes sectores requieren que en cada caso la ponencia sea específica, con personal perteneciente a las diferentes Direcciones Generales sectoriales del Ministerio de Industria y Energía <sup>137</sup>. La misión fundamental de este órgano es elaborar dentro del plazo fijado por la C.D.A.E. el proyecto del plan, para ello deberá recabar las opiniones de las representaciones sindicales y empresariales y consultar a las Comunidades Autónomas. Estas deberán suministrar al citado órgano sus previsiones sobre la problemática, objetivos y medios de la reconversión (art. 2.1. L.R.R.).

De forma paralela a la elaboración del plan el mencionado órgano deberá negociar el proyecto de plan con las representaciones empresariales y sindicales. Toda la fase del procedimiento que podríamos calificar de instrucción se caracteriza por una impronta convencional, de negociación con las partes interesadas. Se trata de llegar a acuerdos consensuados para facilitar la posterior ejecución del plan, última fase en la que la

---

<sup>137</sup> No parece necesario profundizar más sobre la cuestión porque uno de los elementos esenciales del éxito de la gestión de la comisión encargada de redactar el plan reside en una estructura y funcionamiento flexibles, poco acordes con las pautas de funcionamiento características de la Administración burocrática. Aunque la L.R.R. no lo indica expresamente, ya que utiliza en este caso el término Administración (sin adjetivarlo), parece que formarán parte del mismo única y exclusivamente miembros de la Administración Central.

colaboración de los interesados es imprescindible <sup>130</sup> .

La Administración prefiere renunciar a la posibilidad de utilizar mecanismos imperativos y recurre a un procedimiento dotado de una fuerte impronta contractual sin que la utilización de la vía negociadora signifique el abandono por parte de la Administración de su potestad de ordenación de los sectores industriales en crisis.

La discrecionalidad en la decisión relativa a la determinación de los sectores en reconversión puede reducirse mediante la participación de los agentes sociales; ya que no es posible una definición objetiva, legal, si la decisión es fruto de una opción colectiva, transparente a través de la negociación, si la definición es intersubjetiva el margen de discrecionalidad se reduce sustancialmente <sup>130</sup> . Posteriormente volveremos sobre

---

<sup>130</sup> La dificultad de llegar a acuerdos con los trabajadores es considerado por algunos autores el elemento explicativo del retraso en la puesta en marcha de la reestructuración de algún sector. Como por ejemplo aquellos sectores en los que predomina la empresa pública, o sea construcción naval y siderurgia integral. La falta de acuerdo previo entre todas las partes implicadas ha conducido al establecimiento de unas medidas que, lejos de mejorar la situación del sector, la han agravado: así por ejemplo, en el sector de acero común no integral se han cerrado con subvenciones públicas las instalaciones más modernas (por pertenecer a las empresas que estaban en peor situación financiera). Cf. ORTUN, P. y SANCHEZ-JUNCO, J.F., op. cit. pág. 70

<sup>130</sup> La dificultad o complejidad en la apreciación de los hechos, la necesidad de utilizar la experiencia o conocimientos especiales, no otorga un margen de libre apreciación a la Administración, excluido del control judicial. La discrecionalidad se ubica en la consecuencia de la norma y no se refiere a los supuestos de hecho a los que la norma vincula las consecuencias. Cf. SAINZ MORENO, F.: Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa, Madrid, 1978, págs. 237 a 251. La distinción con la que operamos, que no es pacífica en la doctrina, plantea alguna dificultad cuando se intentan explicar determinados casos en los que difícilmente puede separarse la apreciación de los hechos de la consecuencia jurídica, Vid. op. cit. pág. 243. Nosotros consideramos que la potestad reglamentaria tiene

esta cuestión.

La obligatoriedad de la negociación, el carácter necesario de dicho trámite refuerza el carácter participativo del procedimiento regulado en la L.R.R. A diferencia de lo establecido para la elaboración de disposiciones de carácter general (art. 130.4 L.P.A.), la consulta a las entidades representativas o portadoras de intereses, no es facultativa, sino que es preceptiva y su omisión comportará la nulidad radical del procedimiento por oponerse a lo preceptuado en la L.R.R. 140 .

---

siempre un carácter discrecional, señaladamente en el campo económico. Además la discrecionalidad se extiende a la apreciación de los hechos porque siempre serán motivos de naturaleza político-económica los que determinarán la necesidad de adoptar o no una determinada instrumentación normativa. Por lo tanto, no cabe, excepto en un supuesto de extralimitación de funciones constitucionales, utilizar como mecanismo de reducción de la discrecionalidad, la técnica de control de los hechos determinantes.

140 La afirmación relativa al carácter facultativo de la audiencia de las organizaciones de intereses en el proceso de producción normativa establecido en la L.P.A. debe matizarse. Últimamente se puede detectar una tendencia por parte del Tribunal Supremo a considerar que los términos utilizados en el art. 130, en tanto que conceptos jurídicos indeterminados, atribuyen una potestad reglada a la Administración y no permiten por lo tanto un margen de libre decisión, la valoración de la oportunidad o conveniencia de consultar las entidades representativas no compete a la Administración, sino que el legislador ha determinado su necesidad. La Sentencia en la que más extensamente se argumenta la nueva línea interpretativa es la de 4 de julio de 1987 (Ar. 5504). En la misma dirección, Sent. T.S. de 7 de mayo de 1987 (Ar. 4730). En relación a esta posición judicial es preciso destacar el distinto talante con el que ha sido tratada por la doctrina. Cf. REBOLLO PUIG, M., "La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales", R.A.P., 1988, 115, págs. 99 y ss y DE LA CRUZ FERRER, J., "Sobre el control de la discrecionalidad en la potestad reglamentaria", R.A.P., 1988, 118, págs. 65 y ss. La concepción en torno a la potestad reglamentaria de este último autor, como se deduce del mismo encabezamiento del trabajo conlleva un tratamiento de la jurisprudencia del T.S. que prima la línea argumental antes esbozada. En cambio, REBOLLO, partiendo del estudio de "series enteras de jurisprudencia" sostiene una posición más matizada, vid.

La naturaleza jurídica de esta negociación es la de una participación en el procedimiento. Se trata de un supuesto de participación funcional <sup>141</sup>. Supone una actuación desde fuera del aparato administrativo ya que las organizaciones empresariales y sindicales no forman parte del órgano que elabora el plan <sup>142</sup>.

La finalidad de la participación de las organizaciones empresariales y sindicales, en la regulación de la L.R.R. es garantizar el acierto, oportunidad y legalidad de la disposición en la que posteriormente se integrará el plan sectorial. La participación de las asociaciones de intereses desempeñará la función de servir de cauce para el suministro de información, de datos y opiniones, y permite a la Administración una ponderación de los intereses en juego. En definitiva, sirve a la finalidad establecida en el art. 129.1. L.P.A.

La interpretación de dicho trámite de audiencia debe, por lo tanto, realizarse en clave participativa <sup>143</sup>

---

págs. 107 y ss. y Sent. T.S. de 3 de julio de 1986.

<sup>141</sup> Vid. GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: Curso de Derecho Administrativo (II), Madrid, 1981, págs. 83-84. Del primer autor, más recientemente: "Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa", en Estudios en homenaje al Profesor José Luis Villar Palasi, Madrid, 1989, págs. 446-447.

<sup>142</sup> Asimismo debe destacarse que los acuerdos adoptados no pueden enmarcarse en la categoría de los convenios colectivos, caracterizados por ser el resultado de un acuerdo entre trabajadores y empresarios (art. 82.1. E.T.), como así lo ha puesto de manifiesto SAGARDOY BENGOCHEA, J.A., "La reconversión industrial y su incidencia sobre el empleo" en Jornadas técnicas sobre concertación social y empleo, Madrid, 1962, pag. 190 y CRUZ VILLALON, J., "Aspectos jurídicos de la reconversión industrial" en Las relaciones laborales y la reorganización del sistema productivo. Córdoba, 1983, pág. 202.

<sup>143</sup> Cf. Sent. T.C. de 8 de mayo de 1985: "La audiencia

La configuración constitucional de la audiencia a las entidades representativas de entidades en el supuesto de procedimiento de producción del derecho responde al principio de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Distinta es la perspectiva de la audiencia a los interesados en el proceso de adopción de actos administrativos (art. 105 C., apartados a) y c) respectivamente) <sup>144</sup>.

Concluida la fase de elaboración y negociación, el órgano técnico tramita el proyecto de plan a través del Ministerio de Industria y Energía, para su aprobación por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos. Si ha habido acuerdo el órgano se limitará a remitir el proyecto como propuesta de resolución, por el contrario, si no se logra el acuerdo, además deberá enviar un informe en el que se propondrá la aprobación del proyecto, cuando la reconversión del sector se estime imprescindible para los intereses de la economía nacional (art. 3.2. L.R.R.).

La potestad de ordenación de la Administración no está sujeta a la negociación, las competencias son irrenunciables, solamente se exige que en el supuesto de falta de acuerdo se motive expresamente la necesidad de ordenar el sector, se deberá explicitar y concretar el interés público en presencia <sup>145</sup>. Durante esta etapa del

---

de los ciudadanos directamente, o a través de organizaciones y asociaciones, no constituye ni a aquéllos ni a éstas en interesados, en el sentido de partes procedimentales necesarias. Se trata de un caso de participación funcional en la elaboración de disposiciones de carácter general, directamente o mediante organizaciones de representación de intereses a los que, aún participando en el procedimiento, no se les asigna el carácter de parte procedimental".

<sup>144</sup> Una lectura de dicho precepto en clave participativa en SANCHEZ MORON, M., La participación del ciudadano en la Administración, Madrid, 1980. Una visión de corte garantista en PARADA VAZQUEZ, B., "Art. 105", en Comentarios a la Constitución española de 1978. (T. VIII), págs. 300 y ss.

<sup>145</sup> No cabe afirmar que el acuerdo sea absolutamente

procedimiento las Comunidades Autónomas serán informadas sobre la elaboración y negociación de los proyectos del plan.

La atribución de la tramitación al Ministerio de Industria y Energía supone fijar un cauce estricto para la formalización de esta fase del procedimiento. La redacción y elaboración es una tarea técnica, encomendada a determinadas personas en función de sus conocimientos especiales, en cambio la formulación es ya una tarea de responsabilidad irrenunciable de la Administración y por ello sujeto a un procedimiento estricto de aprobación.

La Comisión Delegada para Asuntos Económicos es el órgano competente para la aprobación del plan y por ello una vez examinado éste, puede introducir modificaciones, apartarse de la propuesta o simplemente aprobarla. Se trata de un acto de trámite necesario para la continuación del procedimiento y para la declaración por parte del Gobierno del sector en cuestión como sometido a reconversión. Se trata de un acto de trámite cualificado y, por tanto, sujeto a un control jurisdiccional, aunque difícilmente fiscalizable en toda su plenitud por su fuerte componente de discrecionalidad.

El carácter garantista del procedimiento adquiere aquí toda su relevancia y por ello sería deseable que el plan se publicase, aunque sea como anexo al texto del Decreto regulador del sector en reconversión. Permitiría contrastar las medidas reguladas con los objetivos declarados y no de forma genérica como actualmente, así como garantizar una mayor publicidad en todo el proceso

140

---

imprescindible y necesario y que, por tanto, dicho acuerdo tiene el valor de informe vinculante cf. CRUZ VILLALON, J., op. cit. pág. 203, en contra SAGARDOY BENGOCHEA, J.A., op. cit. pág. 188.

140 "En los planes la apreciación de las circunstancias de hecho adquiere una importante sustantividad que exige una documentación precisa y detallada, que pasa a formar

El contenido del proyecto y, por tanto, del plan, está establecido legalmente: la descripción de la situación del sector (el análisis, el diagnóstico), la determinación de los objetivos básicos (la estrategia); las medidas necesarias para alcanzar los objetivos (instrumentos) (art. 2.2. L.R.R.).

Se plantea el problema de la naturaleza jurídica del plan aprobado por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos. El plan no puede enmarcarse dentro de los estudios e informes previstos en el art. 129 L.P.A., destinados a garantizar la legalidad, acierto y oportunidad de las disposiciones. Es algo más, es el presupuesto, el elemento indispensable para la promulgación de la norma, sin la existencia previa del plan no es posible el Decreto de reconversión sectorial y así lo indica el art. 4.2. L.R.R.:

"El Real Decreto de reconversión recogerá las medidas establecidas en el plan."

---

parte en cierta medida de la norma para formular los objetivos que el Plan aspira a cumplir, objetivos que son finalmente valorados en cuanto a su cumplimiento en atención al modelo o hipótesis que el Plan ha elaborado". Este es un elemento diferenciador en relación a las normas jurídicas. Cf. BASSOLS, M., "La planificación económica, en la obra colectiva El Modelo económico en la Constitución Española de 1978, Vol.II, Madrid, 1981, pág. 414. La posibilidad de conocer detalladamente el plan mediante la reclamación del expediente al impugnar algún acto aplicativo (art. 67 L.J.C.) no parece garantía suficiente al estar estrechamente vinculado al fenómeno reaccional y, por tanto, excepcional. El control más amplio actualmente es el operado por el Tribunal de Cuentas que ha emitido ya algún dictamen de fiscalización de las ayudas recibidas por algunas empresas. Vid. Informe del Tribunal de Cuentas de 14 de septiembre de 1984, sobre desarrollo hasta el 31 de diciembre de 1984 del Programa de Reestructuración de "General Eléctrica Española, S.A." (B.O.E. de 23 de abril de 1985). Precisamente las ayudas concedidas a esta empresa lo fueron al margen de cualquier ordenación sectorial, lo que plantea el problema de la posible discriminación de otras empresas del sector. Cf. Sent. T.C. 39/1989, de 18 de febrero, especialmente el Fq Jq Jq, último párrafo.

Precisamente la determinación del supuesto de hecho habilitante de la potestad, cuando se trata del ejercicio de una potestad reglamentaria, presenta un elemento de singularidad en relación al perfil general que tiene dicha potestad en el ordenamiento. Esta especificidad está fundada en la peculiar función que tienen los Decretos sectoriales en relación a los principios de igualdad y libertad de empresa en una economía de mercado.

#### Declaración del sector de reconversión.

Siguiendo la pauta iniciada por el Decreto-Ley Bayón la ley 27/1984 adopta una perspectiva sectorial para la reconversión industrial. La regla general es que el ámbito de actuación es el sector y sólo con carácter excepcional se podrá declarar en reconversión un grupo de empresas <sup>147</sup>. La declaración de sector en reconversión

<sup>147</sup> Sobre el concepto de sector Vid. nota 2. La dificultad planteada por la falta de precisión de la noción de sector explica que en algunos Decretos de reconversión sectorial se proceda a definir el sector, a delimitar el segmento productivo que podrá beneficiarse de las medidas de apoyo. Vid., por ejemplo: Orden de 26 de agosto de 1982 por la que se desarrolla el R.D. 1002/1982, sobre medidas de reconversión del sector de fabricación de calzado e industria auxiliar. Art. 1.º Se entiende que la industria auxiliar del sector del calzado es aquella que se dedica preferentemente a la fabricación de los siguientes productos: hormas, tacones..."; R.D. 789/1982, sobre reconversión del sector industrial de componentes electrónicos, Art. 1.2.º: "Las empresas fabricantes de componentes electrónicos activos directos de tipo semiconductor y a las empresas fabricantes de los componentes pasivos siguientes..."; R.D. 2793/1981, para la reconversión industrial del sector fabricante de equipo electrónico para la industria de automoción, Art. 2: "Las industrias cuya actividad mayoritaria sea la fabricación de aparatos que se intercalan en los circuitos electrónicos requeridos por los motores térmicos de los vehículos para su funcionamiento, excluyendo los que desarrollen funciones auxiliares o complementarias.", esta definición tan precisa quizás encuentra su explicación si atendemos a la realidad, pues solamente una empresa tiene estas características, con lo



es el presupuesto necesario para la aplicación pormenorizada de las medidas a las diferentes empresas.

La ley delimita los requisitos necesarios para que proceda la declaración. Solamente cuando el sector -o grupo de empresas- se encuentre en una situación de crisis de especial gravedad y la recuperación del mismo se considere de interés general, podrá beneficiarse del tratamiento extraordinario previsto en la ley 140. La utilización de estos dos elementos es un exponente del significado de la potestad conferida a la Administración para intervenir en la industria. No se trata meramente de solucionar problemas concretos de determinadas empresas, sino que se trata de afrontar situaciones estructurales en sectores que por sus características tienen especial relevancia y existe por lo tanto un interés general en resolver dicha situación 140. Deben darse pues de forma

---

cual la perspectiva sectorial es más retórica que real. R.D. 1271/1984, sobre medidas de reconversión del sector de construcción naval, Art. 1. "Sector de construcción naval de buques de acero se entiende constituido por las Empresas de construcción naval autorizadas para la construcción de buques de casco de acero de más de 100 toneladas de registro bruto, excepto las Empresas que se encuentre vinculadas mediante planes de construcción de buques a los programas del Ministerio de Defensa que no podrán dedicarse a las nuevas construcciones de mercantes". En este último segmento sectorial la política de compras públicas "suple la política de reconversión, la Administración orienta la demanda de estas empresas al constituir la oferta, vertiente que en este sector ha sufrido una fuerte caída. Las ayudas son, en este caso, las propias compras que realiza la Administración.

140 Las transformaciones del ordenamiento jurídico derivadas de la situación de crisis económica es un tema relevante en el panorama del Derecho comparado y especialmente en Italia. Cf. CAMELLI, M. (editor), La istituzione della recessione, Bologna, 1984.

140 La intención de delimitar de forma clara los sectores que entran en reconversión y evitar ambigüedades es la finalidad expuesta en los debates parlamentarios para mantener el redactado actual del art. 1 L.R y R. Diario de Sesiones nº 159, Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios. Sesión de 8 de mayo de 1984, pág. 4866. En el mismo sentido OTERO LASTRES, J.M., "Aspectos societarios de la ley de reconversión industrial". R.D. Bancario y Bursátil, 1986, 22, pág. 295. Por el

simultánea ambos requisitos, pero la apreciación de la existencia de los mismos es competencia del Gobierno, órgano cuya función constitucional es la dirección de la política interior y exterior <sup>150</sup>. Dicha apreciación constituye una faceta del núcleo de oportunidad ya que son posibles varias sensibilidades, diferentes percepciones de la realidad, según "el filtro" político-económico con el que se opere <sup>151</sup>.

La puesta en funcionamiento del procedimiento es iniciativa del Ministerio de Industria y Energía. Este departamento tiene asignadas las competencias en materia de industria y la reconversión es un elemento básico de la política industrial. El procedimiento se inicia en principio de oficio, es decir por acuerdo de un órgano administrativo aunque la L.R.R. no indica el órgano

---

contrario algún autor ha considerado que la finalidad del legislador es evitar la entrada en funcionamiento de los procedimientos concursales, todavía necesitados de una reforma que recoja las nuevas orientaciones destinadas a salvar la empresa y evitar su desaparición, JIMENEZ BLANCO, A., "La legislación sobre reconversión y reindustrialización", R.E.D.A., 198, 47, pag. 356. Sobre los denominados procedimientos de administración de empresas en crisis Vid. BONSIGNORI, A., L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, Padova, 1980; FRAGOLA, U., I procedimenti amministrativi per i salvataggi industriali, Napoli, 1981, el conjunto de trabajos sobre el Decreto legge nº 602/1978, en Rivista delle Società, 1978, fasc. 5; COLESANTI, U., MAFFEI, A. e SCHLESINGER, P., "Provvedimenti urgenti per l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi" en Le nuove leggi Civile commentate, Padova, 1978, 4, pag. 705 y ss.

<sup>150</sup> En los debates parlamentarios se intentó delimitar la noción de interés general introduciendo criterios orientativos: aportación del sector en nuevas tecnologías, número de empleos afectados, potencial exportador, perspectivas de futuro y porcentaje de participación en el P.I.B. Cf. Diario de Sesiones, op. cit. pag. 4964. No prosperó la enmienda pero la idea inspiradora se encuentra en la mayoría de estudios sobre reconversión industrial. Vid. por ejemplo Papeles de Economía Española nº 5.

<sup>151</sup> Cf. notas decimoprimeras y decimoséptimas de dicho epígrafe.

competente <sup>152</sup> Pero, la ley también abre la posibilidad de que las organizaciones sindicales y empresariales se puedan dirigir a la Administración solicitando la declaración de sector en reconversión. Dicha solicitud deberá estar suficientemente documentada. Se intenta que la participación se produzca desde el primer momento.

La falta de precisión del ordenamiento administrativo para encauzar la participación organizada de los diferentes sectores sociales obliga a utilizar las pautas del ordenamiento laboral para establecer los supuestos de legitimación. La L.R.R. remite de forma expresa a la legislación laboral para configurar la legitimación huyendo de la cualificación específica de interesado que la L.P.A. define <sup>153</sup>. En consecuencia

<sup>152</sup> La ley no indica el órgano competente pero las características y la naturaleza de la función parecen enmarcarse en las atribuciones que la L.R.J.A.E. (art. 14) atribuye a los Ministros como responsables de los diferentes Departamentos. La facultad de iniciativa mencionada en dicho texto no se refiere solamente a la creación de servicios sino que tiene un alcance más amplio y engloba una función de impulso, "indirizzo", de las políticas sectoriales que forman el ámbito de intervención del Departamento de Industria y Energía. Parece que previo el acuerdo deberán haberse realizado algunas diligencias previas, que si no son preceptivas de acuerdo con la L.P.A. si parecen necesarias para razonar, sustentar la decisión.

<sup>153</sup> "Se considerarán organizaciones empresariales y sindicales más representativas a efectos de lo dispuesto en esta ley, las que reúnan respecto al sector o grupo de empresas en reconversión los requisitos de legitimación que para negociar convenios colectivos establece el art. 87.2 de la Ley 8/1980 de 10 de marzo (art. 1 ap. 3 L.R.R.). El art. 87.2 del Estatuto de los Trabajadores establece que "en los convenios de ámbito superior a la empresa estarán legitimados para negociar: los sindicatos, federaciones o confederaciones sindicales que cuenten con un mínimo del diez por ciento de los miembros del comité o delegados de personal del ámbito geográfico o funcional a que se refiere el convenio, y las asociaciones empresariales que cuenten con el diez por ciento de los empresarios afectados por el ámbito de aplicación del convenio. Asimismo estarán legitimados en los convenios de ámbito estatal: los sindicatos o asociaciones empresariales de Comunidad Autónoma que cuenten en este ámbito con un mínimo del quince por ciento de los miembros de los comités de empresa o

abre la puerta a la iniciación del procedimiento a instancia de parte exigiendo solamente la acreditación de la necesidad de proceder a la reconversión de un sector determinado. La idea de interés personal y directo desaparece y se objetiviza en la situación del sector productivo en cuestión, aunque evidentemente los empresarios y trabajadores están interesados en no cerrar las empresas del sector en crisis <sup>154</sup>. Pero deben actuar colectivamente y no individualmente. La Administración exige únicamente la existencia de estudios previos que motiven y justifiquen un ajuste ordenado, en el que se utilizaran fondos públicos.

La ley configura un auténtico derecho a la tramitación del procedimiento, limitándose así la discrecionalidad administrativa, mediante el recurso a la participación de las organizaciones representativas de intereses colectivos. Estas tienen un derecho subjetivo a la tramitación, no se trata de una petición, de contenido graciable, sino que el Ministerio de Industria y Energía deberá resolver la cuestión planteada de forma fundada, motivando la resolución <sup>155</sup>. Si la solicitud,

---

delegados del personal o de los empresarios, referidos ambos al ámbito funcional del que se trata."

<sup>154</sup> La intervención de las organizaciones empresariales y sindicales se produce, en principio, como miembros de una comunidad, como entidades portadoras del interés general, y no como simples afectados.

<sup>155</sup> La jurisprudencia reconoce actualmente de forma decidida el derecho al procedimiento, como expresa claramente la sentencia del T.S. de 13 de septiembre de 1985 (art. 5358): "Las facultades discrecionales de la Administración no se dan en materia de procedimientos en los que la Administración tiene que someterse, como los administrados a preceptos legales, de tal modo que se puede hablar y afirmar que los administrados tienen derecho al procedimiento con independencia de que la materia verse sobre actos más o menos discrecionales". Un análisis de los diferentes aspectos que concurren en materia de procedimiento administrativo con un amplio abanico de jurisprudencia se encuentra en el trabajo de SANCHEZ BLANCO, A., "Sujetos, actores y factores en el procedimiento administrativo", R.A.P., 1986, 11, pág. 95 y ss.

debidamente acreditada, de las mencionadas organizaciones pone en marcha el procedimiento, el Ministerio de Industria y Energía canalizara dicha demanda, trasladándola al órgano competente para adoptar el acuerdo de incoar la fase de planificación, etapa de instruccion necesaria e imprescindible en aras a la resolución definitiva <sup>156</sup>. La Comisión Delegada para Asuntos Economicos nombrara un organo encargado de llevar a término la redaccion y negociación del plan, procedimiento cuyas características hemos comentado anteriormente por el caracter de trámite previo a la declaración del sector en reconversion, pero que al mismo tiempo se inserta en el procedimiento que ahora analizamos <sup>157</sup>.

Aprobado el plan sectorial por la Comisión Delegada para Asuntos Economicos se tramitara por parte del MINER la propuesta de declaración de un sector en reconversion, entrando así en la fase resolutoria final de todo el procedimiento. Ahora bien el Ministerio de Industria y Energía vuelve a ser un mero cauce, un vehiculo para el traslado de un acuerdo de un organo a otro, para que éste ultimo formule la resolución. Pero la propuesta de resolución a adoptar por el Gobierno no se forma en el seno de la Comisión Delegada para Asuntos Economicos, adjuntandose al acuerdo de aprobacion del plan al cual va estrechamente ligada, sino que parte de los Ministerios

---

<sup>156</sup> El texto de la L.R.R. no menciona la posibilidad de poner en marcha el procedimiento por iniciativa de las Comunidades Autónomas. Esta posibilidad surgio en una enmienda del P.N.V. pero fue rechazada, Cf. Boletín oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie E, 7 de mayo de 1984, nº 40, Informe de la Ponencia relativo al Real Decreto-Ley 8//1983, pág. 381.

<sup>157</sup> Hemos analizado de forma separada los dos procedimientos cuando en realidad se insertan en uno solo por las ventajas expositivas que se derivan de dicha explicación que nos permite destacar los elementos más relevantes en cada caso.

de Economía y Hacienda, Trabajo y Seguridad Social e Industria y Energía 150 .

El Gobierno, mediante Real Decreto, declarará un sector industrial en reconversión, regulará las medidas establecidas en el plan; determinará los beneficios aplicables al sector específico en reconversión, así como las condiciones necesarias para la obtención de las mismas, establecerá los órganos de control y seguimiento, concretará su composición y funciones y creará, en los supuestos que se considere necesario, los entes de ejecución operativa previstos en la L.R.R. La decisión definitiva, la resolución es competencia del órgano superior de la Administración. Esta asignación de competencia es lógica y coherente con el componente político de la decisión, la opción de asignar una cuantía tan relevante de recursos como la que supone la reestructuración de un sector, no puede quedar en manos de órganos inferiores. Si la política de reconversión industrial es un componente importante de la política económica la decisión debe ser adoptada por el órgano que tiene encomendada constitucionalmente la dirección política del país. La L.R.R. atribuye al Gobierno la regulación pormenorizada de determinados aspectos de la materia y la función de delimitar el ámbito sectorial al que deberán aplicarse las medidas previstas.

---

159 Precisamente la finalidad esencial de las Comisiones Delegadas es coordinar la actividad de los diferentes Departamentos ministeriales y preparar los Consejos de Ministros, facilitando la adopción de acuerdos al establecerse que deberán estudiar los asuntos que afectando a varios Departamentos requieran la elaboración de una propuesta conjunta previa su resolución en el Consejo de Ministros. Una función similar es atribuida en Italia al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, Vid. SEVERO, F.S., "Strutture amministrative per la programmazione economica", R. Trin. D.P., 1987, pág. 800. Aunque cabe destacar la participación de miembros ajenos al Gobierno como detalladamente expone NIGRO, E., "Considerazioni in tema di composizione e funzionamento del C.I.P.E.", R. Trin. D.P. 1978, pág. 727.