



UNIVERSITAT DE BARCELONA



Régimen jurídico-administrativo de la reconversión industrial

Elisenda Malaret i Garcia

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

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

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

REGIMEN
JURIDICO - ADMINISTRATIVO
DE LA
RECONVERSION INDUSTRIAL

V O L 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

II.2.3.3. UN MODELO CONSTITUCIONAL DE ARTICULACION DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA ECONOMÍA: LA FUNCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN

El diseño constitucional y estatutario de la distribución de competencias en materia económica reserva al Estado un conjunto de facultades que permiten una ordenación unitaria de la actividad económica. Pero al mismo tiempo la asignación de competencias a las Comunidades Autónomas comporta una limitación en el ámbito de intervención estatal, de forma que el nivel central deberá tomar en consideración la voluntad autonómica cuando en la adopción de determinadas políticas entren en juego competencias asignadas a las Comunidades Autónomas. El ámbito de la intervención pública en la economía es precisamente uno de los sectores donde aparece con más nitidez la necesidad de actuación conjunta de las diferentes instancias territoriales. La cooperación como mecanismo de corresponsabilización en el ejercicio de las respectivas competencias encuentra su campo de desarrollo en la esfera económica. El ejercicio separado de las atribuciones o la adopción de políticas independientes no parecen la vía más adecuada para responder al reto de eficiencia que toda actuación pública supone. La cooperación puede ser el mecanismo que permita resolver los problemas derivados de la interrelación e interdependencia que presentan los diferentes sectores o materias atribuidas a los distintos poderes estatales. La complejidad de la intervención pública en la actividad económica, así como las exigencias de eficacia y racionalidad en la actuación pública, difícilmente encajan en un sistema de división de competencias que las considere como compartimentos estancos en el que despliegan sus facultades las diferentes instancias. Muchos de los problemas planteados requieren tratamientos unitarios, de conjunto, una complementación de los

diferentes niveles de gobierno. Al mismo tiempo la adopción de las políticas requiere cada vez más un conocimiento pormenorizado de la realidad, una evaluación de los efectos de dicha política sobre los diferentes territorios, sectores o subsectores. Las ideas de impacto diferenciado sobre el territorio de las políticas económicas y de segmentación o descentralización de la actividad productiva constituyen, en la actualidad, referencias obligadas en la literatura económica ²⁵⁶.

Parece necesario dibujar el mecanismo que permita la participación de las Comunidades Autónomas en la formulación de aquellas políticas que, por el carácter fragmentario de las competencias estatales y autonómicas, no pueden tener coherencia y amplitud generales sino es a través de un proceso participado. Una formulación participada posibilita una ejecución territorializada ²⁵⁷.

²⁵⁶ En la moderna literatura económica regional se pone de manifiesto que los ciclos económicos no se distribuyen uniformemente sobre el territorio; del mismo modo se observa un impacto diferenciado sobre el territorio de las políticas macroeconómicas estatales, con independencia de la existencia de distintas estructuras industriales o productivas. Vid., especialmente, ENGERMAN, S. "Aspectos regionales de la política de estabilización" en NEEDLEMAN, L. (Ed.), Analysis regional. Textos escogidos, Madrid, 1972; MATHUR, K. y STEIN, Sheldon S., "Regional Impact of Monetary and Fiscal Policy: an Investigation into the Reduced Form Approach" en Journal of Regional Science, Vol. 20, 1980; GARRISON, Charles y KORT, John R., "Regional Impact of Monetary and Fiscal Policy: a Comment" en Journal of Regional Science, Vol. 23, 1983. Un punto de referencia ya clásico sobre los cambios en el modo de producción provocados por la innovación tecnológica en un sentido de segmentación lo constituye el texto de PLORE, Michel J. y SABEL, Charles, F. The second industrial divide. Possibilities for Prosperity, N.Y., 1984. En una dirección parecida han trabajado los teóricos de lo que se ha venido en denominar "distrito industrial", como G. BECATTINI, V. CAPPECHI, E. SENGENBERGER, M. STORPER, entre otros.

²⁵⁷ MUNOZ MACHADO, S.: Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar. Madrid, 1987, pág.214. Este autor destaca el factor consenso que comporta tal forma de proceder.

Es necesario diseñar el cauce de participación autonómica, tanto ascendente, como descendente utilizando la gráfica terminología de TURNOS 250.

La necesidad de articular el cauce de integración de las respectivas competencias económicas tiene un reflejo evidente en el texto constitucional. Con carácter general el art. 131, al regular el plan nacional, garantiza la presencia de las Comunidades Autónomas en el proceso de elaboración del mismo. Esta participación autonómica en la formulación de los planes económicos toma en consideración la vertiente estructural de las funciones económicas que desarrollan las instancias subcentrales.

Al margen de la previsión de este principio rector de las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas, al establecer las reglas concretas de distribución de competencias, el artículo 149.1.13 atribuye al Estado las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Esto significa la previsión de un título competencial expreso que habilita al Estado para establecer los mecanismos de actuación conjunta, de participación de las diferentes instancias en la adopción de decisiones y, en su caso, la ejecución conjunta.

Mediante dicho precepto constitucional se atribuye al Estado una competencia que podríamos calificar de formal, ya que no se trata de regular la actividad de los diferentes agentes económicos, sino de articular la intervención de los diferentes poderes públicos. El resultado del ejercicio de esta competencia será una Ley no directamente aplicable por los particulares, sino dirigida a los diferentes poderes públicos.

250 TURNOS, J.: "La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía", R.E.D.A., 1979, 21, pág. 227 y ss.

Este título competencial habilita al Estado para diseñar el marco general, los mecanismos de relación entre las diferentes instancias territoriales, estableciendo de forma expresa y pormenorizada los procedimientos de formulación de las diferentes políticas y los órganos de decisión.

Las diferentes cuestiones suscitadas en torno a las dificultades de operar delimitaciones de materias con contornos nitidos, de subsumir las actuaciones de las instancias territoriales en títulos competenciales concretos, el solapamiento y entrecruzamiento de competencias, así como la consideración de las Comunidades Autónomas como entes exponenciales del interés general, dotados de un ámbito de actuación propio en el que diseñan discrecionalmente su propia política, permiten captar plenamente el significado de los arts. 131.2 y 149.1.13 C.E. 259.

Pero quizás para dotar de un contenido operativo los mencionados preceptos es necesario recordar que el término planificación no tiene la aureola mítica ni la carga ideológica que tenía anteriormente cuando parecía la panacea técnica y política de las disfuncionalidades del capitalismo 260. Programar significa en la actualidad un determinado método de operar que permite racionalizar actuaciones, determinar con precisión los objetivos a alcanzar y en consecuencia los instrumentos a utilizar. La planificación en la

259 Sobre la naturaleza estatal de las Comunidades Autónomas, ALBERTI, E., en la obra colectiva, El Sistema jurídico..., op. cit. pág. 80 y ss. Vid. TURNOS, J., op. cit. pág. 227 y 327, donde destaca el papel de las Comunidades Autónomas como portadoras de intereses generales; SANTOLAYA MACCHETTI, P., op. cit., pág. 324 y ss.

260 Sobre la planificación existe una abundante literatura económica, sociológica, de ciencia política y jurídica. Quizás desde este último enfoque el texto más sugestivo por su amplitud de aspectos es el trabajo, ya clásico, de PREDIERI, A.: Planificazione e costituzione. Milano, 1963.

economía está estrechamente ligada a la asignación eficiente de los recursos, estableciendo las propiedades, los objetivos y los medios subsiguientes ²⁰¹. Esta forma de actuación de los poderes públicos es tanto más necesaria en un orden pluralista del poder territorial. La programación permite reconducir a la unidad partiendo de la diversidad ²⁰².

Al analizar el contenido funcional de la competencia del art. 149.1.13 C.E., cabe destacar en primer lugar que es uno de los tres supuestos en que el constituyente ha asignado al Estado, junto a la potestad normativa de formulación de las bases, la función de coordinación.

Nos detendremos un momento para exponer en que consiste esta última, tarea simple ya que el propio Tribunal Constitucional ha delimitado claramente dicha función. El alto tribunal después de resaltar la distinta naturaleza de la competencia estatal sobre la

²⁰¹ SEPE, G. recuerda que la planificación es un sistema "manageriale" utilizado originariamente en Estados Unidos y que se caracteriza porque permite intervenir en los procesos de decisión para racionalizar las elecciones; sirve además como presupuesto para orientar la actividad y para interrogarse no solamente sobre la dirección sino también sobre la amplitud -en tiempo y en el espacio- de las intervenciones. Es característica de la planificación la capacidad de enmarcar las decisiones en perspectivas siempre muy vastas, tanto en relación con sectores de vida muy amplios (especialmente en el campo económico) como en sentido temporal. Así determinadas políticas sólo pueden tener un carácter racional si las decisiones son adoptadas con previsiones a largo plazo en el ámbito de la coordinación de los sectores que interfieren con el de interés principal. Ello supone una coordinación concreta de todas las administraciones interesadas, cuyas intervenciones inciden en el sector. En L'efficienza nella azione amministrativa, Milano, 1975, pág. 304.

²⁰² La relevancia de la planificación como técnica organizativa, como método de la acción pública ha sido especialmente puesta de relieve por la doctrina italiana. Vid. desde aspectos diferentes, SCIULLO, G.: Pianificazione amministrativa e partecipazione, Milano, 1984; A.A.V.V.: Interventi settoriali e programmazione regionale, Milano, 1973; PINI, R.: Procedure di programmazione e ordinamento regionale, Padova, 1979.

coordinación en relación a la formulación de las bases, y de indicar que el Estado cuando ostenta dicha competencia debe respetar las competencias que en tal sector tienen atribuidas las C.C.A.A. concluye que la coordinación general debe ser entendida como la filiación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logra la integración de actos parciales en la globalidad del sistema (sanitario)" 263.

De esta caracterización se infiere que la coordinación no es un título que habilite una regulación sustantiva, una ampliación de la competencia material del Estado. El contenido funcional de la coordinación consiste en la facultad de establecer un método o procedimiento que rija la actuación de las partes o subsistemas 264. La previsión expresa de dicha potestad

263 Sent. T.C. 32/1983, de 28 de abril (Fg.Jq.2a).

264 La previsión en el texto constitucional de la coordinación como competencia estatal ha provocado una divergencia de opiniones en la doctrina en relación al contenido y efectos de tal figura. Así, FERNANDEZ-RODRIGUEZ, T.R., "El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas", R.E.V.L., 1979, 201, pág. 20 y ss. y, aunque en un sentido un poco distinto, SANTOLAYA MACCHETTI, P.: Descentralización y cooperación, Madrid, 1984, pag. 311 y ss., sostienen que la coordinación confiere al Estado un poder sustantivo de dirección. Cabe destacar como este último autor vincula el principio de coordinación con el de eficacia, de acuerdo con los postulados constitucionales que rigen la actuación de las Administraciones Públicas (art. 103.1). Esta interpretación opera con un concepto material de coordinación, mediante el cual se atribuye al Estado una competencia sustantiva. En cambio MUÑOZ MACHADO configura dicha facultad estatal como una "competencia más formal que sustantiva ya que no puede entenderse que su titular tenga atribuidas potestades para incidir o condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas, sino que alude a la necesidad de que las competencias se desenvuelvan de una manera determinada, con un conocimiento previo de las

como competencial estatal posibilita la imposición, con carácter obligatorio, de las técnicas de coordinación diseñadas por el estado. Por tanto, en este sentido, habilita para condicionar en la sustancia, en lo material, el sentido de la actuación de las partes ²⁰⁵.

necesidades, ajustando el ejercicio de las competencias por quien sea su titular hacia objetivos predeterminados elegidos después de contrastar los criterios de todos los entes responsables. La coordinación es así un metodo de actuación. La coordinación así entendida es una directiva que afecta al ejercicio de la competencia pero no expande la competencia estatal ni un ápice más de lo que corresponde a la formulación de las bases, que es en verdad el título competencial sustantivo. Derecho Público, op. cit. pag. 573. (Los subrayados son nuestros). En el mismo sentido DE JUAN, O.: La constitución económica española, Madrid, 1984, pag. 280 y ss.

²⁰⁵ En este sentido Vid. Sent. T.C. 114/1985, de 25 octubre (zonas de agricultura de montaña). El Alto Tribunal considerando que "la competencia del Gobierno del Estado para realizar determinados actos de aprobación difícilmente podrá considerarse como una manifestación del ejercicio de una función normativa... Sin embargo, las competencias estatales en materia de planificación no se agotan con la de fijación de las bases, sino que también comprenden la de coordinación que es una competencia distinta de la anterior", concluye que los actos de aprobación de (zonas de agricultura de montaña) se configuran como medidas de coordinación -es decir de integración en un conjunto unitario de una diversidad de iniciativas por parte de diversos sujetos- en materia de planificación económica. En efecto, mediante tales aprobaciones se integran actos anteriores realizados por diversos órganos o incluso por diversos sujetos... y por lo tanto de los ambitos en que haya de continuar el ejercicio de muy diversas competencias, bien genéricas, como la de planificación, o bien específicas correspondientes a diversas materias -tanto estatales como autonómicas o incluso de otros entes territoriales. Por otro lado la aprobación de cada declaración habrá de tener lugar al final de un procedimiento en el que pueden haber intervenido o participado las Comunidades Autónomas afectadas. El legislador estatal no ha hecho otra cosa que establecer un mecanismo de coordinación en materia de planificación económica" (F.Jq.4º). La relevancia del procedimiento como técnica de integración de distintas competencias, atribuidas a unas y otras Administraciones, ya había sido puesta de relieve por SALAS, J.: "El tema de las competencias..." pág. 303. Cabe destacar que las técnicas procedimentales colocan en una posición de supremacía a la instancia que adopta la decisión final, sobre todo si ésta goza de una potestad discrecional y no está vinculada por los dictámenes o informes emitidos por

El ejercicio común de competencias que la Constitución ha previsto que se ejerzan de forma separada puede ser en este supuesto decidido unilateralmente por el Estado y no acordado de común acuerdo. La competencia para coordinar consiste solo en una competencia para establecer obligatoriamente un método de actuación de los poderes propios y ajenos, un procedimiento de ensamblaje de las diversas competencias que recaen sobre el sector

De acuerdo con este contenido de la coordinación la facultad de formular directrices no deriva tanto del título competencial coordinación como del contenido de la función prevista en las bases que viene modulada cuando se desarrolla en el campo económico ²⁶⁷. La definición

otras instancias. En cambio los mecanismos de carácter orgánico tienden a garantizar una posición de igualdad de las partes. La discusión en torno al valor y función de la intervención de las diferentes instancias territoriales en el seno de un procedimiento complejo fue objeto de un amplio debate en Italia, paralelo a la polémica sobre la programación. Así AMATU critica las opiniones según las cuales el poder reside única y exclusivamente en el acto resolutorio, en tanto que momento terminal del procedimiento. Este autor considera que los actos de propuesta o de formulación de opiniones resultan también expresión de un mismo poder sustantivo, y diferencia entre presencia-intervención y presencia-participación; solamente esta última, institucionalizada mediante actos de propuesta, preparatorios o consultivos en el ámbito del procedimiento, vincula las propuestas en relación al titular de la potestad resolutoria, y, por lo tanto inciden sobre la titularidad del poder. Vid. "Nuove tendenze nella formazione degli atti governativi d'indirizzo", Riv. trim. D.P., 1970, 7, pág. 109 y ss. En cambio mantiene una posición crítica PERICU, "La programmazione negli statuti regionali", Riv. trim. D.P., 1971, págs. 1337 y ss.

²⁶⁶ ALBERTI, E.: "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", R.E.D.C., 1985, 14, pág. 145.

²⁶⁷ La S.T.C. 32/1983 sobre coordinación sanitaria recuerda precisamente que "dentro del campo económico la competencia estatal para fijar las bases es una competencia de normación que corresponde al legislador, ocurre que en algunas materias ciertas decisiones y

positivizada en el Tratado CEE: la directiva obligara al Estado miembro destinatario por lo que se refiere al resultado que debe conseguirse, respetando, sin embargo, la competencia de las autoridades nacionales en cuanto a la forma y los medios (art. 109), podemos apreciar claramente el contenido normativo de este instrumento así como la posición de supraordinación del poder del cual emana la directiva. Parece que no encaja en la configuración constitucional de la coordinación, tal y como se deriva e su previsión en el art. 149.1 C.E. 200.

actuaciones de tipo aparentemente coyuntural, que tienen como objetivo la regulación inmediata de situaciones concretas, pueden tener sin duda un carácter básico por la interdependencia de estas en todo el territorio nacional y por su incidencia en los fundamentos mismos del sistema normativo, recogiendo los fundamentos de la S.T.C. 2/1982, de 26 de febrero.

En sentido contrario ALONSO GARCIA considera que la coordinación del art. 149.1.13 C.E. puede y debe dar lugar en nuestro derecho a la creación de nuevas formulas normativas paralelas o iguales a las llamadas directrices, normas que obligan a obtener determinados resultados, pero dejando a las Comunidades Autonomas la libre elección de medios, en "Las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Madrid", en la obra dirigida por GARCIA DE ENTERRIA, E.: Madrid, Comunidad Autónoma metropolitana, op. cit., pag. 216.

200 No parece posible trasladar miméticamente la figura del Tratado CEE ya que la funcionalidad de las directrices no es la misma. En este sentido también cabe señalar que la formulación clásica de BACHELET tenía su campo de aplicación en relación a los entes instrumentales y por lo tanto en una relación de tutela, como SALAS en la nota 116 op. cit. pone de manifiesto. Quizás sería oportuno recordar los términos empleados por este autor italiano. La "noción de directriz es imprecisa, configurando a veces un acto de dirección o guía por parte de una autoridad en relación a otra autoridad subordinada a la primera; y otras veces un acto de "indirizzò" obligatorio para el destinatario, pero por su propia naturaleza elástico... Más que en una supremacía a la que corresponda una responsabilidad disciplinaria, tiene su fundamento en una relación de confianza, similar en muchos aspectos a la relación de confianza política. En todo caso la función de la directriz es la de dejar al destinatario la responsabilidad de la elección", en L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia. Milano, 1957, pag. 97 y ss. El tema de las directrices ha sido ampliamente estudiado en la doctrina italiana que las diferencia de las órdenes técnicas típicas de las relaciones jerárquicas, en el sentido de

Señalado el contenido funcional de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.13 C.E. expondremos algunas precisiones en torno a su ámbito material. La primera cuestión que cabe plantearse al abordar dicho título competencial es la relativa al concepto de planificación. ¿Que tipo de actuaciones debemos entender en la actualidad que conforman esta actividad?

Como antes hemos indicado, al utilizar el término planificación nos referimos a una técnica organizativa, a una forma de comportamiento del poder público en el ejercicio de sus funciones. Pero, también, a un método de actuación pública, a una determinada manera de ordenar, de intervenir en un sector de la actividad ²⁰⁰. La

que el poder de dirección no es tan intenso y se refieren a una actividad considerada en su conjunto. La vinculación no se produce acto por acto. Vid. MERUSI, Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione, Milano, 1985; ROVERSI MONACO, Gli enti di gestione, Milano 1987. En relación a las empresas públicas y utilizando el término directiva (traducción literal del italiano) COSCULLUELA, L.: "Sector público y planificación", R.A.P., 1968, 57, pag. 62 y ss.

²⁰⁰ En este sentido es muy ilustrativo un trabajo de AMATO, que lleva un título significativo, "La programmazione come metodo dell'azione regionale", R. trim. D.P. 1971, pag. 413 y ss. Curiosamente en dicho trabajo el autor considera que el significado aludido de programación es el que no tiene implicaciones ideológicas y como tal se puede utilizar en relación a la actividad de una empresa privada, a un ente de gobierno o a un ente que no tenga dicha cualidad. Por el contrario el autor defiende una concepción de la planificación que tome en consideración los fines asignados a la acción pública, la proyección social de la planificación como instrumento de la actuación pública.

GARRIDO FALLA, puso de manifiesto hace años que la planificación no era una nueva función a añadir al cuadro de intervenciones de la Administración Pública, sino una determinada forma de ejercer las funciones. "La planificación no es sino una racionalización de los programas de actuación estatal (referidos a la economía o a cualquier otro campo). La planificación es una cualidad y no un grado de la intervención administrativa", en el prólogo al libro de BAENA DEL ALCAZAR, M.: Régimen jurídico de la intervención administrativa en la economía, Madrid, 1986. Afirmaciones realizadas al hilo de la polémica con éste último autor, en torno a la

programación es una forma de ejercer las funciones caracterizada por la globalidad y coherencia de la actuación pública, por la coordinación de las diferentes intervenciones de acuerdo con unos fines preestablecidos ²⁷⁰.

Bajo la rubrica planificación debe entenderse una realidad muy compleja, pero caracterizada por las notas comunes mencionadas. Planificar es escoger unos objetivos prioritarios, determinar las actividades necesarias para la obtención de los objetivos o fines predeterminados; poner a punto los recursos humanos y financieros necesarios para la realización de las actividades decididas, contrastar periódicamente los resultados conseguidos con los deseados a fin de adoptar las necesarias medidas correctoras. Programar significa establecer un diagnóstico, una determinada apreciación de la realidad en función de la cual se determinan unos objetivos, para el cumplimiento de los cuales se prevén determinadas medidas destinadas a orientar el comportamiento de los diferentes agentes, medidas que pueden requerir o no su instrumentación en normas jurídicas ²⁷¹. Incluso cuando nos encontramos ante normas

tipología de las actividades administrativas. Cf. pág. XXI y 71 respectivamente. Así mismo SALAS, J.: Regimen jurídico administrativo... op. cit. pág. 791.

²⁷⁰ La caracterización de la planificación por las notas de globalidad, coherencia y coordinación de las intervenciones públicas es constante. Vid. por ejemplo, MERINI, "Le procedure di programmazione del disegno di legge del 1967 agli statuti regionali", R. trim. D.P., 1973, págs. 1442 y ss. La técnica planificadora como respuesta a la demanda de eficiencia, en PERICU, G.: "La programmazione negli Statuti Regionali", R. trim. D.P., 1971, págs. 1341-1343. Desde otro punto de vista no creemos que tenga relevancia en la actualidad la distinción entre plan y programa, términos que fueron objeto de larga polémica en Italia después de la aprobación del texto constitucional que utiliza el vocablo programación, y cuyo contenido parecía más aseptico. Vid. PREDIERI, A.: op. cit. BAENA en la obra mencionada recoge la distinción entre plan y programa, págs. 142-144.

²⁷¹ DE JUAN, O. equipara programas de política económica

jurídicas, estas no encajan siempre en las categorías habituales ²⁷². Por tanto lo fundamental es el contenido de la actuación pública, el aspecto sustantivo y no el de carácter formal ²⁷³. El instituto de la planificación se entiende en la actualidad en un sentido flexible, muy

a planes económicos, aunque después no desarrolla esta idea, que además parece contradecir su acepción de plan en el sentido de "formalización de las medidas y estrategias del sector público para la dirección del proceso económico en un período de tiempo determinado", op. cit., pág. 210. El fundamento de la equivalencia reside meramente en la siguiente afirmación, realizada durante el debate constituyente por GARCIA ANOVEROS: un plan económico en una economía que parte de la propiedad privada de los medios de producción, no es más que la racionalización de la política a largo plazo, contemplada en su conjunto". La visión reduccionista de la planificación que encierran dichas palabras difícilmente encaja con la equiparación conceptual sugerida, que quizás deba meramente entenderse al hilo de las preocupaciones del autor por la función del Parlamento en la formación del "indirizzo" político económico. Sobre esta última cuestión. Vid. las sugestivas consideraciones en torno a la formulación de las diferentes estrategias de política económica y su inserción en el modelo constitucional de reparto de poderes, en LOMBARDINI, S.: Democrazia e Mercato. Il principio di maggioranza nella evoluzione del sistema politico e del sistema economico, Bologna, 1981.

²⁷² Este fenómeno al que anteriormente nos hemos referido ya fue puesto de manifiesto por FORSTHOFF, E.: "Sobre medios y métodos de la planificación moderna", en la obra colectiva dirigida por KAISER, J.A.: La planificación (ed. española), Madrid, 1974, pag. 87; BARBERA, A.: Leggi di piano e sistema delle fonti, Milano, 1968; BASSOLS, M.: "La planificación económica", en la obra dirigida por GARRIDO FALLA, F.: El modelo económico en la Constitución española de 1978, vol. II, Madrid, 1981, pag. 414.

²⁷³ Este concepto sustantivo de planificación nos plantea la cuestión de si es susceptible de permitir una equiparación con el concepto manejado por los politólogos de "políticas públicas" ya que precisamente los elementos característicos de los mismos son similares: definición de un problema y formulación de la decisión para resolverlo, acciones u operaciones de puesta en práctica de la misma. En definitiva proceso de decisiones y actuaciones interrelacionadas destinados a la consecución de unos fines previamente definidos. Una síntesis de este enfoque metodológico en SUBIRATS, J.: "Notas acerca del Estado, la Administración y las políticas públicas", R.E.P., 1966, 59 pag. 173 y ss.

poco formalizado ²⁷⁴.

Desde la perspectiva en que nos movemos nos interesa centrarnos en el plan como instrumento de racionalización de la actividad económica, tanto pública como privada, en la medida en que es en esta faceta donde es necesaria la interrelación en los comportamientos de los diferentes entes públicos. La planificación es una técnica de ordenación de las intervenciones públicas en un determinado campo, dando coherencia y evitando la segmentación en un ámbito en el que el reparto de competencias en submaterias puede producir intervenciones puntuales, disfuncionales con los objetivos perseguidos.

Los planes en cuanto actos complejos, que incorporan un diagnóstico de la situación, un pronóstico de su evolución, un cuadro de prioridades y objetivos y un programa sistemático de acción en función de aquellos, pueden asegurar globalmente la convergencia imprescindible de las distintas actuaciones, sin la cual no puede conseguirse el óptimo de eficacia en ningún sistema. Los planes, la planificación, constituyen por ello la máxima expresión de la coordinación funcional ²⁷⁵.

La caracterización de la planificación como un método de actuación no significa que dicha forma de actuar no opere como una materia a efectos de título competencial. No tiene relevancia desde el punto de vista competencial cuando se trata de disciplinar el ejercicio de las atribuciones de cada centro de poder ²⁷⁶.

²⁷⁴ Vid. en este sentido las consideraciones formuladas en relación a la R.F.A. por JIMENEZ-BLANCO, A., op. cit., pág. 155 el instituto de la planificación no en su sentido rígido y formal, desconocido en aquel país, sino en el más amplio y genérico de agrupación de las actuaciones y de los medios públicos dentro de un sistema y para la consecución de determinados fines.

²⁷⁵ GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. op. cit. pág. 327. El texto transcrito es una síntesis del significado de la planificación en la actualidad.

²⁷⁶ PINI, P.: Procedura di programmazione e ordinamento regionale, Padova, 1977, pág. 116.

Precisamente el adjetivo general utilizado en el art. 149.1.13 hace referencia a ese tipo de intervención compleja, en la que se interrelacionan diferentes competencias sectoriales, en la que se entrecruzan diferentes funciones. Todos los terminos utilizados al configurar dicho titulo competencial van en el mismo sentido, como veremos a continuacion al comentario por separado. La funcionalidad de la atribucion de este titulo competencial al Estado desaparece si se opera con una nocion muy restrictiva ya que entonces entran en juego los titulos especificos.

El adjetivo general no debe ser contrapuesto a sectorial en el sentido de referido a sectores concretos y especificos ²⁷⁷. La planificacion general puede comprender a algunos sectores de la actividad economica o a todos ²⁷⁸. "General" debe ser comprendido en su acepcion de global, pero en su significado actual en el marco de una economia de mercado, debe entenderse en su concreta funcionalidad, como configurador de un titulo habilitante distinto de los otros. Estaremos ante una planificacion general cuando en una determinada area se pretenda una actuacion coherente y sistematica de los poderes publicos. Lo que significa, en la inteligencia

²⁷⁷ Como ha indicado la S.T.C. 76/1983, 10 de agosto (FqJq14q). "El Estado puede a través de los planes previstos en el art. 131 C.E. fijar las bases de la ordenación de la economía en general y de sectores económicos concretos, dado que el art. 149.1.13 C.E. no establece límites en cuanto al contenido material de la planificación económica". Posteriormente el Tribunal Constitucional parece haber cambiado de opinión. Más adelante nos referiremos a la misma.

²⁷⁸ MUNOZ MACHADO, S.: "Si el plan general se formula, podrá comprender solo a algunos sectores de la actividad económica o a todos. En el primer caso la libertad de acción de las C.C.A.A. respecto a los sectores no planificados podrá mantenerse. Pero el efecto importante es que cuando el plan se aprueba con unas u otras determinaciones, puede contener decisiones concurrentes con otras adoptadas por las C.C.A.A.; tales decisiones quedan desplazadas y tiene que adaptarse a las determinaciones del plan". op. cit. pág.501.

del reparto constitucional de competencias, que se toman en consideracion distintas materias con regimenes competenciales diferentes.

Considero que la correcta inteligencia del precepto pasa por entender que cuando en una determinada area de actuacion publica concurren diferentes competencias es cuando se produce el supuesto de hecho habilitante de la competencia estatal. Competencia que como mas adelante veremos no consiste tanto en formular directamente el plan aunque tambien consiste en esto; sino que de acuerdo con el contenido funcional indicado consiste en formular el marco juridico de actuacion de las diferentes instancias territoriales. Es necesario distinguir los distintos momentos de la planificacion porque la competencia estatal tiene un ambito diferente ya que la funcionalidad de la misma tambien es distinta.

El ejemplo de la politica de reconversion es ilustrativo al respecto. En un determinado sector, industria, los poderes publicos intervienen mediante la instrumentacion de medidas fiscales, laborales, mercantiles, financieras. Se trata de una puesta en comun de diferentes instrumentos al servicio de unos objetivos. Estos instrumentos no están en las mismas manos o en el mismo nivel de disponibilidad.

Precisamente la dificultad operativa que comporta la atribucion de las competencias economicas en una organizacion estatal compuesta segun un regimen de separacion perfecta fundamenta este titulo competencial. Cuando no es posible operar cortes nitidos en las materias y, sobre todo, cuando en la adopcion de una determinada politica concurren competencias estatales y competencias autonomicas, el Estado puede establecer una determinada articulacion, una forma concreta de relacion de las diferentes instancias interesadas; interesadas en tanto en cuanto sobre aquella materia ostentan competencias, son titulares de atribuciones en el campo

de actuación determinado.

El adjetivo general utilizado en el artículo 143.1.1.º al configurar la competencia estatal no tiene exactamente el mismo significado que en el art. 131.1 C.E. Este último contiene una habilitación para planificar la actividad económica con carácter general, omnicompreensiva que incide directamente sobre la actividad de los agentes privados y por ello se establece la reserva de ley. La previsión de dicha forma de actuación de los poderes públicos es uno de los rasgos característicos de la constitución económica ya que posibilita una determinada concepción de las relaciones entre Estado y mercado. Sin dicha previsión una planificación de toda la actividad económica, es decir que afecte tanto a sujetos públicos como privados, no una mera ordenación de las competencias de los propios entes públicos, no sería posible ²⁷⁰.

²⁷⁰ Cuestión distinta es la factibilidad de dicha planificación omnicompreensiva y también distinto es el tema de las características concretas de la relación entre Administración y particulares, que deberá respetar los derechos y libertades reconocidos en el Texto Constitucional. En este último contexto tenemos que tener presente que las posibilidades de dirección y control de la actividad económica son muy variadas y amplias, y no pasan por los esquemas utilizados y discutidos en España al hilo de "los planes de desarrollo". La falta de oportunidades reales de la planificación tal y como existió "en la experiencia histórica" ha sido puesto de relieve por GARCIA TORRES, J., op. cit., pag. 265 así como por GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. op. cit., pag. 328. En todo caso si cabe tener presente el conocido aforismo de que "quien puede lo más...". Vid. DE LA MUCA CELADOR, F.: "Constitución, planificación y Ley de Presupuestos", R.E.D.F., 1985, 46, 209 y ss: "Nuestra norma suprema ha querido incluir en la exigencia de ley lo más (la planificación general) pero en modo alguno ello supone que haya excluido de tal exigencia lo menos (la planificación sectorial)". PREDIERI, A. destaca el falso dilema planteado en torno al carácter vinculante o no de la planificación. Así, CAZORLA utilizará el término de "paravinculante" en el Comentario al art. 131 C.E., en los Comentarios a la Constitución, 2ª ed. Madrid, 1985. Como desde una perspectiva económica se ha puesto de relieve el grado de desarrollo y eficiencia de la Administración Pública, así

En cambio el segundo apartado del art. 130 se refiere a una cuestión distinta y que se sitúa en otro orden de consideraciones. No se trata de las relaciones entre ciudadanos sino de las relaciones entre poderes públicos. En dicho precepto se regulan las garantías de participación de las Comunidades Autónomas ²⁰⁰.

El segundo elemento configurador del ámbito material de la competencia estatal es el concepto de actividad económica. Después de caracterizar el primer elemento como un "modus operandi" vemos como a continuación se indica el sector o área sobre el que actúa ²⁰¹.

Los términos utilizados en la caracterización del ámbito material en el que se ejercen las atribuciones del Estado cobran su significado si se entienden directamente

como los instrumentos utilizados, constituyen elementos fundamentales para valorar las distintas experiencias planificadoras. MARAVALL, F.: Economía y política industrial, Madrid, 1987, pag. 176.

²⁰⁰ La doctrina de forma reiterada, aunque con matices, considera que el art. 131 C.E. regula dos cuestiones distintas. El apartado primero contiene una habilitación para planificar la actividad económica con carácter general y para ello establece una reserva de ley. El apartado segundo regula los requisitos formales y procedimentales de elaboración y aprobación de planes estatales. Vid. MUNOZ MACHADO, S.: Derecho público, vol. I, pag. 239; SANTOLAYA MACHETTI, P.: Descentralización, op. cit., pag. 360; JUAN, O. de: La constitución económica, op. cit., pag. 282; JIMENEZ-BLANCO, A.: Las relaciones de funcionamiento, op. cit., pag. 300; BASSOLS, M.: Constitución y sistema económico, op. cit., pag. 235 y 238 respectivamente. La sentencia 29/1986 del Tribunal Constitucional no sigue el mencionado criterio, ya que considera que "el art. 131.C 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". (Fojq 3q).

²⁰¹ Como ha puesto de relieve GARCIA TORRES, "lo singular del artículo no es el resultado sino el método", op. cit., pag. 266. En dicho trabajo el autor destaca los problemas que suscita una interpretación del art. 149.1.13 C.E. excesivamente ligada al art. 131 C.E.

relacionados con la característica de la actividad planificadora. Los vocablos empleados son poco precisos, son muy genéricos porque precisamente como FORSTHOFF puso de relieve en relación a la planificación territorial, los objetivos señalados en este modo de planificación se extienden a todas las posibles actividades del Estado. Esto tampoco podría ser de otro modo en la medida de que ningún aspecto puede ser excluido de la actividad sin embargo de este modo se deja a un lado el sistema de distribución de competencias de la Ley Fundamental. Cuando se opera con cualquier tipo de planificación empírica, Italian, 125, conceptos y métodos deductivos tradicionales del derecho constitucional, 202.

La cita es larga pero muy expresiva de los problemas planteados en la estructura de relaciones competenciales cuando se opera mediante el instituto de la programación. Por tanto es preciso utilizar un sistema específico de articulación de competencias, siendo esta, precisamente, la función del mencionado título competencial. La competencia estatal viene determinada por un ámbito material caracterizado por dos elementos, la esfera de la economía y un determinado tipo de intervención sobre este campo. En relación a este objeto la función atribuida es de naturaleza legislativa pero puede tener un alcance distinto, según se trate de formular las bases normativas de un determinado régimen de intervención, o se trate de establecer las medidas de coordinación. La competencia de coordinación permite establecer de forma obligatoria esta forma de actuación.

El Estado tiene un título competencial sustantivo para regular el marco general, el cuadro operativo de interrelación de las distintas instancias territoriales, estableciendo los mecanismos concretos de ejercicio conjunto de las respectivas competencias 203. Ejercicio

202 FORSTHOFF, op. cit., pág. 88-89.

conjunto de las competencias, y no separado como es la regla general, que se establece de forma obligatoria en aras a la consecución de unos fines establecidos en la Ley.

Es decir el art. 149.1.13 C.E. otorga facultades al Estado para que en determinados supuestos pueda establecer un sistema de dirección de la política económica de carácter unitario, al margen del sistema concreto de competencias. Pero esta potestad no es ilimitada ya que como hemos ido señalando el Estado ostenta la función normativa de instrumentar las bases y establecer los procedimientos y órganos de coordinación. No puede proceder pues a una reglamentación detallada, tiene que dejar un espacio libre para el ejercicio de las competencias autonómicas. Pero además el propio texto constitucional establece la necesidad de que en el esquema diseñado por la ley, fruto del ejercicio de la mencionada competencia, se garantice la posición institucional de las Comunidades Autónomas.

el art. 131.1 C.E. indica que el Gobierno elaborara los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas. La Constitución no establece el procedimiento concreto de elaboración de planes pero si determina un procedimiento participativo ²⁰⁴. "Parece necesario pues

²⁰³ Es por esto que no parece extraño que el Tribunal Constitucional al enjuiciar el R.D.-L. 8/1983, de 30 de noviembre de Reconversión y Reindustrialización, haya utilizado la categoría de las "tareas comunes" para referirse a un supuesto de entrecruzamiento de competencias, de actuaciones en las que se ejercen competencias concurrentes, S.T.C. 29/1986, de 20 de febrero (F.Jq.6º). Sobre el proceso de reforma constitucional mediante el que se introdujo en la Ley Fundamental de Bonn el mencionado sistema de cooperación. Vid. ALBERTI, E.: Federalismo y Cooperación en la República Federal Alemana, Madrid, 1986, pág. 514 y ss.

²⁰⁴ Así en el debate de elaboración de la Constitución se cambió la expresión "tendrán en cuenta las previsiones de..." por "de acuerdo con las previsiones de...", Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, de 13 de junio

que el legislador estatal establezca expresamente la participación autonómica cuando sea necesaria y los criterios, siquiera generales de articulación orgánica de la misma ²⁰⁵.

El principio cooperativo introducido con carácter general por la Constitución obliga a buscar fórmulas de ejercicio conjunto de las respectivas competencias. El plan no puede ser el resultado de la suma de objetivos suministrados por las Comunidades Autónomas pero sí debe obedecer a una negociación que permita integrar propuestas.

La participación autonómica en la planificación estatal se realiza a título de entidad política, portadora de intereses generales de una comunidad, al margen de las competencias concretas que la Constitución y el Estatuto reconocen a la instancia territorial. La participación autonómica no se reduce a las materias en las que tiene competencia legislativa, en las que puede introducir innovaciones sustantivas ²⁰⁶. El ámbito de competencias definido en los Estatutos determina el ámbito de interés propio de la Comunidad, en los cuales ejerce discrecionalmente sus atribuciones y precisamente en garantía de dicha autonomía participa en la definición de

de 1978, nº 87, pag. 3184-3187. Vid. en este sentido ALBERTI, E.: Las relaciones de colaboración..., R.E.D.C., 1985, 14, pag. 165, y DE JUAN, O.: op. cit., pág. 214.; GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. indican el carácter imperativo de dicho precepto constitucional, "lo que remite a una vía de diálogo y de concertación cuya escrupulosa observancia se erige así en un auténtico presupuesto de legitimidad" y TORNOS al referirse a este mismo precepto utiliza la noción de de "procedimentalización del acto de dirección política económica", en La intervención..., op. cit., pág. 228.

²⁰⁵ Sent. T.C. 29/1982 (FqJq5q).

²⁰⁶ TORNOS, op. cit. y la idea de legislación como innovación también en TORNOS, J.: "La regulació jurídica de la multipropietat i les competències de la Generalitat de Catalunya" en la obra colectiva Regim de la Propietat Col·lectiva Urbana a Catalunya, Barcelona, 1988, pág. 164.

las políticas estatales ²⁰⁷.

El cauce cooperativo establecido en el art. 131.2 C.E. permite una actuación armonica y unitaria de las diversas instancias territoriales, mas alla de la concreta division competencial. El tratamiento unitario de unas determinadas materias no se traduce en una concentracion de poderes en la instancia central. De esta forma se compatibiliza la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de determinados problemas economicos y la conservacion de la pluralidad inherente al sistema constitucional de division del poder ²⁰⁸.

²⁰⁷ Una concepcion de la autonomia como participacion en los asuntos que inciden en la esfera de intereses propios de la comunidad, en PARADO, La garantía institucional y autonomías locales. Madrid, 1981. Concepcion que encuentra su reflejo legal en el art. 2 de la L. Bases de regimen Local.

²⁰⁸ El propio texto constitucional ha esbozado el mecanismo de cooperacion en la planificacion economica y ha atribuido al Estado el poder de establecer una tecnica que conduzca a resultados unitarios. Por ello no parece muy acorde con el orden competencial y con la posicion institucional de las C.C.A.A. la estrategia hermeneutica seguida por el T.C. en la Sent. 29/1986, cuando para conseguir objetivos de la politica economica nacional se precisa una actuacion unitaria en el conjunto del territorio del Estado, por la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de determinados problemas economicos o por la estrecha interdependencia de las actuaciones a realizar en distintas partes del territorio nacional, el Estado en el ejercicio de la competencia de ordenacion de la actuacion economica podra efectuar una planificacion de detalle, y solo en tales supuestos, que la coherencia de la politica economica exija decisiones unitarias (F.Jq4o). Esta argumentacion tiene varios aspectos problematicos. La consideracion como un titulo especifico de la "ordenacion economica", y la no distincion de diferentes momentos en la planificacion, constituyen quizas los puntos mas debiles. Pero ahora nos interesa destacar como esta linea argumental se construye con la finalidad de obtener un resultado, la atribucion de una competencia al Estado en tanto que mecanismo que permite el tratamiento unitario de determinadas situaciones. Se confunde asi uniformizacion con centralizacion, conceptos que se mueven en planos distintos. Mientras que la uniformizacion es un proceso de reduccion de las diferencias territoriales en el tratamiento de un sector o materia, en favor de la equiparacion de las situaciones

Para concretar el ámbito y extensión de las funciones del Estado contenidas en el art. 149.1.15 C.E. es necesario tener presente la realidad de los diferentes momentos de la actividad de planificación. Así, tradicionalmente se distingue entre el nivel estratégico, táctico y operativo. Del mismo modo si trasladamos dicho esquema a los procesos planificadores de los estados compuestos distinguimos también entre: determinación de los objetivos comunes a perseguir, establecimiento del plan marco y finalmente ejecución de los planes ²⁰⁰. Este modelo permite articular mecanismos de financiación conjunta y evitar que a través de la financiación el Estado recupere facultades ²⁰⁰.

De acuerdo con este esquema y con las previsiones constitucionales y estatutarias antes indicadas, parece que es posible diseñar un esquema de funcionamiento, de ejercicio conjunto de las competencias en materia económica que tenga el siguiente perfil ²⁰¹.

de derecho y de las condiciones sociales de vida, la centralización constituye un proceso de desaparición o debilitamiento de los poderes autónomos de las partes en favor del poder central. Como HESSE ha puesto de relieve la necesidad de uniformización puede ser satisfecha a través de dos vías: la centralización y la cooperación. Tomado en ALBERTI, E.: Federalismo..., op. cit., pag. 359.

²⁰⁰ Vid. ALBERTI, E.: Federalismo..., op. cit., pag. 520 y ss.; GREYWE-LEYMARIE, : Le fédéralisme coopératif en République Fédérale d'Allemagne, Paris, 1981, pag. 97 y ss.

²⁰⁰ Como ha sucedido en determinadas ocasiones en otros países. Vid. PAREJO, L.: "Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal"; URTEGA, L.: "La división de competencias económicas en los Estados Unidos", en la obra colectiva La distribución..., págs 72 y ss. y pag. 186, respectivamente.

²⁰¹ Cf. El esquema de planificación conjunta desarrollado en la R.F.A. en el marco de las denominadas "tareas comunes", especialmente la ley relativa a la tarea común de "mejora de la estructura económica regional", de 6 de octubre de 1969 y la ley relativa a la tarea común "de mejora de la estructura agrícola y de la protección de las costas", de 3 de septiembre de 1969, recogidas en

a) El legislador estatal esta habilitado para establecer el ambito material en el que deberan ejercerse conjuntamente las competencias singulares, asi como las directrices o principios a los que debera someterse la planificacion conjunta, objetivos a perseguir y caracteristicas de los instrumentos. Asi mismo la ley estatal debe establecer los organos mixtos o los procedimientos complejos de planificacion y las reglas generales a las que deberan ajustarse la actividad de las diferentes instancias ²⁰². En tanto en cuanto se trata de una instrumentacion normativa de la funcion de fijacion de las Bases y del establecimiento de la coordinacion, la ley estatal no podra contener un desarrollo pormenorizado ni de detalles, debiera dejar un espacio para el ejercicio de las competencias autonomicas. Por el juego combinado de los titulos competenciales sobre las bases y la coordinacion, el Estado puede imponer un determinado metodo o procedimiento que riga la actuacion de las partes y al mismo tiempo condicionar, vincular sustantivamente las decisiones materiales finales. Pero esta orientacion de la actividad de los diferentes poderes no puede consistir en la imposicion total del contenido material de la actividad, debe quedar un margen libre, de ejercicio discrecional quizas, interpretando los preceptos constitucionales de forma acorde con el "sentido" de la atribucion de la competencia, podria entenderse que las disposiciones contenidas en la ley estatal no estarian dirigidas inmediata y directamente a los ciudadanos, los destinatarios serian los poderes publicos encargados de aplicar, desarrollar los mandatos de la ley estatal ²⁰³.

GREYWE-LEYMARIE, C.: op. cit.

²⁰² Cf. S.T.C. 96/1988, de 20 de febrero (FqJp50).

²⁰³ La planificacion en tanto que técnica de interrelación entre instancias territoriales fundamenta la especificidad del contenido de las Bases en este campo de la actividad. El criterio hermenéutica mencionado es utilizado por el Tribunal Constitucional Federal alemán,

b) Establecido el marco general y determinado el procedimiento de actuación de acuerdo con lo establecido en la Ley Estatal, se establece el plan marco. El contenido de dicho plan conjunto parece que debe consistir en la especificación y pormenorización de los objetivos de forma que constituya el parametro para elaborar los programas de detalle. Los actos de ejecución se tomarán en consideración la política de reconversión establecida en la función de los respectivos planes sectoriales, que deben posteriormente respetar los programas específicos de cada empresa. El plan, porque es en este nivel cuando podemos hablar con propiedad de actividad de planificación, debe precisar los instrumentos a emplear, los requisitos y condiciones de utilización de los mismos, así como, el plan financiero y los planes de ejecución ²⁰⁴.

Vid. PAREJO, op. cit., pag. 157.

Por otra parte, esta es una característica común al tipo de instrumentos jurídicos conceptuados como directriz y a las actividades planificadoras que se desarrolla en diferentes niveles. Esta particularidad es una de las razones de la dificultad de aplicar las categorías tradicionales de las fuentes del Derecho a los instrumentos de planificación. Vid. FURSHOFF, E.: op. cit., pag. 87, BASSOLS, M.: La planificación económica en la obra colectiva dirigida por GARRIDO FALLA, F.: El modelo económico de la Constitución, op. cit., pag. 412 y ss., y en relación a la planificación urbanística en nuestro ordenamiento jurídico, GARCIA DE ENTERRIA, E. y PAREJO, L.: Lecciones de Derecho Urbanístico, Madrid, 1981, págs. 178-188. Sobre los problemas de las directrices, leyes medid..., MORTATI, C. Le leggi provvedimenti, Milano, 1968; ROBILANT, E. di: Direttiva economica e norma giuridica, Torino, 1955, especial, pag. 37 y ss. Al mismo tiempo cabe recordar, como NIETO ha puesto de manifiesto, como un elemento caracterizador del Derecho Administrativo reside en la figura del destinatario de la norma; la norma administrativa va dirigida a los órganos administrativos, Vid. Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo, Madrid, 1966, págs. 267-269.

²⁰⁴ El hecho de no acudir a técnicas de planificación ni territorializar la financiación de determinadas medidas de fomento conduce a una centralización, a residenciar en órganos estatales facultades que encajan difícilmente en las competencias reservadas al Estado. Cf. S.T.C. 95/1986, de 10 de julio de 1986, F.Jq. 5º (ayudas jóvenes

c) Y finalmente de acuerdo con el marco constitucional y estatutario, la Administración autonómica es la que tiene la competencia de ejecución del Plan marco. Esta competencia consiste en la función de establecer y aprobar los programas de detalle, tanto en sus aspectos de gestión como de control e inspección ²⁰⁵. Solamente en casos excepcionales, cuando no sea posible esbozar la programación marco de la de detalle, cuando la ejecución por separado presente grandes dificultades y problemas, de acuerdo con la apreciación de los mencionados inconvenientes que realicen de mutuo acuerdo las diferentes partes, cuando lo decidan de forma

agricultores) y S.T.C. 140/1986, de 29 d. noviembre (asistencia social) Vid. especialmente voto particular del Magistrado J. LEGUINA.

²⁰⁵ El Tribunal Constitucional ha optado por aplicar un régimen competencial distinto a la inspección, en relación a la ejecución en general. Así ha entendido que dado que el Estado tiene competencias concurrentes según hemos indicado anteriormente, no puede entenderse que esta regulación (reconversión) sea inconstitucional, siempre que se entienda que aquello no impide el ejercicio de su competencia por la Comunidad Autónoma, que puede asimismo requerir tales informes u otros similares. Asimismo, por las razones indicadas, no es inconstitucional (el art. 33.2) que faculta al Estado para realizar las inspecciones precisas para comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos del plan y la exactitud de los datos suministrados por las Empresas, siempre que se entienda que esta competencia no impide la realización de idénticas funciones por la Junta de Galicia, lo que expresamente subraya el correspondiente precepto de la Ley (27/1984). Esta duplicidad no parece muy acorde con los principios constitucionales de eficacia y descentralización que rigen la actuación de las Administraciones Públicas (art. 103), y al mismo tiempo comporta una carga innecesaria para los particulares. El principio de colaboración que preside las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas fundamenta la utilización de técnicas de auxilio que faciliten la actuación de los poderes públicos. Sobre el auxilio como instituto distinto, de la cooperación y la coordinación, vid. ALBERTI, E.: "Las relaciones...". Una definición del auxilio en la ley de Procedimiento alemán, traducida y comentada por LINDE, E.: "La Ley de procedimiento administrativo de la República Federal Alemana" R.A.P. 1977, 83, págs. 477 y ss.

conjunta Estado y Comunidades Autónomas, la ejecución podrá ser realizada no de forma separada, independiente y excluyente sino de forma mancomunada 206.

206 La Tribuna Constitucional ha seguido esta línea. Véase S.T.C. 28/1986, de 20 de febrero. "La ejecución de los planes de reconversión tal como se regula en el Real Decreto Ley 6/1983, y en la Ley 2/1984, supone el ejercicio de competencias indudablemente estatales. Una, de carácter tributario, conectadas a la competencia estatal exclusiva sobre la Hacienda general (art. 119 L.R. C.E.) (notificaciones de determinados tributos estatales y derechos arancelarios, deducción por inversiones, fraccionamiento de las deudas tributarias y de las contraídas con la seguridad social, etc.); otras de carácter crediticio o financiero, a ejecutar por entidades oficiales estatales o que afecten a la propia Hacienda estatal (acceso preferente al crédito oficial, avales de instituciones oficiales de crédito, responsabilidad subsidiaria del Tesoro Público por los quebrantos originados a dichas instituciones por las operaciones de crédito y aval, etc.); otras, en fin, por la previsible transcendencia extracomunitaria, han de corresponder al Estado (fusión de sociedades -que pueden pertenecer al sector público estatal-, autorización para la instalación ampliación y traslado de industrias, etc.).

En la ejecución de aquellos planes, que supone por parte de la Administración Pública, la aprobación de los programas de las Empresas de reconversión, la asignación detallada de fondos públicos y beneficios fiscales y crediticio, la adopción de las correspondientes medidas laborales y el control y seguimiento del proceso, el Estado no puede estar ausente, máxime cuando una parte de las empresas acogidas a los planes pueden pertenecer al sector público estatal y cuando, por la dimensión y características de ciertos sectores en reconversión, se impone una actuación de conjunto (agrupaciones de Empresas, sociedades de reconversión), por razones técnicas, que puede afectar tanto a las Comunidades Autónomas con competencia para la ejecución de los planes como a aquellas otras que no tienen atribuida dicha competencia y en las que la misma corresponde al propio Estado. Todas estas razones determinan el carácter concurrente de las competencias de ejecución estatales y autonómicas, o, para ser más exactos, que la ejecución de los planes de reconversión industrial es una tarea común o responsabilidad común del Estado y las Comunidades Autónomas, por cuanto requiere la necesaria confluencia del ejercicio de potestades estatales y autonómicas para la consecución de unos objetivos comunes. En cualquier caso, lo que debe quedar claro es que, por la misma conurrencia competencial a ejercer en régimen de responsabilidad común, las Comunidades Autónomas afectadas con competencias para la ejecución de los planes no pueden quedar ausentes de los órganos de ejecución que el Estado en virtud de su competencia haya

El art. 149.1.1.º no otorga una competencia ilimitada como hemos intentado precisar. Pues no puede ser interpretado de forma que vacíe toda competencia comunitaria dotada de una cierta dimensión económica, lo que equivaldría a vaciar casi todo el bloque de competencias asumidas por las Comunidades, ni tampoco cualquier disposición económica tiene contenido planificador, aunque incida en distintos sectores ²⁹⁷.

Posteriormente, cuando expongamos el modelo de la Ley de Reconversión y Reindustrialización entraremos de forma detallada, al hilo de los procedimientos diseñados en dicho texto legal, en el ámbito y extensión de las competencias estatales y comunitarias. Ahora nos interesaba solamente destacar como es posible construir a partir de la Constitución y los Estatutos un modelo de articulación de las competencias de los distintos niveles de poder político en su actuación en el área de la economía. Este modelo permite superar los problemas derivados de una visión excesivamente estática de las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas como la que se deriva de una concepción de las competencias como ámbito de atribuciones separado. Las características de la intervención pública en la economía requieren un grado de interdependencia entre los distintos poderes, interrelación que se desarrolla en un marco de división vertical del poder político. La planificación permite integrar los poderes del Estado de dirección de la política económica con las competencias estatutariamente asumidas por las Comunidades Autónomas. Como FURNOS destacó la auténtica autonomía en materia económica de las Comunidades Autónomas no vendrá determinada por una pluralidad de pequeñas competencias exclusivas en sectores inconexos y de escasa trascendencia, sino por el protagonismo que los entes regionales logren alcanzar en

establecido".

²⁹⁷ Sent. T.C. 125/1984, de 20 de diciembre (FqJdq).

la definición de la política económica a nivel estatal
200.

Por ello es necesario determinar el cuadro normativo general que precise las reglas, definir y articular los mecanismos de encuentro, diálogo, concertación, coordinación y cooperación. Ni el modo actual de formulación de la política económica general, ni la utilización de los instrumentos de que se vale favorecen la articulación dinámica de los niveles de gobierno. En las materias económicas la información, el diálogo y el concierto son más importantes quizás que en cualesquiera otras 200.

200 TORNOS, J.: "El proceso de distribución...", pág. 327.

200 PAREJO, L.: "Situación y perspectivas del Estado autonómico: el papel central de la política económica", Revista de Economía Española, 1988, 35, pág. 396.

CAPITULO III

=====

LA INSTRUMENTACION NORMATIVA

DE LA

RECONVERSION INDUSTRIAL

III.1. CARACTERIZACION DE LA POLITICA DE RECONVERSION INDUSTRIAL

III.1.1. INTRODUCCION

La caracterización de la actividad pública desarrollada en el proceso de reconversión industrial nos permite destacar los elementos relevantes de dicha intervención pública. Pretendemos poner de relieve la necesidad de acometer la reconstrucción dogmática de las categorías jurídicas utilizadas habitualmente, para adecuarlas a las transformaciones operadas en los modos de instrumentar la intervención pública en la economía.

Como hemos indicado, en el marco del Estado social y democrático de Derecho el fundamento de la intervención pública en la economía no se encuentra en la tradicional concepción del poder de policía general de la Administración, o en la apelación al servicio o dominio públicos ¹, puesto que está expresamente habilitada "ex Constitutione", sin otro límite que el respeto a los derechos fundamentales que la Constitución reconoce y garantiza.

Por tanto, la finalidad de dicha caracterización no es la búsqueda de títulos justificantes, ni el encaje de dicha política pública en alguna de las categorías que tradicionalmente se han utilizado para sistematizar las formas de intervención estatal, sino que debe permitirnos exponer como la política de reconversión industrial desarrollada en nuestro país es un exponente de las transformaciones operadas en las relaciones Estado-mercado. Estas transformaciones comportan la necesidad

¹ Vid sobre este tema CARRO, J.L.: "Policía y dominio eminente como técnicas de intervención en el Estado preconstitucional" en R.E.D.A., 1981, 29 págs. 287 y ss.

de reconstruir las categorías dogmáticas utilizadas al analizar las formas de intervención estatal para que sea operativo el manejo de las mismas, para que tengan virtualidad explicativa ².

La clasificación tradicional, que distingue entre policía, servicio público y fomento, es coherente con el modelo jurídico constitucional de la época en que fue elaborada. Estos conceptos, que adquieren su mayor virtualidad explicativa si funcionan por oposición dialéctica ³, parten de la dicotomía Estado-sociedad como esferas de actuación radicalmente separadas. En este marco, las relaciones Ley-Administración se articulan de acuerdo con unos principios rectores que permiten delimitar de forma clara y precisa los respectivos campos de actuación ⁴.

En la actualidad la intervención estatal en la economía no puede entenderse como un simple control policial del orden económico existente, al modo que lo entendía la vieja escuela liberal, sino que implica además una más activa dirección e influjo en el proceso económico ⁴. La intervención pública no aparece como

² Una síntesis de las diferentes posiciones doctrinales francesas en torno a la distinta virtualidad de las categorías jurídicas en PICARD, E., La notion de police administrative- Paris,, 1984, págs. 42 a 50.

³ LINDVTE, D. (Director), La police administrative existe-t-elle? Paris, 1985. La correlación de la clasificación tripartita con la situación del Estado liberal ha sido puesta de relieve por BAENA DEL ALCAZAR, M., "Sobre el concepto de fomento", R.A.P., 1978, 54 págs. 43 y ss. y el mismo autor ha insistido recientemente en la falta de validez de dicha trilogía en "Las circunstancias del Estado de nuestro tiempo", en "La ordenación del mercado interior", en la obra colectiva El modelo económico..., op. cit. pág. 178.

³ Una síntesis de dicha concepción en JESCH, D., Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad. Trad. española, Madrid, 1975.

⁴ SCHNEUER, citado por DIAZ LIMA, J.M., Subvenciones y crédito oficial. Madrid, 1975, pág. 34.

externa al sistema económico, a la actuación de los agentes en el mercado, sino que forma parte integrante de la esfera económica en la que no es posible escindir de forma tajante la Administración de los particulares ⁶. Por el contrario, la concepción tradicional basa las distinciones conceptuales en el dato de la distinta forma de intervenir en la esfera de los particulares ⁷.

La intervención pública en la economía se ha transformado, no sólo porque ha evolucionado desde un intervencionismo económico de carácter legislativo hasta un intervencionismo económico administrativo ⁸, sino porque la Ley va a atribuir a la Administración un poder sustantivamente diferente. La Administración no solamente garantiza el cumplimiento del sistema normativo establecido con carácter obligatorio para determinadas actividades de carácter económico, interviniendo de forma continuada sobre el ejercicio de la actividad ordenada y restableciendo el orden conculcado mediante el ejercicio de la potestad sancionadora ⁹, sino que tiene atribuidas facultades que le permiten impulsar y encauzar la actividad económica. Dicho poder de dirección se

⁶ En España, SANTAMARIA PASTOR ha puesto de relieve como al diluirse la separación entre Administración y particulares aparecen nuevas técnicas jurídicas, vid. Apuntes de Derecho Administrativo, Madrid, 1986

⁷ Vid, por ejemplo, GARRIDO FALLA, F., "Introducción general" en la obra colectiva dirigida por dicho autor El modelo económico, op. cit. pág. 43 y en Tratado de Derecho Administrativo (II), Madrid, 1987, págs. 103 y ss. Este autor, siguiendo a PRESUTTI (1903) utiliza para las mismas categorías una terminología sin "lastre" histórico: coacción, estímulo o persuasión y prestación.

⁸ WIEBEL, citado por CARRO, J.L., "Aproximación jurídica al concepto de intervencionismo económico. Reflexiones con ocasión de una obra de WIEBEL", R.E.D.A., 1978, 3, pág. 478.

⁹ Vid. en este sentido, la concepción clásica de la policía en MAYER, O.: El Derecho Administrativo alemán, Buenos Aires, 1982 (trad. castellana) y sobre esta noción, NIETO, A.: "Algunas precisiones sobre el concepto de policía" en R.A.P., 1976, 81, págs. 35 y ss.

instrumentará mediante diversas técnicas que posteriormente analizaremos.

En todo caso, quisiéramos ahora solamente poner de relieve que la dirección de la actividad económica se realizará en colaboración con los particulares creando una red de relaciones entre sujetos públicos y privados que constituye un continuum, un entramado de actuaciones que se entrecruzan con un efecto de interacción en el comportamiento de los diferentes agentes.

La política de reconversión industrial debe ser considerada de forma global, sin perjuicio de un posterior análisis pormenorizado, para que adquiera sus perfiles propios. Esta perspectiva global nos permite comprender el significado funcional de los diferentes institutos jurídicos y permite sistematizar un conjunto de actuaciones puntuales ¹⁰.

III.1.2. LA POLITICA DE RECONVERSION INDUSTRIAL COMO ACTIVIDAD DE DIRECCION

La política de reconversión industrial supone el ejercicio por el Estado de su poder de dirección del proceso económico en un ámbito concreto de la realidad económica, los sectores productivos que se encuentran en una situación de crisis y cuyo saneamiento, y posterior reestructuración, tienen un interés que supera el campo

¹⁰ Quizás se pueda reutilizar la noción de actividad de policía atendiendo a su origen etimológico. Como es bien sabido, el término "policía" viene del latín ("politia"), que lo había tomado del griego ("politeia"); esta relacionado con la palabra "política", con el sustantivo "polis", equivalente de "ciudad o Estado" en el sentido que tenía en la Grecia clásica. Cf. la noción de políticas públicas manejado por la Ciencia Política al analizar la actividad de la Administración. Vid. sobre esta última cuestión PALLARES, F., "Las políticas públicas, el sistema político en acción", R.R.P., 1988, 82, págs. 141 y ss.

de las empresas afectadas al repercutir en el sistema económico del país. Este poder de dirección estatal se instrumentará mediante técnicas de distinta naturaleza.

El gobierno de la política de reconversión industrial se ejerce fundamentalmente por la Administración, ya que la Ley de por sí es insuficiente para llevar a cabo dicha tarea. Esta intervención administrativa constituye ahora nuestro campo de interés. Queremos poner de relieve como a diferencia de otro tipo de intervenciones estatales en la economía, la función de dirección requiera la presencia de la Administración como sujeto activo. Por esto no nos interesa ahora contemplar la Administración como poder normador, ya que en este supuesto la actividad reguladora de la Administración se produce como complemento de la Ley, lo único que diferencia un instrumento normativo del otro es el poder del cual emana, pero la naturaleza es la misma. En cambio, cuando para llevar a cabo la aplicación de la reglamentación se requiere un aparato burocrático, una estructura administrativa que garantice la actuación de la misma, es cuando podemos referirnos con propiedad a la actividad de la Administración ¹¹.

Pero antes de exponer los elementos diferenciadores de la actividad administrativa actuada en la política de reconversión industrial queremos mencionar brevemente las diferentes categorías manejadas habitualmente al abordar el estudio de la actividad administrativa.

Constituye en la actualidad un lugar común en la

¹¹ Seguramente por esto JORDANA DE POZAS, añade a su conocida trilogía la legislación; aunque posteriormente precisará que si el cumplimiento de las normas establecidas requiere algún tipo de actividad administrativa entonces ésta es reconducible a alguna de las otras tres, "Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo", R.R.P., 1949, 48, págs. 41 y ss. En el mismo sentido GARRIDO FALLA, Tratado de Derecho Administrativo, Madrid, 1987, pág. 110.

doctrina la crisis de la noción de policía como consecuencia del intervencionismo económico ¹². Pero tampoco parece útil recurrir a la noción de actividad de limitación ¹³ porque significa continuar insistiendo en los modos de operar, en las técnicas jurídicas utilizadas y, sobre todo, porque se centra en un aspecto: cómo incide la actuación de la Administración en los particulares ¹⁴, obviando la finalidad de dicha actividad y, especialmente, el carácter intercambiable de las técnicas empleadas ¹⁵. Determinado un objetivo, la instrumentación de una u otra técnica obedece a razones de tipo político-económico (ideológicas o coyunturales) ¹⁶.

¹² Vid., por todos, VILLAR PALASI, J.L. "Poder de policía y precio justo. El problema de la tasa de mercado" R.A.P., 1958, pág. 16; BAENA DEL ALCAZAR, Régimen jurídico, op. cit. pág. 83.

¹³ SANTI ROMANO distingue entre actividad de limitación y actividad de prestación. Cf. GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ RODRIGUEZ, Curso, op. cit. (II), págs. 97 y 98. Como ponen de relieve estos autores el concepto de limitación administrativa de derechos demuestra su operatividad en relación a otros tipos de incidencia administrativa sobre las situaciones jurídicas activas de los administrados, permite deslindar diferentes institutos jurídicos

¹⁴ TORNOS ha recordado que no es posible identificar el sentido global de una actividad con las técnicas de ejecución, Régimen Jurídico, op. cit. pág. 233.

¹⁵ VILLAR PALASI, aunque limitándola a diferentes técnicas de fomento, "Las técnicas administrativas de fomento y apoyo al precio político", R.A.P., 1954, 14, pág. 58. MANZANEDO ha puesto de relieve, en relación al comercio exterior, cómo puede conseguirse un mismo fin a través de una pluralidad de técnicas, en El comercio exterior, op. cit. pág. 157. En la doctrina italiana CAVALLO y DI PLINIO, Manuale, op. cit., se han referido al uso polivalente de los diferentes instrumentos de intervención económica.

¹⁶ Precisamente GARRIDO FALLA utiliza el argumento de la falta de correlación entre el fin perseguido y la técnica empleada para optar por el criterio de la técnica empleada como elemento determinante para caracterizar una determinada actuación administrativa. Cf. Tratado, op. cit. pág. 246.

La doctrina alemana utiliza una distinción muy sencilla al diferenciar entre Administración ordenadora y Administración de prestación ¹⁷.

La idea de ordenación es especialmente útil si precisamos un poco más, en el sentido apuntado por CAVALLO y DI PLINIO, que distinguen entre dirección, incentivación y control. En la tipología de estos autores, con los actos de dirección se individualizan los objetivos a alcanzar en el ámbito del gobierno económico diseñado por los actos políticos; con los actos de incentivación se ponen en práctica los elementos del proceso económico que se han pensado y querido en sede política. Y, en una tercera fase, mediante la actividad de control se verifica el cumplimiento de los objetivos económicos y jurídicos determinados ¹⁸.

La operatividad de la mencionada delimitación y tripartición de la actividad de ordenación se basa en su virtualidad explicativa. Permite funcionalizar las diferentes técnicas empleadas. Si enmarcamos los diferentes instrumentos, si los analizamos de acuerdo con el sentido y con la finalidad con la cual se han instrumentado podemos explicar las peculiaridades de régimen jurídico concreto al margen de categorías abstractas ¹⁹. Centraremos nuestra atención en la dirección, al ser dicha finalidad la que traza los rasgos característicos de la política de reconversión industrial. Esta perspectiva de la actividad

¹⁷ MARTIN RETORTILLO, S., Crédito..., op. cit., pág. 300.

¹⁸ Manuale..., op. cit., pág. 418.

¹⁹ "La idea de ordenación como definitiva de la actividad administrativa trasciende incluso hasta las técnicas concretas de actuación. De esta forma, la autorización, no supone la apertura de un límite previo y el renacer de una situación de libertad antes comprimida, sino la definición y configuración de un nuevo marco de actuación del particular", TORNOS, J.: Régimen jurídico..., op. cit. pág. 223.

administrativa funcionalizará las diferentes técnicas concretas utilizadas.

La idea de dirección nos permite concretar más el significado de la intervención pública. El Estado no se limita a ordenar, a encuadrar la actuación de los diferentes agentes económicos, públicos o privados, sino que realiza una actuación diferente.

La Administración establece unos objetivos concretos, encauza, orienta la actividad de los diferentes sectores en reconversión. Para la realización de dicha función de dirección utilizará diferentes instrumentos, fundamentalmente de carácter incentivador. Mediante dicha actuación encauzará la actividad de las diferentes empresas del sector.

Al utilizar el concepto de dirección, más preciso que el de ordenación, pretendemos poner de manifiesto el significado de la intervención administrativa. La Administración no se limita a ordenar "desde fuera" el comportamiento de las empresas en reconversión, sino que mediante diferentes técnicas incide en la determinación de las inversiones, en el establecimiento de las líneas de producción o comercialización, etc.

Por otra parte esta intervención pública no es interna en el sentido de que no se produce desde dentro de la empresa, como por ejemplo siendo titular de acciones, ni tampoco desde dentro del sector operando a través de otra empresa. Lo característico de la actuación pública es la mediación y la utilización de un abanico de técnicas jurídicas, interconectadas, con la finalidad de determinar el comportamiento futuro de las empresas del sector declarado de reconversión.

Esta funcionalización de las técnicas jurídicas empleadas ya había sido puesta de relieve por GIANNINI al distinguir entre autorizaciones en función de control y

autorizaciones en función de programación, ²⁰ y por los diferentes autores que se han ocupado de la subvención. GARCIA DE ENTERRIA ha puesto de relieve cómo

"si bien la subvención fue clásicamente concebida como un medio técnico de fomento, subvencionándose determinadas actividades beneficiosas al interés general que realizaban los particulares y como un estímulo a las mismas (...) actualmente, sin embargo, la subvención ha pasado a ser algo más, un instrumento capital en la obra de conformación social en que la Administración de nuestro tiempo está comprometida y concretamente un modo de dirección económica" ²¹.

La Administración no pretende meramente fomentar o promocionar unas determinadas actividades industriales, desentendiéndose de la marcha concreta de las mismas, de cómo se desarrolla, sino que selecciona de entrada unos determinados sectores, para posteriormente determinar, en función de los objetivos sectoriales, la orientación de la actividad de las empresas del sector. La Administración, mediante el ejercicio de sus potestades incide directamente en la actividad de los particulares. Esta incidencia mediante actos singulares tiene una sustantividad propia, tiene una naturaleza distinta del supuesto en que la Administración ejerce la función

²⁰ También en GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ RODRIGUEZ, Curso... (II), pág. 124. La idea de utilización instrumental de la técnica autorizatoria en ENTRENA CUESTA, R.: "Las licencias en la legislación local", R.E.V.L., 1959, 107, págs. 662 a 664.

²¹ "Sobre la tasa...", op. cit., págs. 51 y 152. En el mismo sentido BAYON MARINE, I, "Subvencionar ya no es impulsar, como en la clásica formulación de JORDANA DE POZAS. Subvencionar es un medio de actuar la Administración en la vida económica e intervenir de modo directo en la explotación de los servicios públicos y en la dirección de las preferencias sectoriales de la vida industrial", Aprobación y control de los gastos públicos, Madrid, 1972, pág. 201. También FERNANDEZ FARRERES, G., contempla la subvención como técnica que posibilita la intervención y dirección estatal de la economía privada, en La subvención, op. cit., págs. 52 y ss. Dicho autor recoge la opinión de la doctrina alemana.

normativa, de cuando actúa con una posición supraordenada, mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria. Por ello, su posición en relación a la Ley también es distinta como después expondremos.

Pero antes quisiéramos hacer una puntualización en relación a la actividad de incentivación. Como PERICU ha subrayado, incentivación es un término genérico con el que en el lenguaje ordinario se designan figuras muy distintas, tanto desde el punto de vista estructural, como desde el perfil causal. El único elemento común es la función económica y por este motivo desde el punto de vista jurídico tiene un valor descriptivo 22. La noción de incentivación agrupa a un conjunto de técnicas jurídicas que no están solamente limitadas a las de contenido financiero (subvención o crédito oficial) sino que cada vez más comprende el suministro de bienes y la prestación de servicios, o sea, una incentivación de carácter real 23.

El fenómeno que obliga a replantear la categoría misma de la incentivación como actividad de la Administración, es la creciente relevancia de la actividad técnica o material de la Administración (centros de investigación, suministro de información, asistencia técnica) que utiliza fórmulas organizativas propias del Derecho Privado. Esta problemática, que se plantea en general en relación con el concepto técnico jurídico de Servicio Público, tiene unas connotaciones específicas en el campo de la incentivación económica en el Estado social y democrático de Derecho. Aparece en este ámbito de forma clara la interrelación entre

22 "La politica dei concorsi, contributi e finanziamenti quali incentivi economici nel quadro normativo vigente", Quaderni Regionali, 1987, 4, págs. 911 y ss.

23 DE CARLI, P., "La vigente disciplina dell'incentivazione industriale e i suoi riflessi costituzionali", Diritto e Società, 1981, págs. 301 y ss.

sociedad y Estado. Dicha interrelación se plasma en un conglomerado de organizaciones mixtas y en el fenómeno de la participación de los particulares en la adopción de decisiones.

MARTIN RETORTILLO ha puesto de relieve, al analizar la intervención administrativa en un determinado sector de la actividad económica, cómo las diferentes técnicas de ordenación han confluído invistiendo a la Administración no sólo de una función de control (en el sentido tradicional de vigilancia), sino también de una potestad de dirección ²⁴. Pero al analizar la intervención administrativa en la reconversión industrial aparece no solamente este fenómeno de confluencia de técnicas, que tiene como consecuencia la atribución del poder de dirección a la Administración, sino que es precisamente esta función administrativa la que permite explicar la imbricación, la interrelación entre las diferentes técnicas empleadas.

Esta potestad de dirección se instrumenta mediante la ordenación sectorial articulada a través de los planes de los sectores declarados en reconversión. Posteriormente veremos, al analizar los Decretos que declaran los diferentes sectores en reconversión, cómo al utilizar el mecanismo de la programación en tanto que técnica de predeterminación de objetivos, se desdibuja la distinción entre la Administración actuando en el plano de la normación y la Administración como simple ejecutora de la legislación. Además esta función de dirección del proceso de reconversión de los sectores en crisis se desarrolla con la participación de los agentes económicos. Estos intervienen en la fase de formación del plan, en el proceso de elaboración del correspondiente Decreto sectorial y, en la fase posterior de traslación de los objetivos sectoriales a nivel empresarial.

²⁴ "La empresa aseguradora: marco institucional de su ordenación administrativa" en R.E.D.A., 1988, 50.

Todo el procedimiento se desarrollará con un nivel de participación de los diferentes colectivos implicados muy alto. Pero, sobre todo, debemos retener que la integración de las empresas en el proceso de reconversión industrial es fruto del libre acuerdo de los correspondientes órganos directivos de éstas. Aunque tampoco cabe obviar el dato de que para muchas de ellas quizás no exista otra alternativa, debido a su precaria situación económica. Por tanto, el elemento coacción como factor caracterizador de determinadas actividades de la Administración no está presente en la política de reconversión.

Este último rasgo, y señaladamente en un marco económico altamente competitivo, obliga también a plantearse si la distinción entre limitación y fomento tiene alguna virtualidad y no es demasiado artificiosa y anclada en una concepción liberal de los derechos de los particulares en consonancia con una determinada caracterización de las tareas asignadas a los poderes públicos 22.

En conclusión, nos parece necesario realizar un salto epistemológico, abandonar las tradicionales categorías de ordenación de las actividades de la Administración y construir una tipología más acorde con la realidad económico-social actual. Es por ello que nos parece que el concepto de función de dirección permite comprender y explicar mejor la intervención pública en la economía en general y en el proceso de reconversión industrial en particular. La función de dirección nos permite captar, en su globalidad, la actuación pública y las peculiaridades de la instrumentación normativa y

22 MARTIN RETORTILLO, S.: "Aspectos constitucionales del crédito", R.A.P., 1977, 84, págs. 448 y ss. "La empresa aseguradora: marco institucional de su ordenación administrativa", R.E.D.A., 1986, 50. "Las nuevas perspectivas de la Administración económica", R.A.P., 1986, 116, pág. 37.

ejecución de la política de reconversión industrial 23.

La referencia a la función de dirección debe contemplarse desde la perspectiva en que ahora nos situamos. No pretendemos contraponer actividad de dirección a actividad de administración. No queremos profundizar ahora en la distinción entre actos de gobierno o de dirección política y actos de administración, pero sí es preciso recordar que, como es bien sabido, los primeros estarían regulados directamente por la Constitución y sujetos a control parlamentario; en cambio los segundos procederían de la Administración Pública como sujeto y estarían contemplados por el Derecho Administrativo y sometidos por tanto a control jurisdiccional.

III 1.3. SU ARTICULACION EN "CASCADA" EN LA RECONVERSION INDUSTRIAL. 27

Explicitada la categoría que nos permite caracterizar la actividad pública en la reconversión industrial describiremos brevemente la instrumentación legal de la función pública de dirección. No entraremos a analizar el sistema normativo ya que con posterioridad volveremos sobre ello, pretendemos meramente exponer cómo

²³ El T.C. en alguna ocasión ha puesto ya de relieve la dificultad de escindir la fase de ejecución de la fase de normación y así, en la Sent. 125/1984 ha indicado que "las medidas de fomento son inescindibles de las regulaciones".

²⁷ A la "planificación en cascada" se refiere COSCULLUELA, en relación al ordenamiento urbanístico italiano. "El sistema de planificación urbanístico en el Ordenamiento italiano", R.A.P., 1967, 53.

la LRR ha regulado una determinada función pública en un ámbito sectorial delimitado: la función pública de dirección del proceso económico. 20

Creemos conveniente exponer la técnica legislativa empleada en la instrumentación de esta función porque consideramos que en nuestro sistema constitucional no es posible habilitar la intervención administrativa en base a razones genéricas como el interés público en presencia, el orden público 20 .

El fundamento de la intervención pública reside en la Constitución y el resto del ordenamiento, de acuerdo con el principio de juricidad que rige la actuación de los poderes públicos. Es la legislación la que determina la estructura de las relaciones entre Administración y empresas.

20 Utilizamos "función pública" como síntesis de un conjunto de competencias de la Administración.

20 Una posición de rechazo a la utilización de la cláusula de orden público como fundamento de la potestad reglamentaria, en FERNANDEZ FARRERES, G., "Principio de legalidad normativa sobre medidas de seguridad y vigilancia en bancos, cajas de ahorro y otras entidades", R.A.P. 1983, 100-102, págs. 25773 y ss. Previa la aprobación de la Constitución GARCIA DE ENTERRIA, E. había criticado el intento, por parte de alguna jurisprudencia, de justificar la potestad reglamentaria en la cláusula de orden público o en el poder de policía general, Vid. "Sobre los límites del poder de policía general y el poder reglamentario", R.E.D.A., 1975, 5. Por esto no parece tener demasiado encaje constitucional la argumentación del T.S. en las Sents. de 8 de junio de 1982 y 28 de octubre de 1985. En ellas se parte del carácter técnico de la materia regulada para considerar que el rango reglamentario es suficiente, "al no exceder de las meras facultades propias de la función administrativa de policía". En cambio, en otro marco constitucional se ha fundamentado la intervención administrativa en la determinación de tarifas del suministro de electricidad en razones de orden público. Vid., una exposición crítica de este recurso en SALAS, J., Régimen Jurídico-Administrativo de la energía eléctrica, Balaria, 1977, pág. 51.

Es preciso tener presente siempre la separación entre el fundamento constitucional de la actuación de los poderes públicos, o incluso la razón teleológica de una intervención, de las técnicas concretas utilizadas, de la configuración de las potestades. Son dos planos metodológicamente separados en el aspecto del análisis aunque se puedan vincular en la exposición de un determinado sistema.

La Sentencia del T.S. de 30 de enero de 1978 señala que el

"montaje jurídico de la actuación urbanística discurre a través del desarrollo piramidal de la norma superior -Ley del Suelo-, descendiendo desde ella a las normas inferiores, esto es, a los Planes... en cuanto éstos tienen carácter normativo"

Si el esquema se completase con la posibilidad de condicionar las licencias estaríamos ante un sistema paralelo al diseñado en la LRR.

El Parlamento formula el "indirizzo" general, adopta la Ley que habilita al Gobierno para declarar un sector industrial, o con carácter excepcional un grupo de empresas, en reconversión. Igualmente se establece el supuesto de hecho habilitante, las condiciones de ejercicio de la potestad gubernativa: 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 ³⁰. El Parlamento, a través

³⁰ La utilización de la expresión "interés general" al habilitar una potestad administrativa plantea inmediatamente la cuestión relativa a la naturaleza de la potestad asignada a la Administración. Sobre el alcance de la noción de interés público como presupuesto de legalidad de decisiones singulares, SAINZ MORENO, F., "Reducción de la discrecionalidad, el interés público como concepto jurídico", R.E.D.A., 1976, 8, págs. 63 y ss. La posición de dicho autor no es tan taxativa como parece deducirse del encabezamiento del trabajo sino que es mucho más matizada, Vid. especialmente pág. 73 y ss.

de una determinada solución legislativa, señala una de las líneas fundamentales de la política industrial y determina los medios para implementarla ³¹. La instrumentación normativa de la planificación significa una mayor restricción del margen de actuación de la Administración. El desarrollo de la ley estará vinculado por el contenido de las prescripciones legales. Esta vinculación estará formulada en términos jurídicos y, por tanto, será susceptible de control jurisdiccional ³².

Por tanto, la LRR no se limita solamente a realizar una recomendación, sino que pone a disposición de la Administración los medios jurídicos para ejecutarla. Al establecer el catálogo de los instrumentos necesarios para la realización del objetivo de reconversión de sectores estratégicos en crisis se ponen a disposición de la Administración las técnicas que permitirán la adopción de los acuerdos con las empresas facilitando la realización del fin perseguido ³³.

Así se precisa que en un Estado democrático y libre sólo al legislador corresponde fijar lo que conviene al interés público, pero el legislador puede encomendar a la Administración que, en ciertos supuestos, realice bien una valoración, bien una medición de interés público a través de la atribución de una potestad para decidir discrecionalmente.

³¹ A diferencia de otros planes sectoriales, como por ejemplo, el Primer Plan Energético Nacional que fue aprobado por el Congreso de los Diputados el 29 de julio de 1979, pero ni revistió forma de Ley ni fue publicado en el B.O.E. El pronunciamiento de dicha Cámara se vehicula a través del procedimiento previsto en el art. 198 del Reglamento del Congreso de los Diputados. La sanción parlamentaria de otros planes sectoriales ha originado la necesidad de una instrumentación legal, como es el caso del Plan General de Carreteras 1984-1991 en relación a la Ley 25/1988.

³² Esta función de este tipo de reglas jurídicas es señalada generalmente por la doctrina, que incide especialmente en el factor de disminución de la discrecionalidad. Cf. PAVLOPOULOS, P.: La directive en Droit Administratif, Paris, 1978.

³³ La opción estratégica del legislador es rotunda en

La LRR parte de un determinado diagnóstico - que en nuestro caso se ha formulado de forma pública y por escrito en el denominado Libro Blanco de la Reconversión y Reindustrialización - formula su objetivo - la reconversión de una parte del tejido industrial - y regula los medios necesarios para la realización del mismo. Así, se determinan las medidas financieras, tributarias, societarias y laborales y se instrumenta un aparato organizativo destinado a facilitar la ejecución de la política de reconversión. Para ello se crea un órgano especializado, la gerencia y un lugar de encuentro de la Administración y las distintas empresas del sector, las Sociedades de Reconversión.

Decidida la opción estratégica de proceder a una reconversión ordenada de los sectores productivos el segundo escalón de la decisión compete al Gobierno. La LRR remite a dicho órgano la declaración de un determinado sector en reconversión, previa elaboración y negociación de un plan. Este deberá contener la descripción de la situación del sector, la determinación de los objetivos básicos a alcanzar por la reconversión, así como las medidas necesarias para ello. (art. 2.3.).

En esta fase se procede pues a una concreción de las directrices, a una delimitación de los objetivos. Por esto el R. Decreto Sectorial debe regular las medidas establecidas en el plan, determinar los beneficios aplicables al sector específico así como las condiciones necesarias para la obtención de las mismas.

sus términos, la aprobación del plan se puede llevar a cabo, aunque no exista acuerdo previo con los representantes empresariales y sindicales, cuando "la reconversión del sector se estime imprescindible para los intereses de la economía nacional (art. 3 L.R. y R.). Pero la falta de acuerdo dificultará la posterior ejecución del plan, tal y como ha sucedido en alguno de los sectores. Pero este es otro orden de consideraciones.

La intervención de la Administración deriva de las características de la política de reconversión industrial. Como hemos expuesto anteriormente se trata de un proceso de reestructuración de sectores industriales dirigidos por los poderes públicos en atención a los intereses generales de la economía. La presencia de la Administración obedece al interés público, que requiere un proceso ordenado como garantía de que los operadores económicos que continúan en el mercado son los más acordes a las necesidades de la economía en general. La intervención pública pretende, a través de un proceso selectivo, no solamente evitar la desaparición física y formal de determinadas empresas, sino colocarlas en una posición que les permita afrontar de forma competitiva los retos del mercado.

Este proceso de racionalización de la estructura productiva y financiera de las empresas precisa una formulación de los objetivos a escala sectorial y un posterior engarce de éstos a nivel microeconómico o empresarial. Por este motivo, para acogerse a los beneficios establecidos en el Plan, las empresas de cada sector 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 del sector. (art. 5.1.).

La dirección pública del proceso se va escalonando, desde el nivel sectorial se desciende a la unidad empresarial. Como hemos indicado antes y posteriormente expondremos de forma pormenorizada esta dirección se traduce en la formulación de objetivos, pero dejando a las empresas la determinación de las operaciones concretas para llevar a cabo los fines establecidos.

La forma en que deben realizarse los objetivos no queda totalmente en manos de las empresas ya que la LRR atribuye a la Administración los medios necesarios para

contribuir a la ejecución del plan mediante la asignación de la potestad de concesión de los beneficios a las empresas, ayudas condicionadas a la realización de determinados fines; especialmente porque previamente a través de la facultad de aprobación de los programas necesarios para la obtención de las ayudas, la Administración codetermina las características de las actuaciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos.

Una vez más la planificación se configura como un instrumento de dirección y desarrollo de la política económica, como una forma de actuación, coordinadora de la actividad económica, pública y privada, realizada por el poder público ³⁴

Posteriormente expondremos la posición jurídica de las empresas, lo que nos permitirá tener la visión de conjunto de las relaciones entre la Administración y los operadores económicos.

³⁴ MARTIN RETORTILLO, S., Derecho Administrativo Económico, op. cit, pág. 367.