

# Régimen jurídico-administrativo de la reconversión industrial

Elisenda Malaret i Garcia

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

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

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

REGIMEN  
JURIDICO - ADMINISTRATIVO  
DE LA  
RECONVERSION INDUSTRIAL

VOL I

Elisenda Malaret i Garcia  
Departament de Dret Administratiu  
Universitat de Barcelona

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

Barcelona, Septiembre 1989

## NOTA PRELIMINAR

La preparación y redacción de este trabajo ha sido posible por la colaboración y el aliento de numerosas personas. Vaya para todas ellas mi más sincero agradecimiento. En especial, quiero agradecer públicamente al Dr. Rafael Entrena Cuesta, director de este estudio, su confianza y estímulo; ha contribuido de forma decidida a la culminación del mismo. Así mismo, debo reconocer públicamente el continuo apoyo y estímulo que me ha ofrecido el Dr. Joaquín Tornos, dedicando de una forma encomiable su tiempo a atender mis múltiples requerimientos, leyendo y comentando el texto del trabajo. Debo agradecer al conjunto de profesores del Departamento de Derecho Administrativo, y de forma especial a su Director, Dr. Tomás Font, su ayuda en esta etapa y el haberme permitido disfrutar de un clima universitario de trabajo y reflexión. La Dra. Montserrat Cuchiilo se ha brindado generosamente a realizar una paciente y detallada corrección del original; sus observaciones han contribuido a mejorar el texto. Finalmente vaya mi gratitud al Dr. Javier Salas, que despertó mi interés por el análisis riguroso del Derecho Administrativo.

**REGIMEN JURIDICO-ADMINISTRATIVO DE LA RECONVERSION  
INDUSTRIAL**

**SUMARIO GENERAL**

=====

INTRODUCCION	(pág. 1 )
CAPITULO I	(pág. 11)
<u>La adopción de una política de reconversión industrial: su formulación legal.</u>	
CAPITULO II	(pág. 87)
<u>El marco constitucional de la reconversión industrial.</u>	
CAPITULO III	(pág. 239)
<u>La instrumentación normativa de la reconversión industrial.</u>	
CAPITULO IV	(pág. 428)
<u>Estructura y significado de la relación jurídica entre Administración y empresas en el proceso de reconversión industrial.</u>	
CONCLUSIONES	(pág. 587)
BIBLIOGRAFIA	(pág. 588)

S U M A R I O  
P O R  
C A P I T U L O S

**CAPITULO I**  
**=====**

**LA ADOPCION DE UNA POLITICA DE RECONVERSION INDUSTRIAL: SU FORMULACION LEGAL**

**I.1. El significado de la reconversión industrial: el componente industrial de la crisis económica y la adopción de una estrategia activa de ajuste. (pág. 12)**

**I.2. La respuesta del ordenamiento jurídico ante la crisis estructural de la industria: la legislación de reconversión industrial. (pág. 24)**

**I.2.1. Consideraciones previas (pág. 24)**

**I.2.2. La adopción de un marco legal: del R.Decreto-Ley 1/1981 a la Ley 21/1982. (pág. 28)**

**I.2.3. Evaluación de la política de reconversión industrial y adopción de un nuevo marco legal: del R. Decreto-Ley 8/1983 a la Ley 27/1984 de Reconversión y Reindustrialización. La incorporación a la Comunidad Económica Europea y la prórroga de la normativa aplicable. (pág. 37)**

**I.3. La expansión y reestructuración industrial instrumentada mediante incentivos públicos (1959-1980): diferencias institucionales. (pág. 49)**

**I.3.1. Marco jurídico-institucional. (pág. 50)**

**I.3.2. La acción concertada. (pág. 55)**

**I.3.3. Industrias de interés preferente. (pág. 61)**

**I.3.4. Planes de reestructuración. (pág. 63)**

**I.3.5. A modo de conclusión. (pág. 65)**

**CAPITULO II**  
=====

**EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA RECONVERSION INDUSTRIAL**

**II.1. La intervención pública en la economía en el Estado social y democrático de Derecho. (pág. 68)**

**II.1.1. Introducción (pág. 68)**

**II.1.2. Fundamento constitucional de la intervención pública en la economía. Especial consideración de la función de dirección del proceso económico. (pág. 79)**

**II.1.2.1. El gobierno de la economía y su legitimación constitucional. (pág. 82)**

**II.1.2.2. La peculiar configuración normativa de la dirección pública de la economía. (pág. 98)**

**II.1.3. La libertad de empresa como límite a la dirección pública de la economía. (pág. 108)**

**II.1.3.1. Introducción. Precisiones en torno al significado del art. 38. (pág. 108)**

**II.1.3.2. Estructura y contenido de la garantía constitucional de la libertad de empresa (pág. 120)**

**II.1.3.2.1. Garantía institucional. (pág. 122)**

**II.1.3.2.2. Derecho subjetivo. (pág. 126)**

**II.1.3.2.3. Significado y alcance de la reserva de Ley. (pág. 132)**

**II.2. Distribución de competencias en el ámbito económico: la distribución territorial de la intervención. (pág. 139)**

**II.2.1. Sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias. (pág. 139)**

**II.2.1.1. Competencias reservadas al Estado. (pág. 143)**

**II.2.1.2. Competencias reservadas a las Comunidades Autónomas. (pág. 154)**

**II.2.2. Algunas cuestiones problemáticas. (pág. 160)**

II.2.2.1. En torno a la interpretación jurisprudencial del término "bases".(pág. 180)

II.2.2.2. La insuficiencia del esquema bases-desarrollo para articular las competencias económicas. (pág. 175)

II.2.2.3. La identificación de la materia como elemento esencial para la determinación del título competencial. El problema de la política monetaria. (pág. 181)

II.2.2.4. La instrumentación de la ordenación económica mediante medidas de fomento. (pág. 190)

II.2.3. Construcción de un modelo de articulación de competencias económicas. (pág. 197)

II.2.3.1. Consideraciones previas. (pág. 197)

II.2.3.2. "La ordenación general de la economía" como síntesis de las competencias estatales. (pág. 203)

II.2.3.3. Un modelo constitucional de articulación de la intervención pública en la economía: función de la planificación. (pág. 211)

## **CAPITULO III**

=====

### **LA INSTRUMENTACION NORMATIVA DE LA RECONVERSION INDUSTRIAL**

#### **III.1. Caracterización de la política de reconversión industrial. (pág. 240)**

##### **III.1.1. Introducción (pág. 240)**

##### **III.1.2. La política de reconversión industrial como actividad de dirección. (pág. 243)**

##### **III.1.3. Su articulación "en cascada" en la reconversión industrial. (pág. 252)**

#### **III.2. Ley y Administración en la reconversión industrial. (pág. 259).**

##### **III.2.1. Consideraciones previas. (pág. 260)**

##### **III.2.2. Alcance de las reservas constitucionales al Parlamento en la reconversión industrial. (pág. 268)**

###### **III.2.2.1. Libertad de empresa (remisión al apartado III.1.3.). (pág. 267)**

###### **III.2.2.2. Derecho de propiedad. (pág. 268)**

###### **III.2.2.3. Deber de contribuir y exoneración o disminución del mismo. (pág. 275)**

###### **III.2.2.4. Ley de Presupuestos y ayudas estatales. (pág. 280)**

###### **III.2.2.5. Forma de aprobación del Plan. (pág. 288)**

##### **III.2.3. Formulación legal de la posición subjetiva de las empresas. (pág. 295)**

###### **III.2.3.1. Planteamiento. (pág. 295)**

###### **III.2.3.2. Referencias legales. (pág. 299)**

###### **III.2.3.3. Significado del cuadro normativo. (pág. 305)**

###### **III.2.3.4. Naturaleza de la operación legal. (pág. 315)**

##### **III.2.4. Ambito y significado de la potestad normativa de la Administración en la reconversión industrial. (pág. 319)**

###### **III.2.4.1. Reglamentos generales de desarrollo. (pág. 319)**

**III.2.4.2. La ordenación sectorial. (pág. 326)**

**III.2.4.2.1. Elaboración del plan y declaración de sector en reconversión. (pág. 326)**

**III.2.4.2.2. Función de los Decretos sectoriales: reducción de la discrecionalidad vs. principio de no discriminación. (pág. 347)**

**III.2.4.2.3. Naturaleza de los Decretos sectoriales. (pág. 356)**

**III.2.4.3. Funcionalidad de la ordenación sectorial desde la perspectiva del régimen comunitario de ayudas estatales. (pág. 365)**

**III.2.4.3.1. Consideraciones previas. (pág. 365)**

**III.2.4.3.2. Principios comunitarios. (pág. 369)**

**III.2.4.3.3. Adecuación al régimen comunitario de ayudas sectoriales. (pág. 376)**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**CAPITULO IV**  
**=====**

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

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

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

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

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

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

IV.2.1.2.1. Iniciativa (pág. 446)

IV.2.1.2.2. Desarrollo (pág. 454)

IV.2.1.2.3. Decisión (pág. 452)

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

IV.2.2. El acto de inserción de las empresas en el plan. (pág. 476)

IV.2.2.1. El contenido. Especial consideración de su carácter heterogéneo y de la problemática que plantea en orden a su fiscalización. (pág. 476)

IV.2.2.1.1. Contenido (pág. 476)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV.5. La relación jurídica entre Administración y empresas. La operatividad de la categoría de ordenamiento sectorial.  
(pág. 565)

IV.5.1. Planteamiento (pág. 565)

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

**I N T R O D U C C I O N**

=====

## INTRODUCCION

=====

La reconversión industrial supone el ejercicio por el Estado de su poder de dirección del proceso económico en un determinado ámbito sectorial, la industria, y en relación a un número reducido de empresas, las que pertenecen a sectores que deben modificar su estructura productiva y el tipo de bienes fabricados. Este proceso de reconversión es ordenado por el Estado en tanto que estos sectores ocupan una determinada posición en la estructura económica del país. La reestructuración se llevará a la práctica a través de diferentes técnicas y procedimientos. Los poderes públicos determinan los objetivos a alcanzar, ponen medios para su consecución y, finalmente, las empresas, públicas o privadas, organizan y ejecutan su realización. El Estado dirige el proceso de recuperación de la industria desde una concepción unitaria de la ordenación económica, desde una perspectiva que atiende a la economía en su conjunto.

Este esquema se desarrolla en un marco institucional caracterizado por el gobierno público de la economía y la libertad de empresa en una economía de mercado. Es importante destacar estos dos elementos constitutivos del paradigma en el que nos situamos porque, en mi opinión, el marco jurídico-institucional condiciona y determina la formulación y el contenido de toda política pública y, significativamente, en el campo de la economía.

En este sentido la selección de la reconversión industrial como objeto de análisis es fácilmente justificable. De las distintas intervenciones públicas en la economía es la única cuya instrumentación jurídica es posterior, en su totalidad, a la promulgación de la Constitución de 1978. Además forma un sistema cerrado,

completo, con un inicio y un final determinado. Esta peculiaridad, típica desde otro punto de vista de las leyes-medida, ofrece un especial interés cuando se pretende estudiar el "modus operandi" de los poderes públicos en la actualidad. La instrumentación jurídica de la reconversión industrial presenta las notas que singularizan el quehacer de los poderes públicos en la economía: participación de los interesados en el proceso de toma de decisiones, flexibilidad y antiformalismo en la actuación, intercambiabilidad de las técnicas y formas de actuación, y utilización instrumental de fórmulas de Derecho privado. Además responde al esquema típico de la planificación económica y de la ordenación de actividades económicas mediante incentivos. Por tanto constituye un campo privilegiado para repensar y reformular las categorías dogmáticas utilizadas tradicionalmente en la sistematización de la actuación de la Administración en la economía.

El presente trabajo intenta perfilar los rasgos caracterizadores de la relación Administración-empresas en un sistema constitucional de Estado social y democrático de Derecho. El propósito es trazar el modelo de estructuración institucional de los poderes públicos y las empresas en la economía. Es un estudio jurídico-administrativo y, en consecuencia, se ha considerado conveniente efectuar la exposición utilizando como hilo conductor el análisis de la instrumentación jurídica de la política de reconversión industrial y, de forma detallada, la ejecución administrativa de esta política. Esta opción responde a los propios requerimientos de la dogmática jurídica, a la necesidad de construir las argumentaciones partiendo del derecho positivo. La ciencia del Derecho se ocupa de las normas positivas, fijando su sentido y sistematizándolas. Esta labor es la que hemos intentado realizar en este trabajo, exponiendo la coherencia de la reconversión industrial con el marco constitucional y comunitario que rige la actuación de los sujetos públicos y privados que operan en la economía.

Para ilustrar el significado, el alcance y, al mismo tiempo, las limitaciones de nuestro trabajo es preciso trazar brevemente el contexto de elaboración del mismo. Este entorno explica al mismo tiempo el interés por este tema.

La promulgación de la Constitución de 1978, fundamento de un nuevo orden socio-jurídico, coincide en el tiempo con el impacto de la crisis económica en la economía española. La conjunción de estos dos elementos parece que obliga a detenerse en el significado de la intervención pública en la economía y su alcance en relación a las empresas. Sobre todo porque no es una mera coincidencia temporal: nuestro texto constitucional refleja y sintetiza los términos de la relación economía-política en la actualidad. Las cuestiones de Derecho público económico de hoy no son en principio nuevas. Pero a menudo las generan las condiciones y situaciones sociales y políticas específicas de nuestro mundo, lo que requiere en consecuencia un proceso continuado de pensamiento crítico y constructivo.

En efecto, la crisis económica de los setenta tiene características distintas de las de los años treinta. La respuesta del Estado es también diferente: si dejamos al margen las posturas ideológicas más extremas es preciso señalar que existe un consenso en torno a la función de regulación macroeconómica, de estabilidad y desarrollo, y la función redistributiva y asistencial. Varían las posiciones en torno al alcance y contenido concreto de las intervenciones. Un gobierno público de la economía está hoy presente en todas las economías capitalistas, aunque en diverso grado y con diversos caracteres. Al reconocer que compete al Estado la tarea de asegurar el funcionamiento y desarrollo del sistema económico, se inserta la libertad económica privada en el marco establecido por los poderes públicos (GALGANO). Pero lo que me interesa ahora poner de relieve, situándome en el

nivel de la ejecución, de la gestión económica operativa y no en el nivel de la dirección, es un cambio de orientación muy significativo. Para llevar a cabo la ordenación de un determinado sector no es preciso ostentar su titularidad patrimonial. Los poderes públicos disponen de una batería de medios que les permiten dirigir sin necesidad de asumir la gestión directa. La determinación pública de los objetivos modula la libertad organizativa y contractual de las empresas, encuadra las opciones microeconómicas que éstas formulan. Este fenómeno se produce paralelamente al abandono de la primacía económica privada sobre la pública y a la reafirmación, en cambio, del primado de la economía de mercado, como criterio de conducta impuesta a la actividad empresarial pública. Fuera de los casos habilitados ex art. 128 de la Constitución, las empresas públicas o con participación pública actúan en el mercado en competencia con las privadas. La paridad de condiciones, implícita en nuestra Constitución, aparece claramente concretada en el tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y en la legislación derivada.

En este sentido, la política de reconversión industrial es un exponente significativo de esta tendencia que podemos caracterizar con los siguientes rasgos: dirección pública del proceso, no asunción pública de actividades de producción de bienes, paridad de trato entre empresa pública y empresa privada, reconocimiento de un ámbito de libre decisión y organización a las unidades organizativas en que se estructura el mercado, las empresas.

El conocimiento de la realidad sobre la que opera el derecho no es sólo útil sino imprescindible para el jurista, especialmente cuando esta realidad está sometida a un rápido y profundo proceso de modernización. Esta transformación se está acelerando por la apertura de nuestra economía y por el alineamiento institucional con las economías de nuestro entorno. Fenómeno este último

iniciado con los Acuerdos de la Moncloa, reforzado con la promulgación de la Constitución y acrecentado con la adhesión a la C.E.E. La creciente integración de las economías nacionales, proceso que se superpone a escala europea con la construcción del mercado único, obliga a replantear los instrumentos de ordenación de las actividades económicas.

La flexibilización y la agilización de las formas de intervención pública plantean al jurista la necesidad de acometer su categorización, ya que no pueden comportar una disminución de las garantías de los diferentes agentes económicos.

En mi opinión, en esta tarea de repensar los institutos y reglas que conforman el Derecho público económico es siempre preciso partir de la articulación constitucional de las relaciones Ley-Administración-Poder Judicial. En esta dirección debemos realizar algunas consideraciones.

En primer lugar, en torno al significado y contenido de la ley. La teoría de la generalidad de la ley, que gozó de gran predicamento hasta la primera mitad de nuestro siglo, se encuentra hoy en franca crisis. La nueva situación es corolario de las transformaciones experimentadas por el Estado. El dogma de la generalidad de la ley cede ante la evidencia que supone la proliferación de leyes singulares. La interacción Estado-sociedad y la asunción de nuevas tareas por parte de los poderes públicos transforman la función y el contenido de la ley. La función de la ley ya no es garantizar la autonomía entre las esferas e intereses del Estado y la sociedad civil, de la política y la economía, sino, por el contrario, la de servir de garantía de participación e intervención de los diversos sujetos políticos y sociales. El principio de la generalidad de la ley era una exigencia lógica de la separación entre Estado y sociedad, en el que aquél se limitaba a ordenar el

desarrollo "espontáneo" de ésta regulando abstractamente las relaciones típicas del tráfico jurídico privado. El pluralismo social y la enorme complejidad que el desarrollo técnico ha introducido en nuestra sociedad reducen el papel desempeñado por las reglas dotadas de un gran nivel de abstracción. Ante problemas concretos el legislador debe aportar soluciones específicas. Esto significa una modulación de las notas de generalidad y abstracción caracterizadoras del concepto de ley. En un contexto social en el que es un valor la multiplicidad de sujetos, la diversidad social, las características configuradoras de la ley liberal son sustituidas por sus características opuestas, sectorialidad y particularidad. En este proceso adquiere toda su importancia el procedimiento legislativo en tanto que cauce de discusión, publicidad y transparencia en el proceso de toma de decisiones. En este sentido, la legislación de reconversión industrial típica ley medida, corresponde a esta característica que es propia de nuestro tiempo.

Por último, en relación al contenido de las leyes de planificación y en orden a su caracterización señalaremos solamente que no tienen la estructura lógica tradicional de las reglas jurídicas. Fijan los objetivos de la acción y dejan la selección de las medidas, dentro de unos límites, a los propios realizadores. Esta formulación es adecuada a la estructura de las relaciones entre programación pública y actividad de los agentes económicos. Es funcional con el gobierno público de la economía y la libertad de empresa.

En segundo lugar, en torno a la posición constitucional de la Administración, queremos señalar algunas cuestiones estrechamente vinculadas a la reflexión anterior. Así es preciso recordar que el órgano que dirige la Administración, el Gobierno, tiene unas funciones de naturaleza política constitucionalmente asignadas y que se fundamentan en su legitimidad democrática. La transformación de la función y contenido

de la ley comporta el traslado en sede parlamentaria de una competencia tradicionalmente asignada al Ejecutivo. Ello opera una transformación del papel de este último. Por una parte cabe señalar que la pérdida de abstracción de la ley disminuye el campo de libre actuación de la Administración al estar ésta más sujeta por el contenido de las prescripciones del legislador. En este sentido la Administración "ejecuta" la ley, en la posición característica de subordinación. Pero al mismo tiempo existe un tipo de decisiones, señaladamente en el ámbito de la economía, de carácter político, necesariamente discrecional. Determinadas medidas no son susceptibles de valoración jurídica, responden a una determinada concepción económica y se enmarcan en una política más general. En este caso parece que la sede idónea para su adaptación es el Gobierno, separando así lo que es creación, en el marco de la ley, y ejecución. No todo es enjuiciable jurídicamente, pero sí debe serlo política y económicamente en el foro de discusión apropiado para este debate, el Parlamento. Así, la aprobación de los planes de reconversión de ámbito sectorial corresponde al Gobierno, de acuerdo con lo establecido en las distintas leyes de reconversión industrial. En cambio, en la fase posterior, la aprobación de los programas empresariales es competencia de la Administración.

Finalmente, en relación a la posición constitucional del Poder Judicial, queremos solamente señalar la extensión de su función de control. Toda la actividad de la Administración está sometida a control jurisdiccional pero en el ejercicio de esta función no se podrá alterar el reparto constitucional de poderes. Los tribunales no pueden substituir al Gobierno en la dirección de la política del país.

Hasta ahora nos hemos referido brevemente a las relaciones Economía-Derecho, Administración y empresas, y la articulación de los poderes constitucionales. Es preciso introducir un nuevo elemento que se inserte

también en la doble perspectiva que hemos utilizado. Cambio económico derivado de la crisis, cambio jurídico-institucional derivado de la Constitución. La Constitución preve una distribución vertical del poder político a través de la creación de las Comunidades Autónomas. Este proceso se superpone al de redefinición del rol de las diferentes instancias territoriales en la economía generado en el periodo de crisis económica. El carácter estructural de la misma ha originado diversas líneas de análisis que confluyen en asignar un mayor protagonismo a los niveles subestatales. Los conceptos de "potencial endógeno" de una región y de "distrito industrial" sientan sobre nuevas bases la política industrial. Las nuevas tecnologías permiten la descentralización productiva. A esta fragmentación de la realidad productiva corresponde una fragmentación de los centros decisionales y los actores de la política industrial. Estos se reparten las tareas constituyendo un complejo macrosistema organizado en una red de relaciones. La institucionalización de las Comunidades Autónomas permite tomar en consideración la vertiente territorial de una política de carácter sectorial.

En este sentido, en mi opinión, el papel asignado a las Comunidades Autónomas en las distintas leyes de reconversión industrial no responde a su posición constitucional ni a la función económica que desarrollan en la concepción actual de la política industrial.

Expuesta la justificación temática del objeto de análisis me parece oportuno señalar sus límites. Se trata de un trabajo de Derecho público económico que, como se ha señalado anteriormente, pretende estudiar el régimen jurídico-administrativo de la reconversión industrial en tanto que exponente de las relaciones que caracterizan respectivamente la posición de los poderes públicos y las empresas en un Estado social y democrático de Derecho en un contexto económico abierto y competitivo. No se pretende abarcar otras perspectivas jurídicas distintas

de la rama ordinamental enunciada. En particular, queda excluido el análisis juridico-privado de problemas conexos a las técnicas administrativas empleadas, como el Derecho de oligopolios o cárteles. Solamente he considerado los aspectos de "ius público" del Derecho de la competencia. Tampoco he tratado las cuestiones que inciden en el campo del Derecho Penal, como el delito fiscal. Finalmente es de destacar que incluso dentro de esta perspectiva tampoco he agotado todas las cuestiones. He elegido el aspecto estructural, en tanto permite aproximarse a la caracterización de la relación jurídica entre Administración y empresas. No he entrado por tanto a analizar los distintos incentivos utilizados en la instrumentación de la política de reconversión. La explicación es muy sencilla. En algunos casos pertenecen a otras parcelas del ordenamiento (laboral, mercantil, fiscal) y en otros existen importantes monografías de factura reciente, posteriores a la Constitución (subvención y crédito oficial).

Finalmente es preciso verificar una consideración de orden metodológico. Antes he señalado la necesidad de tener siempre muy presente la realidad sobre la que operan las normas jurídicas. Esta perspectiva permite contemplar la función metajurídica que desempeñan las distintas instituciones. Este punto de vista es imprescindible en aras a la construcción de un sistema operativo, ordenado, coherente que explique de forma integrada las distintas figuras. Pero entiendo que no puede integrarse en el razonamiento jurídico, aunque esté latente. En este sentido no he pretendido adoptar un enfoque de ciencia política o económico, a través del cual valorar los logros de esta política pública. En cambio he realizado un esfuerzo por concitar toda suerte de conocimientos extrajurídicos de que disponía. He intentado en todo momento argumentar en términos jurídicos, evitando el manejo de expresiones y conceptos procedentes de la literatura económica ya que considero que generalmente no pueden traducirse en categorías

juridicas, sobre todo cuando su mismo significado no es pacifico en el ambito del que proceden.

C A P I T U L O    I

=====

LA ADOPCION DE UNA POLITICA  
DE RECONVERSION INDUSTRIAL:  
SU FORMULACION LEGAL

I.1. EL SIGNIFICADO DE LA RECONVERSION INDUSTRIAL: EL COMPONENTE INDUSTRIAL DE LA CRISIS ECONOMICA Y LA ADOPCION DE UNA ESTRATEGIA ACTIVA DE AJUSTE <sup>1</sup>

La industria ha sido golpeada duramente por la crisis económica <sup>2</sup>. Los sistemas productivos han sufrido los efectos de los cambios en la composición de la demanda, del aumento de la competencia internacional, del envejecimiento de sus productos, de la crisis del sistema de la gran empresa. En este contexto la política de reconversión se entiende como una estrategia de ajuste ante la crisis. El cambio de los precios relativos de los factores y de los productos, y la aparición de los denominados nuevos países industrializados hicieron perder a determinados sectores industriales la ventaja comparativa que habían alcanzado. No obstante, la mayoría de países reaccionaron con rapidez reduciendo capacidades excedentarias y canalizando mayores recursos hacia nuevas industrias y actividades.

La reestructuración del sistema productivo es un rasgo característico e inherente al desarrollo económico. El ajuste productivo se produce de forma permanente para

---

<sup>1</sup> En este sentido, Vid. SEGURA, J.: "La crisis económica como crisis industrial: la necesidad de una estrategia activa", P.R.E., 1983, 15, págs. 305 a 316. Las razones de una política industrial activa en la reestructuración de sectores también en MARAVALL, F. y FANJUL, O.: "Estrategia industrial y competencia en una economía abierta: algunas reflexiones", Información Comercial Española, 1983, 604, pág. 186, recogido posteriormente en MARAVALL, F.: Economía y política industrial en España, Madrid, 1987, págs. 184 a 197.

<sup>2</sup> Pese a que la crisis se ha manifestado en todos los sectores, ha sido principalmente una crisis que ha comportado una desindustrialización, puesto que ha disminuido la importancia relativa del sector industrial en el conjunto de la actividad económica. Vid J.M. BRICALL et alia, AA.VV., Desindustrialització a Catalunya, 1985.

adecuar las unidades de producción a la nueva demanda. Pero cuando esta operación no es intraempresarial, cuando las transformaciones exigidas no son de tipo coyuntural e implican soluciones sectoriales o exigen mayores recursos, entonces el mercado no cumple de forma eficiente el papel de asignación de recursos. La intervención de los poderes públicos juega en una doble dirección: obtención de los recursos necesarios manteniendo los equilibrios financieros y comerciales a corto plazo, y elección de las prioridades y coordinación estratégica de las decisiones en su conjunto.

Al mencionar la idea de estrategia estamos indicando ya que la política será necesariamente selectiva y discriminadora entre sectores, actividades e incluso empresas, en el sentido de determinar qué procesos productivos, tecnologías y empresas favorecer e incentivar. Esto requiere determinar prioridades con un alto grado de desagregación dentro de la estructura productiva.<sup>3</sup> En consecuencia implica la toma de decisiones que comprometen recursos públicos y privados durante un dilatado periodo de tiempo.

El objetivo de la política de reconversión industrial es dirigir y facilitar los ajustes de la estructura productiva, lo que exige un planteamiento temporal, unas prioridades y el mantenimiento de unas decisiones a medio y largo plazo. El marco en el que opera esta política debe ser pues un marco necesariamente integrado, cohesionado, dentro de algún tipo de programación.

Con el término de "reconversión", que no consta en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española,

---

<sup>3</sup> Es preciso señalar que el concepto "política" implica siempre la noción de selección: entre diferentes alternativas. Pero en este supuesto esta idea es esencial, determinante para el buen fin de la política adoptada.

se alude a transformaciones profundas del aparato productivo. Este término sugiere más que otros a veces empleados - como el de "reestructuración" - el alcance de las transformaciones. Sobre todo señala la doble dirección de la estrategia a seguir para afrontar los cambios necesarios <sup>4</sup>. Significa la adecuada combinación industrialización-desindustrialización, en el sentido que el proceso de reconversión industrial precisa reducir capacidades y plantillas, y requiere mejoras tecnológicas en sectores tradicionales. Pero al mismo tiempo que se produce un abandono de determinadas actividades para las que no se cuenta con ventajas comparativas, se potencia la especialización en aquellas otras en las que éstas sean significativas. Esto significa una reasignación de recursos <sup>5</sup>.

La crisis opera en un doble sentido. En determinados sectores - como por ejemplo en siderurgia y construcción naval - se produce un exceso de capacidad productiva ante la falta de demanda, y en otros hay insuficiencia de oferta de productos industriales, como sucede en determinados segmentos de los sectores mencionados.

---

<sup>4</sup> En este sentido la legislación italiana distingue entre "proyectos de reestructuración" que implican reorganización, racionalización, renovación o actualización, y "proyectos de reconversión", orientados hacia la substitución y la innovación. (Ley nº 675 de 12 de agosto de 1977, sobre las coordinación de la política industrial, la reestructuración, la reconversión y el desarrollo del sector... Vid. sobre la experiencia italiana, GHEZZI, G.: "La reconversión industrial en Italia", Relaciones laborales, 1984, 0, págs. 43 y ss.; SALVI, G.: "Sistema degli incentivi e riconversione industriale". Democrazia e Diritto, 1977, 2, págs. 265 y ss.; D'ANIELLO, E.: "Modalità di determinazione degli indirizzi di politica industriale e sistema di governo delle agevolazione finanziarie nella legge nº 675 del 1977", Rev. trin. D.P., 1978, págs. 940 y ss.; FORTE, F.: "Neomercantilismo e riconversione industriale", Mondoperaio, 1977, 3.

<sup>5</sup> ALBENTOSA, L.: "Una aproximación a la política de reestructuración industrial", Cuadernos Económicos de I.C.E., 1983, 22-23, págs. 184-185.

La reestructuración está dirigida a causar intencionadamente cambios estructurales en ciertas ramas de la industria, y a mejorar y modernizar el aparato productivo de algunos sectores <sup>6</sup>. El objetivo general es situar la economía en condiciones tales que el ajuste productivo conduzca a una posición económica competitiva internacionalmente <sup>7</sup>. El Libro Blanco de la Reindustrialización identifica la "política de reconversión industrial" con la reestructuración interna de los sectores en crisis para ajustarlos a las nuevas condiciones del entorno internacional <sup>8</sup>.

En este sentido podemos señalar que el rasgo característico de este tipo de readaptación del aparato productivo de una economía es la profundidad de la crisis que obliga a adoptar medidas fuertes, de ruptura <sup>9</sup> y <sup>10</sup>.

La política de reconversión se justifica por las imperfecciones de los mercados como mecanismos de asignación de recursos, fundamentalmente los mercados de capital y trabajo. Pero además en nuestro país se

---

<sup>6</sup> Hemos utilizado el vocablo reestructuración como sinónimo de reconversión una vez precisado el significado de este último.

<sup>7</sup> SEGURA, J.: "La crisis económica...", op. cit..

<sup>8</sup> Ministerio de Industria y Energía, Madrid, 1983, pág. 204.

<sup>9</sup> La vinculación de la noción de reconversión con la idea de ruptura en LYON-CAEN, A.: "Derecho del trabajo y reconversiones industriales. Algunas reflexiones a partir del ejemplo francés", Relaciones Laborales, 1984, O, pág. 28.

<sup>10</sup> El término reconversión tiene su origen remoto en la situación de inadaptación de una economía provocada por un conflicto bélico. Así, durante el conflicto, o con posterioridad al mismo ya en período de paz, se tiene que readaptar con gran rapidez el aparato productivo ante el reto de la nueva situación planteada. "Reconvertir" es transformar profundamente la estructura productiva, para utilizarla en un sentido distinto al que se venía empleando hasta el momento. La idea de cambio profundo en SALVI, G.: "Sistema degli incentivi...", op. cit.

justificará por la urgencia de recuperar la competitividad de cara a afrontar la integración en la Comunidad Económica Europea. Se trata de un "shock" inicial, dirigido a romper la inercia. Tras el primer impulso, las propias empresas deben ser capaces de realizar por sí solas el "ajuste permanente" a que obliga la competencia internacional <sup>11</sup>.

De esta forma podemos señalar las coordenadas que encuadran la política de reconversión industrial: a) contexto de crisis económica y no de desarrollo económico; b) proceso de apertura de la economía española en un marco internacional de integración constante; c) reconocimiento del papel del mercado pero al mismo tiempo de sus imperfecciones en la asignación de recursos.

La descripción de lo que entendemos por reconversión industrial nos permite mostrar los rasgos que caracterizan esta política pública, y al mismo tiempo diferenciarla de otros tipos de intervención pública.

En primer lugar podemos señalar la diferencia entre la reconversión y el auxilio provisional a las empresas. La política de reconversión industrial tiene un horizonte temporal de medio y largo plazo. La estrategia se perfila en función de unos objetivos que no tienen carácter inmediato. No se pretende abordar una situación coyuntural sino estructural, atendiendo al entorno internacional. Por este motivo la unidad que se toma en consideración es el sector y no la empresa.

En segundo lugar, podemos diferenciar entre la dirección y el mero apoyo al sector privado. En una política de ajuste activa, los poderes públicos orientan a las empresas mediante la selección de los sectores y la

<sup>11</sup> MARAVALL, F.: "La evolución de los sectores industriales con planes de reconversión", en Economía y política industrial en España, op. cit., pág. 206.

determinación de los criterios. Influyen no solamente en la dirección, sino también en la velocidad del proceso. La identificación de los problemas, la determinación de las áreas viables del sector en las que debe producirse la inversión necesaria para innovar constituyen aspectos importantes de la intervención pública <sup>12</sup>. La Administración juega un papel catalizador activando y organizando los ajustes sectoriales. Pero la realización del cambio estructural requiere una actitud dinámica del sector empresarial.

Los poderes públicos tienen, pues, que orientar selectivamente el proceso. Para esto se requiere un marco legal; definir el marco adecuado de cooperación entre la Administración y las empresas, fijando con claridad lo que constituye la colaboración entre una y otra esfera de actuación. Así mismo es preciso diseñar el mecanismo de participación de los agentes en la realización de los planes sectoriales y en el posterior control de su ejecución.

A partir de 1975 se ponen en marcha en el seno de los países de la CEE un conjunto de medidas que configuran lo que actualmente se denomina reconversión industrial y que recaerán en los sectores siderúrgico, textil y construcción naval <sup>13</sup>.

En cambio en España, seguramente debido al retraso con que se afrontó la crisis económica por las

<sup>12</sup> SEGURA, J.: op. cit.

<sup>13</sup> Vid una exposición de la política comunitaria en estos sectores en RAMBLA JOVANI, A. y DE LAS HERAS SANZ, C.: La política industrial de las Comunidades Europeas, Madrid, 1986, 25 a 34 y 157 a 186; I.E.L.S.S.: La política de reconversión industrial en Europa: aspectos laborales, Madrid, 1984; VAN HEESCH, T.: "Política de reestructuración en la O.C.D.E.", E.I., 1983, 232, págs. 161 y ss; JACQUEMIN, A.: "Los ajustes estructurales y la coordinación de las estrategias industriales en la C.E.E. Problemas y perspectivas", P.E.E., 1983, 15, págs. 74 y ss.

características políticas derivadas de la transición, no existe entonces una conciencia generalizada sobre el carácter central de la crisis de la industria en la crisis económica. Así, en el documento programático básico del inicio de la democracia, los denominados Pactos de la Moncloa, no aparece ninguna referencia a la necesidad de una política industrial <sup>14</sup>. La constatación del carácter estructural de la crisis económica se produce de forma tardía en España, a pesar de la magnitud de los problemas por los que atravesaban sectores muy representativos de su industria. Solamente a partir de 1980 se generaliza la preocupación en los medios políticos, económicos y sindicales, por la extensión y gravedad de la crisis que afecta a la industria española <sup>15</sup>, crisis que adquiere peculiaridades propias derivadas del modelo de desarrollo seguido en los años sesenta <sup>16</sup>.

En este contexto aparecen como causas específicas en relación a los países desarrollados de nuestro entorno las siguientes: el retraso y obsolescencia de la tecnología;

<sup>14</sup> Acuerdo sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía, aprobado el 27 de octubre de 1977. Los Pactos de la Moncloa, Servicio Central de Publicaciones, Madrid, 1977.

<sup>15</sup> El año 1980 marca el cambio y se producen una serie de acontecimientos que muestran una amplia concienciación sobre la trascendencia de la crisis industrial. En este sentido es ilustrativo el número 5 de Papeles de Economía Española donde se recogen las opiniones de sectores empresariales y sindicales así como las conclusiones de un Symposium realizado en Madrid y que trató de forma monográfica el problema. Vid., especialmente el editorial y la opinión del, en aquel entonces, Ministro de Industria y Energía, BAYON, I.: "La tarea de la Reconversión es la más urgente junto con la inflación y el desempleo", pág. 21. Una síntesis de la opinión de las organizaciones empresariales y sindicales en GARCIA BECEDAS, G.: Reconversiones industriales y ordenamiento laboral, Madrid, 1989, págs. 76 a 89.

<sup>16</sup> SEGURA, J.: op. cit. señala los desequilibrios que han frenado periódicamente el proceso de acumulación español, con especial incidencia en la descompensación productiva. En el mismo sentido DEL CASTILLO RODRIGUEZ-ACOSTA, J.: "Reconversión industrial", H.P.E., 1982, 79, pág. 87.

la baja productividad del empleo existente; la inadecuada dimensión empresarial; una deficiente estructura financiera, con una evidente ausencia de aportación de capitales propios en los años anteriores; y un exceso de plantillas <sup>17</sup>.

Los objetivos aparecen claros. Se trata de evitar la desaparición de las empresas, facilitar la reconversión tecnológica y comercial, redimensionar las empresas y facilitar la producción de modo rentable y a costes competitivos. Se pretende pues modificar los métodos de producción para reducir costes y alterar la naturaleza de los bienes producidos, reorientando la especialización hacia aquellas mercancías donde se pueda mantener la ventaja comparativa. Se toma en consideración una nueva tendencia según la cual, la ventaja clave de la competitividad industrial no es tanto el factor precio, como el grado de novedad, el dominio de un cierto segmento del mercado y la calidad técnica.

Este diagnóstico se fundamenta pues en tres ejes: falta de competitividad, falta de desarrollo tecnológico y sistemas de gestión empresarial inadecuados. Todo ello conduce a la necesidad de inversiones muy importantes, no siempre susceptibles de ser asumidas por las empresas de motu proprio, y a la necesidad de personal con un grado de especialización diferente del existente; elementos que el mercado de por sí se ve incapaz de suministrar en cantidad suficiente <sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> ORTUN SILVAN, P. y SANCHEZ JUNCO, J.F.: "La política de reconversión industrial en España hasta 1983", E.L., enero-febrero, págs. 65 y ss.

<sup>18</sup> En este sentido es preciso señalar que en Francia la reconversión no se entenderá tanto referida a las empresas como a los trabajadores. Se insistirá mucho en la necesidad de proceder a una readaptación profesional acorde con los nuevos requerimientos tecnológicos. Ello explica que las medidas adoptadas incidan especialmente en el campo del Derecho laboral. Vid. LYON-CAEN, A.: op. cit.; y I.E.L.S.S.: La política de reconversión..., op. cit.

Así existía una coincidencia general en el diagnóstico y en la urgencia de acometer una política pública de ajuste para el tratamiento de la crisis. También se constataba que un retraso mayor en su formulación operativa y realización conllevaría fuertes pérdidas y obligaría a actuar en situaciones muy deterioradas. Todo ello permitió abordar el reajuste industrial desde unas premisas de coincidencia general entre los agentes implicados y los poderes públicos. Aunque también es preciso señalar que no existía coincidencia en la fase posterior: en el alcance de las medidas a adoptar y en su instrumentación precisa.

El margen de maniobra se percibía muy estrecho lo que facilitaba que se abordara una política de ajuste positivo con la aceptación generalizada de dos principios: el papel ordenador del Estado y el protagonismo en el proceso de reconversión de los agentes sociales, empresarios y trabajadores <sup>19</sup>. La dirección del proceso por el Estado permite garantizar tanto el interés público final de las acciones, como la coordinación de esta reestructuración industrial con la política económica general para conseguir la armonía con los objetivos macroeconómicos <sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> El concepto de ajuste positivo se encuentra ya en el documento adoptado en Junio de 1978 por los ministros de la O.C.D.E., "Orientaciones generales sobre Medidas para facilitar Ajustes estructurales". Las políticas de ajustes positivos deben comprenderse en su contraposición a las de carácter defensivo. Vid. SEGURA, J.: op. cit., págs. 309 y ss.; VAN HEESCH, T.: op. cit., págs. 168 y 169. Esta contraposición la utilizará SOLCHAGA, C.: "Las políticas de ajuste positivo se dirigen hacia una readaptación real del sector, corrigiendo las imperfecciones y lentitudes del mecanismo de mercado y buscando adecuar las empresas a un mayor nivel de competitividad, en tanto que el ajuste defensivo consiste en el intento de tratar de mantener artificialmente el empleo o los salarios reales en el sector, que en ausencia del intervencionismo, sufriría una disminución del empleo.", tomo la cita de GARCIA BECEDAS, G.: op. cit., pág. 69, nota 84.

<sup>20</sup> Vid BAYON, I.: op. cit.

Podemos diferenciar en el plano teórico dos actitudes de principio frente al ajuste. La primera consistiría en dejar que el proceso de cambio se inspire en el mercado, buscando la eficacia plena de los mecanismos de competencia, eliminando la rigidez con la que operan los mercados de productos y factores (capital y trabajo). La otra posición trataría de definir una política industrial voluntarista y concertada con los agentes económicos, fijando objetivos para la actividad industrial y utilizando medios coactivos y estimulantes, así como actuando mediante la empresa pública y la planificación contractual. La cuestión radica en que nada garantiza que el libre juego de las fuerzas del mercado permita la supervivencia de las mejores y la caída de las ineficientes; el problema estructural puede pervivir. Por otra parte una política de socialización de pérdidas puede ser aparente solución a corto plazo sin permitir abordar la cuestión de fondo.

La O.C.D.E., organismo que fue el primero en utilizar el término "ajuste", recomienda la adopción de una serie de criterios rectores de las políticas de ajuste positivo: formulación explícita de las políticas por sectores; condicionalidad de las ayudas públicas; revisiones periódicas de los progresos conseguidos; vigilancia en la reducción de las capacidades de las industrias sometidas a reconversión; y transparencia en las concesiones a los sectores que tratan de ajustarse, en particular para las medidas que no tienen una incidencia presupuestaria directa.

En este contexto, por reconversión industrial se entiende un conjunto integrado de diversas medidas específicas de carácter sectorial con la finalidad de modificar la estructura productiva <sup>21</sup>. La reconversión

---

<sup>21</sup> "Nos hallamos, por el contrario, frente a una situación globalmente crítica del aparato industrial, que

es en este sentido un instrumento muy diferente del ideado anteriormente, y conocido como "declaración de sector de interés preferente", que respondía a la necesidad de expandir la producción en determinados sectores <sup>22</sup>. Esta técnica, a pesar de su carácter inadecuado, se utiliza en algún momento para afrontar problemas de carácter urgente en alguna empresa. La inadecuación aparece con nitidez si atendemos a un rasgo común en todos los sectores acogidos a planes de reconversión y que consiste en el exceso de capacidad productiva reorientándola al mismo tiempo, a través de la concentración de plantas y empresas.

La falta de visión de conjunto había comportado anteriormente la adopción de medidas de apoyo de carácter individual, apoyo que en algún caso había conducido a una distorsión de las reglas de la competencia de forma que con posterioridad había sido necesario acudir en ayuda de otras empresas del sector afectadas. La falta de una normativa general y con rango de ley dificulta la adopción de nuevas medidas específicas y obliga a recurrir a normas que no estaban especialmente previstas para los objetivos perseguidos, mientras que los beneficios (fiscales, acceso al crédito oficial, expropiación forzosa) no eran los más adecuados a la nueva situación <sup>23</sup>.

---

manifiesta sobrecapacidad productiva frente al estancamiento, la caída o la alteración cualitativa de la demanda (v.gr., aceros comunes o línea blanca de electromésticos), que soporta elevados costes unitarios agravados por una productividad escasa (v.gr. aceros especiales o automoción), que experimenta desfase tecnológico agudo (v.gr., componentes electrónicos), que padece la súbita caída de la demanda exterior (v.gr., construcción naval), o que origina la desorganización general del mercado (v.gr. semitransformados del cobre)."

<sup>22</sup> En el mismo sentido GARCIA BECEDAS, G.: op. cit., pág. 69.

<sup>23</sup> Inadecuación que se percibe en el R.D. 2.200 /1980, de 26 de septiembre de reconversión del sector de fabricación de electrodomésticos de línea blanca, que declara al sector de interés preferente; la única

Esta situación exigirá un marco jurídico adecuado, que permita abordar con carácter general la reconversión de una serie de sectores, diseñando una política que posibilite a medio plazo una estructura industrial viable. No parecía deseable continuar con medidas de "parcheo", basadas fundamentalmente en la vía del apoyo singularizado mediante el recurso al crédito oficial <sup>26</sup>. Las características del tipo de intervención pública en que consiste la reconversión industrial comportan la necesidad de una ley que autorice a la Administración a ordenar la actividad industrial preservando el contenido esencial del derecho a la libertad de empresa (art. 38 C.E.). La norma con rango de ley es necesaria no solamente porque se produce una modulación del derecho a la libertad de empresa (por las medidas que la reestructuración del sector pueda implicar) sino porque el abanico de instrumentos a utilizar requiere la existencia previa de una norma con rango de ley por imperativo del principio de reserva de ley que cubre una parte de las materias a regular.

---

finalidad de esta subsunción es la de facilitar a las empresas los beneficios previstos en la Ley 152/1983, de Industrias de interés preferente.

<sup>26</sup> Art. 15 de la Ley de Crédito Oficial, disposición de carácter muy genérico: "Los créditos excepcionales que el Gobierno acuerde conceder por importantes motivos de orden económico o social se ajustarán a las normas siguientes:

a) serán otorgados por la Entidad Oficial de Crédito que en cada caso determine el Instituto o por el Banco Exterior de España.

b) las operaciones a que den lugar se contabilizarán separadamente y las pérdidas que pudieran producirse serán objeto de especial previsión presupuestaria.

c) los acuerdos de concesión deberán publicarse en el Boletín Oficial del Estado."

## 1.2. LA RESPUESTA DEL ORDENAMIENTO ANTE LA CRISIS ESTRUCTURAL DE LA INDUSTRIA: LA LEGISLACION DE RECONVERSION INDUSTRIAL.

### 1.2.1. CONSIDERACIONES PREVIAS.

Supuesto el carácter estructural de la crisis que atravesaban varios sectores de la industria de nuestro país, el ordenamiento reacciona atendiendo a esta peculiaridad <sup>1</sup>. Al tratarse de una crisis originada en la estructura productiva, el centro de interés de toda política destinada a afrontar la situación reside en el sector y no en determinadas unidades productivas o empresas en concreto. La perspectiva sectorial, necesaria para un tratamiento de conjunto, impide la tona en consideración de otros métodos de reorganización de empresas en crisis que operan precisamente sobre la unidad empresarial.

Pero, además, el tratamiento sectorial de la reestructuración industrial presenta otros elementos diferenciales en relación a la respuesta tradicionalmente dispensada a la crisis por el ordenamiento <sup>2</sup>. El más

---

<sup>1</sup> La idea de que la reacción del ordenamiento jurídico frente a la crisis económica de una empresa o sector de empresas adopta manifestaciones diversas según cual sea el "catalizador" que haga posible tal reacción, en DIAZ MORENO, A.: "Las perspectivas de la protección de los depósitos en Italia: el futuro "Fondo di tutela dei depositi bancari"", en R.D.B.y B., 1987, 26, pág. 341.; y la referencia al trabajo de SANTINI: "Soluciones jurídicas al estado de crisis de la empresa en los sistemas de economía de mercado" en La reforma del Derecho de quiebra, Madrid, 1982.

<sup>2</sup> En relación a los distintos métodos de tratamiento de la crisis de las empresas, Vid. BISBAL, J.: La empresa en crisis y el derecho de quiebras, Zaragoza, 1986.

destacable es seguramente su carácter preventivo. La normación se produce con carácter previo a la eclosión de los efectos de la crisis <sup>3</sup>. La fase patológica no está avanzada, no es irreversible <sup>4</sup>. Si la situación fuese irreversible, la intervención tendría un mero carácter de salvamento, y podría significar meramente la paralización durante un determinado período de tiempo de los efectos de la crisis. La reconversión no pretende congelar el estado de crisis sino encauzar y racionalizar los procesos productivos, adaptándolos a las condiciones de mercado. De ahí que se utilice la noción de ajuste <sup>5</sup>.

Este tratamiento no es solamente preventivo en el sentido señalado, sino que además pretende operar sobre

---

<sup>3</sup> En el mismo sentido GARCIA BECEDAS, G.: Reconversiones industriales, op. cit., pág. 58

<sup>4</sup> Por esto, a diferencia de JIMENEZ BLANCO, no creo que la legislación de reconversión industrial pretenda meramente evitar la aplicación de los procedimientos concursales. El fenómeno es más complejo. Señalemos solamente que en algunos sectores, la posibilidad de una crisis de las empresas en términos que impliquen el juego de los procedimientos concursales es una posibilidad predecible en un futuro próximo, cuando con ocasión del ingreso en la C.E.E. se eliminen progresivamente los aranceles protectores. Pero este no es un evento inmediato cuando se adopta la política de reconversión, y además la desaparición de éstos se produce de forma paulatina. Para comprender el significado de la reconversión y su diferencia con otras políticas públicas, es preciso recordar que en algunos sectores se produce la sorprendente situación que a continuación se describe. Una parte de las empresas tiene una saneada situación financiera, pero un obsoleto aparato productivo. En cambio, otras empresas están en graves apuros financieros, pero como precisamente esto se debe al hecho de haber invertido, disponen de unas instalaciones modernas y adecuadas a lo que debe fabricarse en las actuales circunstancias. Vid la opinión del autor citado en "La legislación sobre reconversión y reindustrialización", R.E.D.A., 1984, 47, pág. 358.

<sup>5</sup> Este es el sentido de la reconversión. Esto no significa que en determinados casos se haya utilizado el "paraguas" de la legislación reconversora para "ayudar" a empresas que atravesaban una situación delicada motivada por razones internas, es decir, propias de la política empresarial desarrollada y no por factores exógenos.

las causas. Es preciso señalar que de la naturaleza de la crisis se deriva que los problemas patrimoniales y financieros, que constituyen el objetivo primordial de los distintos sistemas de abordar las crisis empresariales, no constituyen en este caso el objetivo central. Estos problemas son mera consecuencia de la inadaptación de los procesos productivos y de los productos elaborados a las exigencias del desarrollo económico y tecnológico. La reconversión industrial intenta atacar la raíz de esta inadecuación.

En consecuencia, como la crisis a la que han llegado los sectores tiene especificidad propia y exige tratamiento diferenciado, se requiere una normativa adecuada a estos rasgos <sup>6</sup>. Los sectores afectados por la crisis tienen carácter estratégico para la economía nacional; ocupan una posición peculiar en la estructura económica del país que se deriva de diversos tipos de consideraciones. Los fines de reconversión que se persiguen son de carácter general, en el sentido que superan la esfera de interés de las empresas del sector. Las distintas categorías de sujetos implicados son portadoras no solamente de intereses contradictorios, sino que además no necesariamente tienen vínculo contractual con la empresa. Con todos estos elementos se requiere buscar un método que facilite la composición de los intereses públicos y privados en presencia. Intereses públicos en tanto el Estado no puede desentenderse del desarrollo económico en general y, en particular, porque

---

<sup>6</sup> En este sentido BISBAL señala que "el método de mercado parte de la hipótesis de que todos los quebrados potenciales son iguales, o por lo menos que no existen diferencias sustanciales entre ellos que exijan un tratamiento diferenciado. También supone que la crisis, sea cual sea el camino por el que se llega, tiene una naturaleza semejante y su manifestación inequívoca es la imposibilidad de satisfacer a los acreedores en el modo y en el tiempo previsto. Como consiste en un método de composición de intereses privados, los conflictos que puedan surgir se atribuyen a la competencia de los tribunales", op. cit., pág. 34.

aportará los fondos públicos necesarios para la consecución del objetivo perseguido: la reconversión del sector en una determinada dirección.

Puesto que no todos los sectores atraviesan por la misma situación, ni tienen la misma estructura empresarial, ni están en idéntica posición en el mercado, no solamente sirve la ley general, sino que la normación que se dicta para hacer frente a la situación de crisis no puede decidir ex ante la solución de cada sector y, dentro de éste, la de cada empresa. La oportunidad del tratamiento depende de cada caso concreto. Ello significa que la ley especial no define el presupuesto objetivo de la aplicación del régimen diseñado por ésta, sino que configura un tipo abierto <sup>7</sup>.

Al no fijar el presupuesto de hecho se plantea la cuestión relativa a qué sujeto compete la determinación de la existencia de la situación de crisis, apreciación que reviste no solamente una complejidad tal que ya no es posible predeterminarla en función de un único criterio, sino que además, al tratarse de sectores económicos y no de unidades individuales, la Administración actúa sus poderes constitucionales <sup>8</sup>. El asignar la competencia a la Administración no obedece a razones puramente técnicas, en cuanto ésta dispone de más y mejores medios que los tribunales; cuando la ley no procede por ella misma a la composición de los intereses en presencia, y éstos no tienen solamente carácter privado, remite esta función a la Administración. En esta intervención pública se fundamenta la calificación de tratamiento gubernamentalizado <sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Sobre la transformación de los presupuestos objetivos en tipos abiertos, vid. LARENZ, K.: Metodología de la ciencia del Derecho, Barcelona, 1980, págs. 213 (traducción castellana).

<sup>8</sup> En el capítulo tercero abordaremos con detenimiento este aspecto de la cuestión.

<sup>9</sup> En el mismo sentido GARCIA BECEDAS, G.: op. cit., pág.

Al abandonar el sistema de la legislación de carácter general que utiliza conceptos jurídicos tradicionales, y abordar un planteamiento específico para tratar los problemas concretos se utiliza la técnica de las cláusulas generales que contienen criterios orientadores de la decisión fundamental <sup>10</sup>. Este sistema de "standards" sugiere una mínima previsión del resultado, de la decisión que se adoptará <sup>11</sup>. Pero, al mismo tiempo, permite adecuar el tratamiento de la crisis de las empresas del sector a la satisfacción de los intereses varios que concurren en cada situación concreta. Permite conjugar previsibilidad -y, en consecuencia, controlabilidad- con oportunidad.

#### 1.2.2. LA ADOPCION DE UN MARCO LEGAL: DEL R. DECRETO-LEY 1/1981 A LA LEY 21/1982.

Como hemos señalado anteriormente, en España se demoró la elaboración de una política industrial de ajuste positivo ante la crisis <sup>12</sup>. La primera acción

---

58. Aunque es preciso señalar que al operar esta calificación no utilizamos la noción en el sentido señalado por BISBAL, J., op. cit., págs 34, 187 y 283. Este autor centra su atención en el tratamiento de las empresas en crisis pero no de los sectores. Por ello cuando se refiere al método gubernativo lo hace en relación a los procedimientos destinados a la conservación de la empresa, contrapuestos a los destinados a su eliminación. Sobre la reestructuración sectorial vid. el breve comentario de las págs 286 y 287.

<sup>10</sup> Sobre el papel de los criterios orientadores como mínimos inderogables, vid. LARENZ, K.: Metodología..., op. cit., págs. 288 a 289.

<sup>11</sup> Sobre el tema de los "standards" vid. RIALS, S.: Le juge administratif français et la technique du standard (essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité), Paris, 1980.

<sup>12</sup> Las tres intervenciones de carácter sectorial, previas a la norma marco son: R.D. 2280/1980, de 28 de septiembre (electrodomésticos línea blanca); R.D. 2206/1980, de 3 de

sectorial data en España de 1980; el marco general regulador es posterior <sup>13</sup>. La reconversión industrial, como política destinada a afrontar la obsolescencia del aparato productivo se inicia al amparo del Real Decreto-Ley 9/1981, de 5 de junio. Mediante esta disposición se disciplina el proceso de reconversión en cuanto tal, es decir, con carácter general, de acuerdo con unos criterios homogéneos y unitarios en su proyección sectorial. Se pretende ofrecer soluciones semejantes a problemas semejantes. La sectorialización del tratamiento de la crisis permite la adopción de unos objetivos globales que se materializan en la disposición de unos determinados instrumentos <sup>14</sup>. Señalaremos los rasgos característicos de esta disposición aunque no entraremos en el detalle de la regulación positiva porque posteriormente la analizaremos.

Adoptada la opción estratégica de no inhibirse de la crisis, se apuesta por ordenar la reestructuración de los sectores industriales sin recurrir a técnicas que comporten la intervención directa de la Administración en el aparato productivo. No se recurre al sistema de integrar las empresas en el sector público <sup>15</sup>. El objetivo es garantizar la dirección pública del proceso, no la gestión de las empresas, evitando que los costes de la operación de reajuste impidan la reconversión, cuando en cambio así lo exige la economía nacional al tratarse de

---

octubre (aceros especiales); R.D. 878/1981, de 8 de mayo (siderurgia integral). Estos sectores serán objeto de una aplicación retroactiva de las disposiciones generales sobre reconversión industrial (Disposición transitoria segunda del R.D.-L. 9/1981).

<sup>13</sup> Libro Blanco de la Reindustrialización, op. cit., págs. 2 y 21.

<sup>14</sup> En el mismo sentido GARCIA BECEDAS, G.: op. cit., pág. 115.

<sup>15</sup> En este sentido JIMENEZ-BLANCO pone de relieve que la tendencia actual no es la nacionalización de empresas, "La legislación...", op. cit., pág. 358, especialmente nota 8.

sectores básicos o estratégicos <sup>16</sup>. La dirección pública se instrumenta mediante la combinación de diferentes técnicas. Básicamente a través de la decisión de intervenir en un sector, la elaboración del plan y la puesta a punto de las diferentes medidas de incentivación.

El R.D.-L. 9/1981 opta por una política de reconversión implementada en concertación y consenso con las fuerzas sociales implicadas. Se apuesta por la búsqueda de soluciones basadas en el compromiso:

"La aplicación de las medidas se hará previa la elaboración y negociación de un Plan de Reconversión por las Asociaciones empresariales, las Centrales sindicales más representativas del sector y los órganos competentes de la Administración" <sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Estos dos últimos términos no son coincidentes. Utilizados en el art. 1., apartados 1 y 6 respectivamente, indican en todo caso una posición relevante en la estructura económica del país; situación en la que se fundamenta la intervención pública.

<sup>17</sup> Art. 1.2 R.D.-L. 9/1981. Aunque "en aquellos sectores básicos en los que concurren circunstancias especiales se podrá solicitar la elaboración y negociación de un Plan de reconversión. Si transcurrido un plazo de tres meses no se hubiera elaborado y negociado dicho Plan, el Gobierno podrá fijar directamente las condiciones de la reconversión". Esta diferencia acerca de la necesidad de acuerdo previo o no en la elaboración del Plan ha dado lugar a una abundante literatura jurídico-laboral. Vid. SAGARDOY, J.A.: "Reconversión industrial y empleo" en la obra colectiva Empleo y crisis económica, Madrid, 1982, pág. 45; OJEDA, A.: Programas contra el paro y reestructuración empresarial, Madrid, 1985, pág. 128; DESDENTADO, A. y GARCIA-PERROTE, I.: "Las medidas laborales en la Reconversión Industrial", E.L., 1983, 232, pág. 58; DURAN, F.: "Despidos colectivos, movilidad y reconversión industrial", en la obra colectiva, Las relaciones laborales y la reorganización del sistema productivo, Córdoba, 1983, pág. 167, especialmente nota 50; CRUZ VILLALON, J.: "Aspectos jurídicos de la reconversión industrial", en la obra colectiva, Las relaciones laborales y la reorganización..., op. cit., pág. 203; GARCIA BECEDAS, G.: Reconversiones industriales..., op. cit., págs. 118 a 224; MONEREO PEREZ, J.L.: Las reconversiones industriales en el Derecho del Trabajo, Granada, 1988, págs. 84 a 87.

Esta búsqueda de consenso es tanto más necesaria cuanto las medidas adoptadas van destinadas, en un primer momento, a redimensionar "a la baja" la capacidad productiva instalada y, en consecuencia, comportarán reducciones relevantes de plantilla <sup>10</sup>.

La intervención pública pivota sobre dos instrumentos interrelacionados: el plan sectorial y un abanico de incentivos a las empresas que acepten cumplir los objetivos diseñados en el plan. Para disfrutar de los beneficios será precisa la previa elaboración y aprobación de un programa en el que se concreten las condiciones a cumplir (art. 1.4). La aprobación del programa empresarial comporta la declaración acerca de la adecuación de los medios a los fines y objetivos perseguidos por el mismo. Implica establecer que el programa empresarial se ajuste objetivamente al plan sectorial en tanto en cuanto previene una serie de medidas instrumentales que se consideran idóneas para procurar el saneamiento y reconversión de la empresa, de acuerdo con los requerimientos establecidos para el sector al que pertenece. La aprobación del programa permite contemplar unitariamente el cumplimiento de los objetivos globales del plan sectorial en su proyección sobre cada empresa.

El R.D.-L. 9/1981 contiene tres tipos de medidas: fiscales, financieras y laborales. Las medidas fiscales otorgables vuelven a recoger el conjunto de beneficios tributarios de la legislación sobre industrias de interés

---

<sup>10</sup> Seguramente esto explica la atención prestada por la doctrina de Derecho laboral al fenómeno de la reconversión industrial, que contrasta con la escasez de estudios de derecho público. Una cuantificación de los efectos de la reconversión en el mercado de trabajo en el Libro Blanco, op. cit., y en los Informes Anuales del MINER, en el apartado relativo a la reconversión industrial.

preferente <sup>19</sup>. La duda acerca de la eficacia y conveniencia de este tipo de ayudas, que tienen como consecuencia un incremento en el presupuesto de gastos fiscales, siempre difícil de determinar, y la alteración del régimen establecido en la reforma fiscal reciente no evitarán su presencia en el texto normativo aprobado por el Gobierno <sup>20</sup>. Asimismo se abre la posibilidad de establecer un régimen especial para el fraccionamiento o aplazamiento de las deudas tributarias y a la Seguridad Social <sup>21</sup>.

Las medidas financieras consisten en la concesión de créditos y avales. Así, además del crédito ordinario a conceder por el Instituto de Crédito Oficial (a través del B.I.C.), se prevé responsabilidad subsidiaria del Tesoro Público (art. 4).

<sup>19</sup> Ley de 2 de diciembre de 1963, de industrias de interés preferente.

<sup>20</sup> Vid. una posición crítica en DEL CASTILLO, J.: "Reconversión industrial", op. cit., pág. 89. Opinión que coincide con la mayoría de la doctrina hacendística que es partidaria de un tipo de ayudas que permitan su cuantificación, así como el posterior control de su destino. En cambio la desgravación fiscal al no comportar transferencia patrimonial dificulta la evaluación. En este sentido GARCIA BECEDAS se hace eco de un informe interno, dirigido a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, crítico con el tratamiento fiscal de la reconversión. Vid. Reconversiones..., op. cit., pág. 113. Así mismo en el debate de totalidad en el Congreso de los Diputados, el P.S.O.E. propuso que el sistema de ayudas pivotase sobre las subvenciones, en lugar de las desgravaciones fiscales. Vid. Diario de Sesiones del Congreso, nº 223, de 17 de marzo de 1982. Tesis que se reiterará posteriormente en el debate del articulado. Vid. Diario de Sesiones del Congreso, nº 225, de 23 de marzo de 1982.

<sup>21</sup> A pesar de que el carácter extraordinario y excepcional de esta medida parecía sugerir una aplicación restrictiva, se prevé en la mayoría de planes sectoriales, siendo especialmente significativa en los sectores integrados por un número importante de pequeñas y medianas empresas, como el textil. Sobre el tema del aplazamiento del pago de deudas contraídas con la Seguridad Social, vid. GARCIA BECEDAS, G.: Reconversiones industriales..., op. cit., págs. 145 y 146.

Entre las medidas laborales hay que destacar la que se refiere a que la declaración de un sector en reconversión será considerada causa tecnológica o económica, o en su caso técnica u organizativa, a los efectos de que las empresas que se acojan al Plan puedan establecer la modificación, suspensión o extinción de las relaciones laborales y la movilidad geográfica que se determine en el plan correspondiente <sup>22</sup>. Como se pretende la reducción de plantillas, se incentiva la jubilación anticipada de los trabajadores con sesenta o más años (art. 6) <sup>23</sup>.

El rasgo característico de este tipo de medidas es que consisten en una "derogación singular" de normas tributarias y laborales <sup>24</sup>. En consecuencia, y atendiendo a un principio general de este tipo de políticas, se limita la eficacia temporal de la norma. La funcionalidad de las ayudas requiere evitar el mantenimiento en el tiempo de las mismas, su provisionalidad <sup>25</sup>. La idea de excepcionalidad y temporalidad preside esta disposición. El mismo texto establece su plazo de vigencia (finalizará

---

<sup>22</sup> Sobre el tema de la flexibilización de las relaciones laborales como efecto de la crisis vid. la literatura de Derecho de trabajo citada en notas anteriores.

<sup>23</sup> A este fenómeno se refiere la doctrina laboral señalando la instrumentalidad de las medidas de protección respecto al sistema general de Seguridad Social. Vid. MONEREO PEREZ, J.L.: Las reconversiones..., op. cit., págs. 138 y ss; y GARCIA BECEDAS, G.: Reconversiones industriales..., op. cit., págs. 157 y ss. Este último pone de relieve que este tipo de medidas son comunes a la generalidad de los sistemas comparados.

<sup>24</sup> TORNOS, J. y MALARET, E.: "La política de reconversión industrial..." en las Actas del Congreso sobre Derecho Público de la Economía, celebrado en el seno del II Congreso Mundial Vasco en Vitoria-Gasteiz, entre los días 28 de septiembre y 2 de octubre de 1987, Constitución y Economía en España: Gobierno de la Economía y Administraciones Públicas, Oñati, 1988, pág. 121.

<sup>25</sup> CORDEN, W.H.: "Relación entre las políticas macroeconómica e industrial", P.E.E., 1980, 5, pág. 71.

el 31 de diciembre de 1982), sin perjuicio de la duración de las medidas que se instrumenten en los planes sectoriales, que será precisada en éstos.

El R.D.-L. 9/1981, en línea con la impresión de improvisación que le caracteriza, casi no contiene referencias a la estructura organizativa necesaria para la implementación de la política de reconversión. Pero sobre todo es muy significativa la ausencia de mención al procedimiento. No se regula con precisión ni la elaboración de planes sectoriales ni el acogimiento de las empresas. Solamente aparece una breve referencia al procedimiento en el art. 5.1, en relación al control de la ejecución de los Planes y programas. En la fase de aplicación aparecen serios problemas ya que difícilmente encaja la estructura diseñada en la L.P.A. con el proceso de toma de decisiones a seguir, especialmente si atendemos a la especificidad de éstas. La única previsión organizativa es la relativa a la posibilidad de constituir "Sociedades y otras formas de asociación que tengan por objeto exclusivo intervenir en las operaciones de reconversión de un sector" <sup>26</sup>.

Convalidado el R.D.-L. 9/1981 por el Congreso de Diputados <sup>27</sup>, se aprobó su tramitación parlamentaria como proyecto de ley para poder introducir algunas modificaciones.

La ley 21/1982, de 9 de junio recoge en su Disposición adicional una participación limitada de las Comunidades Autónomas. Las CC.AA. suministrarán al Estado

---

<sup>26</sup> La experiencia positiva de Aceriales S.A., creada en el R.D. 2206/1980 (art.2), para organizar la reconversión del sector de aceros especiales, explica esta previsión. La función económica de este tipo de sociedades en MARAVALL, F. y FANJUL, O.: "Estrategia industrial...", op. cit., pág. 188.

<sup>27</sup> Resolución de 24 de junio de 1981 (B.O.E. de 11 de julio).

las oportunas previsiones acerca de la problemática, objetivos y medios relativos a los sectores declarados en reconversión por la Administración del Estado, y recibirán información sobre la elaboración y negociación de los planes sectoriales <sup>28</sup>.

Este intercambio de información no se da siempre, y de forma institucional, como mecanismo de colaboración interestatal, sino solamente cuando en el territorio de la Comunidad Autónoma están asentadas industrias del sector en reconversión de que se trate que representen al menos el 10 por 100 del empleo del sector <sup>29</sup>.

Se introduce la participación autonómica en la fase de ejecución de la planificación. La aplicación de las medidas de reconversión se efectuará por una Comisión Ejecutiva en la cual estarán representadas las Comunidades Autónomas, participación que se reserva al hecho habilitante de la existencia de al menos un 10 por 100 del empleo del sector <sup>30</sup>. Criterio utilizado también para determinar la participación autonómica en el supuesto de que existan órganos de seguimiento de los planes de reconversión <sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Disposición adicional primera, totalmente nueva.

<sup>29</sup> Una crítica a la introducción de este criterio habilitador de la participación autonómica en la intervención del diputado TAMAMES. Este consideró una "gremialización" el hecho de circunscribir la participación autonómica a la presencia de un determinado interés delimitado previamente por el legislador estatal. Vid. Diario de Sesiones del Congreso, nº 225, de 23 de marzo de 1982. Por el contrario los diputados pertenecientes a los partidos en el Gobierno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de reconversión consideraron suficiente la previsión legal. Vid. el trámite de explicación de voto de C.D.C. y P.N.V., Diario de Sesiones del Congreso, nº 226, de 24 de marzo de 1982.

<sup>30</sup> Disposición adicional segunda, primer apartado, nueva en su totalidad.

<sup>31</sup> Disposición adicional, segundo apartado, nueva en su totalidad.

Precisamente el establecimiento de una Comisión Ejecutiva para la aplicación general de cada plan sectorial y la creación de un "órgano de seguimiento general" del Plan de reconversión industrial, constituyen las novedades más significativas desde el punto de vista de la estructura organizativa. Lo que era un "procedimiento" nebuloso para el seguimiento y control, se troca en un órgano. Al dotarle de consistencia jurídica se elimina la referencia a la facultad de controlar la ejecución del Plan y los correspondientes programas. El contenido del "seguimiento" deberá ser precisado en los respectivos planes sectoriales <sup>32</sup>.

En cuanto a las medidas, lo más significativo es la introducción de una referencia a la investigación aplicada a innovación tecnológica. Esta se introduce al precisar con mayor rigor el contenido de los planes sectoriales. El art. 1.1 b. L.21/1982 señala que

"El Plan de Reconversión establecerá los objetivos a alcanzar, las condiciones de producción, productividad de las Empresas, rentabilidad, periodos de duración de la reconversión e hipótesis macroeconómicas y sectoriales, y asimismo la organización de la investigación aplicada y la innovación tecnológica dentro de las Empresas y sectores, con explicitación de los recursos públicos y privados a asignar a la investigación y desarrollo en el periodo contemplado en el Plan, así como las condiciones en que será aplicable el art. 5º de la presente disposición. El Real Decreto de reconversión recogerá las medidas establecidas en el Plan, determinará los beneficios aplicables e incluirá una previsión detallada por conceptos y anualidades de los recursos públicos a comprometer en el periodo de reconversión, cuya efectiva disposición queda condicionada a los límites establecidos en la presente Ley y a las respectivas Leyes de Presupuestos"

---

<sup>32</sup> También remite al Decreto sectorial la creación de mecanismos de seguimiento y control correspondientes (art. 1. D.L.21/1982).

Siguiendo a MARTIN MATEO podemos esquematizar el regimen general de la reconversión industrial diseñado en la Ley 21/1982 de la siguiente manera:

Iniciativa pública, aunque no excluyente, para la calificación de un sector en reconversión.  
 Elaboración y negociación en el plazo de tres meses de un Plan de Reconversión por asociaciones empresariales, sindicatos y organos competentes de la Administración.  
 Aprobación de un Decreto de Reconversión que recoge los objetivos y las medidas establecidas en el Plan, determinando los beneficios aplicables.  
 Elaboración para las empresas afectadas del sector de un Programa que contenga los compromisos adoptados para acogerse a las ayudas.  
Aprobación del Programa para la Administración.  
 Constitución de una Comisión ejecutiva para la aplicación de las medidas y normas de la reconversión y potestativamente creación de Sociedades de reconversión<sup>33</sup>.

### 1.2.3. EVALUACION DE LA POLITICA DE RECONVERSION INDUSTRIAL Y ADOPCION DE UN NUEVO MARCO LEGAL DEL R. DECRETO-LEY 8/1983 A LA LEY 27/1984 DE RECONVERSION Y REINDUSTRIALIZACION. LA INCORPORACION A LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA Y LA PROCRROGA DE LA NORMATIVA APLICABLE.

Analizada la efectividad de las disposiciones previstas en la normativa ordenadora del proceso de reestructuración industrial y el grado de cumplimiento de los planes sectoriales aprobados, detectados los problemas surgidos en la implementación de la política de

<sup>33</sup> Derecho público de la economía, Madrid, 1985, págs. 335 y 338.

ajuste diseñada en la Ley 21/1982 <sup>34</sup>, el Gobierno, ante la persistencia y, en determinados supuestos, agravamiento de la crisis industrial, dictó un nuevo decreto-ley al finalizar la vigencia de la normativa anterior <sup>35</sup>.

El Real Decreto-Ley 8/1983 de 30 de noviembre, de Reconversión y Reindustrialización aporta novedades interesantes al delimitar el nuevo marco jurídico. La más evidente, ya que se coloca incluso como póstico en la denominación del nuevo texto legal, se refiere a la introducción de una figura que permite la realización de una política de promoción industrial de las zonas más directamente afectadas por los procesos de reconversión industrial <sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Para una evaluación de la política seguida, un balance de situación y una exposición de la política a desarrollar, de acuerdo con los objetivos que se indican, vid. el Libro Blanco de la Reindustrialización, MINER, Madrid, 1983. Este mismo significado tienen distintos trabajos publicados a lo largo de 1983 y 1984. Vid. SEGURA, J.: "La crisis económica...", op. cit.; ARANZADI, C., FANJUL, O. y MARAVALL, F.: "Una nota sobre ajuste y reindustrialización", P.E.E., 1983, 15, pags. 317 a 326; SANCHEZ JUNCO, J.F. y ORTUN, P.: "La política de reconversión industrial en España", E.I., 1983, 229; FANJUL, O. y MARAVALL, F.: "¿A qué ritmo avanza la reconversión industrial en España?", P.E.E., 1984, 21. Estos trabajos son especialmente significativos porque sus autores participarán de forma activa en el diseño y ejecución de la segunda fase de la reconversión industrial, excepción hecha de J. SEGURA.

<sup>35</sup> Aun cuando la vigencia de la Ley 21/1982 expiraba el 31 de diciembre de 1982, el Gobierno tardará casi un año en dictar la nueva normativa.

<sup>36</sup> La concentración geográfica de las empresas sometidas a procesos de reconversión industrial, generalmente de tamaño medio o grande, ha generado en determinadas áreas una brusca e intensa disminución del nivel de ocupación. Se trata de un fenómeno paralelo al producido en los países de la C.E.E. donde zonas de larga tradición industrial se encuentran en una grave situación de declive ante el brusco descenso de la actividad de sus principales industrias (que incide en las de carácter auxiliar). Por ello se han diseñado programas específicos de intervención en zonas afectadas por las políticas comunitarias de reestructuración de la industria textil, siderúrgica y construcción naval, Vid. Reglamento C.E.E.

La vinculación de la reconversión a la reindustrialización territorial y la innovación tecnológica configuran las señas de identidad de la nueva política instrumentada normativamente en el R. D.-L. 8/1983.

El nuevo texto articula el procedimiento de formación de planes sectoriales y de declaración del sector en reconversión, que aparecía desdibujado en la normativa anterior.

Así mismo, se introducen nuevas medidas de carácter financiero, de especial significación en otros países, los créditos participativos <sup>37</sup>, y se regulan determinadas modificaciones de la legislación societaria que afectan significativamente al proceso de fusión de empresas <sup>38</sup>.

---

ng 216, 1984 de 18 de enero; 217, 1984; y 219, 1984. (J.O. C.E.L. 27, de 31 de enero de 1984). No se trata de intervenciones características de política regional; no van destinadas a potenciar el desarrollo de regiones atrasadas, sino de un tipo de política de promoción industrial de carácter territorial, especialmente localizada. Vid. sobre las Z.U.R., MALARET, E.: "La inserción de las zonas de urgente reindustrialización en el marco competencial estatutario", Autonomías, 1985, 2-3, págs 47 y ss; PINAR, A.: "Las Zonas de Urgente Reindustrialización: características y funcionamiento" en Ingeniería química, 1987, julio, págs. 78 y ss.

<sup>37</sup> BROSETA, M.: "Régimen de los préstamos participativos", en R.D. Bancario y Bursátil, 1984, 14, pág. 247. Las ventajas de esta figura son las siguientes:

- Compensa a los partenaires sociales de los sacrificios exigidos por la reconversión ofreciéndoles la futura recuperación de sus créditos si el programa que apoyan prospera.
- La indexación de los intereses a los beneficios refuerza la participación en los resultados de los acreedores que opten por asociarse temporalmente al futuro de la empresa.
- A las empresas en reconversión les refuerza su estructura patrimonial, con lo cual les aleja de la insolvencia definitiva en el período más delicado de la reconversión.

<sup>38</sup> OTERO LASTRES, J.M.: "Aspectos societarios de la Ley de Reconversión y Reindustrialización", R.D. Bancario y Bursátil, 1986, pág.20.

También se adaptan los beneficios de carácter tributario y laboral, ampliando su tipología y alcance <sup>39</sup>.

Para paliar los efectos del ajuste a la baja de la ocupación en las empresas de los sectores en reconversión, y la consiguiente generación de excedentes de mano de obra, se crean los Fondos de Promoción de Empleo con la finalidad de colaborar en la recolocación de los trabajadores afectados por la reconversión así como facilitar su readaptación profesional.

La necesidad de adoptar una política decidida de estímulo al cambio técnico que facilite el esfuerzo de innovación tecnológica que deben afrontar las empresas en el proceso de transformación estructural motiva la reorganización del Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, que se convierte en una Entidad de Derecho Público, acogida al régimen previsto en el apdo. b del art. 6 C.G.P. <sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Vid. sobre aspectos sectoriales de los beneficios previstos en la legislación sobre reconversión ARANZADI, C.: "Aspectos laborales en la ley de reindustrialización"; GARCIA BECEDAS, G.: Reconversiones industriales, op. cit; y MONEREO PEREZ, J.L.: Las reconversiones industriales, op. cit.

<sup>40</sup> Las funciones del C.D.T.I. se determinan en el art. 36.3 L.R.R.:

- a) Identificar áreas tecnológicas prioritarias.
- b) Promover la colaboración entre la industria y las instituciones y organizaciones de investigación y desarrollo tecnológico.
- c) Promocionar la explotación industrial de las tecnologías desarrolladas por iniciativa del propio Centro o por otros Centros Públicos y privados, y apoyar la fabricación de preseries y comercialización de nuevos productos y procesos, especialmente en mercados exteriores.
- d) Participar a riesgo y ventura, o mediante créditos privilegiados, en programas y proyectos de desarrollo tecnológico o de diseño industrial.
- e) Participar en operaciones de capital-riesgo, mediante la toma de acciones u otras participaciones minoritarias representativas del capital social, en nuevas Empresas con tecnología emergente.
- g) Encargar y adquirir prototipos de productos y plantas piloto.

La nueva estrategia pública no abandona la perspectiva sectorial para abordar la reconversión productiva pero introduce la posibilidad de tomar en consideración de forma excepcional un grupo de empresas <sup>41</sup>.

La lectura de la nueva disposición despertó la sorpresa del olvido<sup>41</sup> de las Comunidades Autónomas. La Junta de Galicia, el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña y el Gobierno Vasco plantearon un recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos del Decreto Ley 8/1983 por entender que vulneraba el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución y desarrollado por los respectivos Estatutos de Autonomía, al ignorarse totalmente la existencia de las CC.AA. Estos recursos fueron acumulados mediante Auto del Pleno del Tribunal Constitucional de 28 de abril de 1984.

El Congreso de Diputados convalidó el Decreto-Ley y acordó su tramitación parlamentaria <sup>42</sup>. En esta fase de

---

g) Desarrollar un programa de gestión de servicios de apoyo a la innovación tecnológica.

El C.D.T.I. es el instrumento para la implementación de la política de Innovación y Desarrollo diseñada por el Gobierno, Mediante el R.D. 2/1984, de 2 de marzo, se estructura su organización y se adoptan las medidas para su puesta en funcionamiento.

<sup>41</sup> La referencia a grupos de empresas se introduce seguramente por la existencia de una grave crisis en dos grupos empresariales formados por empresas de carácter estratégico y con un volumen de empleo importante, "Unión de Explosivos Río Tinto, S.A." y I.T.T. España ("Standard Eléctrica, S.A. y "Marconi Española, S.A."). Estos grupos empresariales tienen en la actualidad planes concretos aprobados, Real Decreto 876/1984, de 9 de mayo, sobre medidas de reconversión de la Empresa "Unión Explosivos Río Tinto, S.A." y de las Empresas de su grupo, y Real Decreto 1380/1984 de 20 de junio, por el que se declara en reconversión el grupo de Empresas I.T.T. España.

<sup>42</sup> Acuerdo de convalidación de 30 de diciembre de 1983, B.O.T. de 7 de abril de 1984.

elaboración de la ley se enmendó el texto introduciendo la participación de las Comunidades Autónomas, tanto en el proceso de elaboración del plan sectorial, la fase ascendente de la planificación, como en la etapa posterior de ejecución (arts. 3 y 7). Las CC.AA. participarán en las Comisiones de Control y Seguimiento y se podrán integrar en los organismos de gestión sectorial previstos en los respectivos planes, Sociedad de Reconversión o Gerencia. Dicha participación se reduce a los supuestos en que sea de aplicación la cláusula de delimitación del interés comunitario que la ley reintroduce siguiendo la anterior normativa, aunque se amplía al tomarse también en consideración a aquellas CC.AA. en las que el empleo en el sector suponga como mínimo el 10 por 100 del empleo total de su territorio.

Las modificaciones introducidas en la tramitación parlamentaria, recogidas en la Ley 27/1984, de 26 de julio, de Reconversión y Reindustrialización, fueron consideradas suficientes por parte de los partidos políticos en el gobierno de las Comunidades Autónomas de Cataluña y el País Vasco. El Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña y el Gobierno Vasco desistieron del recurso, mediante sendos escritos de 13 de septiembre y 30 de julio de 1984 respectivamente. Por Auto del Pleno del Tribunal, de 2 de noviembre de 1984 se aceptó el desestimiento de los órganos de gobierno de dichas Comunidades Autónomas manteniéndose únicamente el recurso de inconstitucionalidad planteado por la Junta de Galicia. Posteriormente ésta ampliará el recurso, extendiéndolo a la Ley 27/1984 por considerar que este texto mantiene los mismos motivos de inconstitucionalidad.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 29/1986, de 20 de febrero, ha declarado inconstitucionales algunos preceptos del D.L. 8/1983, en cuanto no establecen la intervención de las Comunidades Autónomas afectadas con competencias para el desarrollo y ejecución de los

planes de reconversión (arts. 5.2, 6.1, 7.1.2.). En cambio ha limitado la parte del fallo que afecta a preceptos relativos a la reindustrialización: la regulación prevista para las Comisiones gestoras de las Z.U.R. no se aplicará en la Comunidad Autónoma de Galicia por ser disconforme con la Constitución (art.33). La sentencia fija la interpretación constitucional de las disposiciones que regulan las potestades de inspección administrativa de forma que no sea necesaria su declaración de inconstitucionalidad (art. 31.1 y 2). El alcance del fallo es fundamentalmente de carácter doctrinal ya que la tramitación parlamentaria había permitido la modificación del Decreto-Ley en el sentido indicado posteriormente por el Tribunal Constitucional.

Tanto el Decreto-Ley 8/1983, como la Ley 27/1984, habilitan al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para su aplicación y desarrollo. La Ley extiende la habilitación para incluir las disposiciones necesarias para respetar los compromisos del Estado español derivados de tratados y convenios internacionales. El futuro ingreso en la Comunidad Económica Europea aconsejaba esta previsión. Las reglas del Tratado de Roma en materia de ayudas estatales (arts. 92 y ss.) y la desaparición de aranceles podían obligar a adoptar nuevas medidas para permitir la compatibilidad con el mercado común.

En virtud de la mencionada remisión normativa el Gobierno dictó el Real Decreto 2/1984, de 4 de enero, por el que se adoptan medidas para la puesta en funcionamiento de la Entidad de Derecho Público, Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial <sup>43</sup>. Esta

<sup>43</sup> Sobre el problema planteado por la posible inconstitucionalidad de la remisión normativa operada mediante Decreto-Ley no se pronunció explícita y expresamente el Tribunal Constitucional, en relación a los reglamentos de desarrollo. La Sentencia 29/1986 consideró otro supuesto distinto de remisión normativa, los Decretos de ordenación sectorial no son considerados contrarios a la regulación constitucional del Decreto-

disposición regulaba la composición y funciones de los diferentes órganos del ente, cuestiones imprescindibles para su actuación. El Real Decreto 335/1984, de 8 de febrero, regula los Fondos de Promoción de Empleo creados en el Decreto-Ley 8/1983, estableciendo la composición de sus órganos de gobierno, la finalidad de las asociaciones, las condiciones de incorporación y permanencia de los trabajadores excedentes, los recursos para su funcionamiento y los requisitos que han de reunir sus Estatutos. Ya en vigor la Ley 27/1984, el Gobierno dictó el Decreto 1990/1984, de 17 de octubre sobre desarrollo de las medidas laborales de la reconversión industrial y el Decreto 2001/1984, de 24 de octubre que desarrolla la regulación sobre medidas financieras.

En esta última disposición se establecen las condiciones para la concesión de los diferentes instrumentos financieros: crédito oficial, aval, créditos participativos, así como las características que deberán reunir las aportaciones de la Banca para su cómputo en el coeficiente de inversión <sup>44</sup>.

La Ley de Reconversión y Reindustrialización tenía carácter temporal. Su vigencia finalizaba el 31 de diciembre de 1986, sin perjuicio de las medidas previstas en los correspondientes decretos sectoriales, cuya

---

Ley. Vid. MALARET, E.: "Algunas consideraciones en torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 /1986, de 20 de febrero", R.A.P., 1986, 111.

<sup>44</sup> Desarrollada por la Orden de 2 de enero de 1985 sobre condiciones de los créditos participativos, dotaciones del Tesoro al Banco de Crédito Industrial y aportaciones de la Banca privada a la reconversión industrial (B.O.E. de 16 de enero). Asimismo la Orden de 31 de julio de 1985 establece normas de desarrollo y aplicación del Real Decreto 1990/1985 (B.O.E. de 10 de agosto). El Real Decreto 341/1987 de 8 de marzo, modifica algunos aspectos de los Fondos de Promoción de Empleo, para facilitar la recolocación laboral de los trabajadores y prorrogar la permanencia en los F.P.E. de los trabajadores que agoten el periodo de tres años inicialmente previsto.

duración será la que en éstos se determine <sup>45</sup>.

La adhesión de España a la C.E.E. y la C.E.C.A. se produce sin que se haya desarrollado en su totalidad la política de reconversión instrumentada en los distintos sectores. En el propio tratado se prevé que España completará la reestructuración de la industria siderúrgica de acuerdo con las condiciones que se establecen en los anexos al Acta relativa a las condiciones de adhesión (art. 52) <sup>46</sup>. La incorporación al

---

<sup>45</sup> La relevancia concedida a la política de promoción de la innovación tecnológica se evidencia al mantenerse la vigencia del capítulo correspondiente de la L.R.R.

<sup>46</sup> Vid Protocolo nº 10 y la Declaración Común sobre la siderurgia española que dice así:

1. A partir de la firma del Tratado de adhesión, la Comisión y el Gobierno español analizarán conjuntamente y en el marco de la política siderúrgica comunitaria:

- los objetivos de los planes de reestructuración ya aprobados por el Gobierno español y que impliquen la entrega de ayudas después de la fecha de la adhesión, siguiendo criterios análogos a los adoptados en la Comunidad y especificados en el Anexo del Protocolo número 10 anejo al Acta de adhesión;
- la viabilidad de las empresas no incluidas en un plan de reestructuración ya aprobado.

2. Al establecer los objetivos generales "acero" para 1990, la Comisión procederá a celebrar con el Reino de España, al igual que con los demás estados miembros, las consultas previstas en el Tratado constitutivo CECA.

3. a) Antes de la fecha de la adhesión, la Comisión, de acuerdo con el Gobierno español, previa consulta al Consejo, determinará las cantidades que podrán suministrar las empresas españolas al resto del mercado comunitario durante el primer año siguiente a la fecha de la adhesión en un nivel compatible con los objetivos de la reestructuración española y las previsiones sobre la evolución del mercado comunitario.

Cualquiera que fuere la situación, ese nivel no podrá en ningún caso ser inferior a la media anual de las importaciones comunitarias de productos siderúrgicos CECA de origen español en 1976/1977.

A falta de acuerdo entre la Comisión y el Gobierno español, a más tardar, un mes antes de la fecha de la adhesión, las cantidades que podrán suministrar las empresas españolas durante el primer trimestre a partir de la fecha de la adhesión no podrán exceder en un cuarto de las cantidades convenidas entre la Comisión y el Gobierno español durante el último año. Las cantidades que podrán suministrarse después del primer trimestre siguiente a la fecha de la adhesión serán fijadas en el

tratado de Roma comporta la aplicación de la normativa comunitaria, de acuerdo con las condiciones previstas en el Acta de adhesión (art. 2). Esto significa que el régimen de beneficios deberá contemplarse a partir del parámetro de la normativa que se deriva del propio tratado constitutivo de la C.E.E. <sup>47</sup>.

La necesidad de completar la política iniciada explica la decisión del legislador de prorrogar durante el año 1987 los capítulos III (medidas de carácter tributario), IV (medidas de carácter financiero) y VI (medidas de carácter laboral). El instrumento normativo utilizado es la Ley 21/1986, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1987 <sup>48</sup>. Esta disposición posibilita la incorporación de nuevas empresas a la reconversión sectorial, siempre y cuando pertenezcan a

---

marco del Consejo de acuerdo con las normas de procedimiento previstas en la letra a) del apartado 6 del Protocolo número 10 anejo al Acta de adhesión.

b) El Gobierno español, que será responsable del mecanismo de vigilancia prevista en la letra b) del apartado 6 del Protocolo 10 anejo al Acta de adhesión, informará a este respecto a la Comisión, a más tardar tres meses antes de la fecha de la adhesión; aplicará dicho mecanismo con el acuerdo de la Comisión desde la fecha de la adhesión a fin de garantizar que el nivel de las cantidades que podrán suministrarse al resto del mercado comunitario a partir de esta fecha será respetado.

c) En caso de que estuviesen en vigor medidas de control del mercado en el resto de la Comunidad después de la fecha de la adhesión, el Gobierno español será asociado a su elaboración al igual que los demás Estados miembros; las medidas adoptadas respecto del Reino de España deberán favorecer la integración armoniosa de esta siderurgia en el conjunto de la Comunidad. Con este objetivo, las medidas adoptadas respecto de España deberán inspirarse en los mismos principios que los que sirven de base para el establecimiento de las normas existentes en la Comunidad.

Deberán ser adoptadas al mismo tiempo y según el mismo procedimiento que las aplicables al resto de la Comunidad".

<sup>47</sup> Posteriormente expondremos el régimen de ayudas en el marco de la C.E.E.

<sup>48</sup> Disposición Adicional 42.2, Ley 21/1986.

sectores declarados en reconversión, lo que significa no sólo que se reabran plazos de inserción en ocasiones cerrados, sino también la instauración de un nuevo procedimiento, ya que no se ha prorrogado el Capítulo II. Igualmente podrán establecerse los órganos necesarios para la ejecución y desarrollo de los aspectos técnicos y empresariales del plan <sup>49</sup>.

La ampliación del ámbito subjetivo de la reconversión industrial en el sentido señalado está sometida al requisito previo de que la Comunidad Económica Europea declare admisible el otorgamiento de ayudas, compatibles con el Mercado Común para otras empresas <sup>50</sup>. La declaración de admisibilidad de determinadas ayudas estará condicionada por la Comisión C.E.E. a la obtención de garantías sobre el destino real de las subvenciones. En consecuencia la Ley 33/1987, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1988, ha establecido la inembargabilidad de las ayudas concedidas a las empresas siderúrgicas <sup>51</sup>. Asimismo, la instalación, ampliación o traslado de toda industria que pertenezca a los sectores de siderurgia y construcción naval en los que se están aplicando medidas de reconversión industrial, precisará la autorización administrativa previa del Ministerio de Industria y Energía <sup>52</sup>. A estos

---

<sup>49</sup> Disposición Adicional 42.4, Ley 21/1986. Vid. Orden de 7 de octubre de 1987 y Resolución de 14 de octubre de 1987 sobre medidas del sector siderúrgico y creación de la Gerencia siderúrgica. Figura ésta última prevista en el art. 7 L.R.R.

<sup>50</sup> Disposición Adicional 42.3 Ley 21/1986

<sup>51</sup> Disposición Adicional 13.1, Ley 33/1987. Este texto debe entenderse dentro de las coordenadas del Protocolo 10 del Acta relativa a las condiciones de Adhesión de España a la Comunidad Económica Europea, y la Declaración Común sobre la siderurgia española.

<sup>52</sup> Disposición Adicional 13.2., Ley 33/1987. Recordemos que la siderurgia y la construcción naval son dos de los sectores sujetos a una reestructuración pilotada por la Comunidad Económica Europea, que ha contribuido con medios propios a la superación de la crisis estructural. Estos esfuerzos han sido especialmente significativos en

efectos, tendrá la consideración de ampliación de industria toda inversión que suponga un aumento de la capacidad productiva <sup>53</sup>.

La descripción del proceso normativo hasta el momento nos permite afirmar que nos encontramos ante un texto legal que integra un conjunto de medidas interventoras en una situación de crisis. Las medidas a aplicar persiguen un doble objetivo: modificar los métodos de producción para reducir costes y conseguir productos competitivos, al mismo tiempo que se adoptan medidas de promoción industrial en las zonas más afectadas por el proceso de reconversión. Esta respuesta legal presenta aspectos de notable interés tanto en su vertiente formal como en su contenido. Desde su vertiente formal la ley de reconversión puede calificarse como una ley medida, en tanto su objetivo es la resolución de problemas concretos y singulares, y no la regulación abstracta. La fijación de un plazo de vigencia y el contenido de sus capítulos (medidas de distinto signo), avalan esta caracterización. Resuelto el problema, la norma desaparece.

---

la industria siderúrgica, al contar con medios institucionales específicos, ya que nada menos que una de las tres Comunidades tiene este ámbito de actuación, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Una exposición de la política comunitaria desarrollada hasta el año 1986 en ambos sectores, en RAMBLA JOVANI, A. y DE LAS HERAS SANZ, C.: La política industrial de las Comunidades Europeas, Madrid, 1986, págs. 28 a 31 y 157 a 189.

<sup>53</sup> En esta disposición se refleja claramente el elemento característico de la reconversión: la disminución de capacidades instaladas.

I.3. LA EXPANSION Y REESTRUCTURACION INDUSTRIAL INSTRUMENTADA MEDIANTE INCENTIVOS PUBLICOS (1959-1980): DIFERENCIAS INSTITUCIONALES.

Una vez expuesto nuestro objeto de estudio, parece necesario para un mejor conocimiento del perfil de la reconversión industrial su comparación con otro tipo de intervenciones públicas de carácter sectorial desarrolladas en el terreno de la industria entre 1959 y 1980<sup>1</sup>. Para comprender mejor las características de la política de reconversión industrial implementada a partir del D.-L. Bayón, para acotarla con mayor precisión, la confrontaremos con otros programas de incentivos a empresas industriales inmediatamente anteriores en el tiempo. En concreto, examinaremos sucesivamente algunos aspectos característicos de tres de los más destacados instrumentos de política industrial utilizados en España en las décadas anteriores: el régimen de acción concertada, la declaración de industria de interés preferente y los planes de reestructuración. La comparación se efectuará señalando, en primer lugar, el contexto político-económico en el que se adopta la política pública; en segundo lugar la política económica específica subyacente, es decir, la finalidad perseguida o los objetivos declarados por los poderes públicos; y finalmente, en estrecha relación con los aspectos anteriores, los medios puestos al servicio del objetivo indicado.

Pero antes de abordar de forma separada las diferentes intervenciones públicas en el ámbito

---

<sup>1</sup> No entraremos a analizar los rasgos generales del sistema político anterior que condicionan la elaboración, contenido y aplicación de las políticas públicas, dado que ha estado suficientemente estudiado en numerosos tratados. Señalamos solamente que la relación Ley/Administración/Poder Judicial se articulaba sobre unas bases radicalmente diferentes a las de nuestro sistema constitucional.

industrial debemos explicitar una hipótesis básica del trabajo: el marco jurídico institucional en el que se diseñan y ejecutan las distintas políticas de ordenación industrial condiciona y determina el contenido de las mismas. La existencia de un contexto jurídico institucional radicalmente distinto afectará profundamente el contenido de la actuación de los poderes públicos en el ámbito de la política industrial.

Por este motivo parece oportuno perfilar previamente el cuadro general en el que se insertan las tres intervenciones anteriormente señaladas. Por idéntico razonamiento dedicaremos el siguiente capítulo a analizar el marco constitucional de la reconversión industrial.

### 1.3.1. MARCO JURIDICO-INSTITUCIONAL <sup>2</sup>

El sistema diseñado en la Ley de Ordenación y Defensa de la Industria de 1939 supuso, como ha señalado recientemente MARTIN MATEO, la introducción del más rígido marco intervencionista que ha tenido el país, con un grado de rigidez "que incluso superó al que operaba en la época feudal" <sup>3</sup>. En efecto, en esta ley se declara

<sup>2</sup> Para una exposición del sistema institucional anterior vid.: HERNANDO, J.: "Iniciativa económica privada y bases constitucionales de intervención pública en economía", en MANZANEDO, J.A., HERNANDO, J.; GOMEZ REINO, E.: Curso de Derecho Administrativo económico, Madrid, 1970, págs. 23 a 53; BAENA DEL ALCAZAR, M.: Régimen jurídico de la intervención administrativa en la economía, Madrid, 1966; MARTIN MATEO, R.: y SOSA WAGNER, F.: Derecho Administrativo Económico, Madrid, 1974; VILLAR PALASI, J.L.: "La actividad industrial de Estado en el Derecho Administrativo", R.A.P., 1950, 3, págs. 3 y ss; "Poder de policía y precio político", R.A.P., 1955, 16, págs. 11 y ss. y La intervención de la Administración del Estado en la industria, Madrid, 1961. Seguramente la lectura de Administración y planificación, Madrid, 1952, obra de contenido no jurídico ayuda a comprender el contexto en el que se elaboraron los distintos trabajos aquí mencionados de VILLAR PALASI.

<sup>3</sup> La liberalización de la Economía: más Estado, menos Administración, Madrid, 1988, pág. 100.

que la

"industria como instrumento de la producción, se considera parte integrante del Patrimonio Nacional y subordinada al interés supremo de la Nación" (art.1).

Esta afirmación ilustra el contenido autárquico, altamente proteccionista e intervencionista, de la política económica desarrollada en los primeros años del franquismo <sup>4</sup>. En su articulado se prevén los mecanismos técnicos de control al declarar que:

"no se podrán instalar nuevas industrias, trasladar ni ampliar las existentes sin la resolución favorable del Ministerio de Industria y Comercio. Este otorgará las concesiones necesarias para las instalaciones industriales reguladas en la Ley." (art.4) <sup>5</sup>.

Los términos utilizados en este precepto son un exponente de un sistema en el cual la industria no es libertad, sino privilegio otorgado caso por caso por el Estado. Además, el Estado intervenía minuciosamente en otros múltiples aspectos de la actividad industrial <sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Vid. CLAVERA, J., ESTEBAN, J.M., MONES, M.A., MONTSERRAT, A., y ROS HOMBRAVELLA, J.: Capitalismo español: de la autarquía a la estabilización (1939-1959), Tomos I y II, Madrid, 1973. Las referencias clásicas acerca de los efectos de la política proteccionista sobre la economía española son PERPINA GRAU, R.: De economía hispana. Infraestructura e historia, Barcelona, 1973, (reimpresión); SARDA DEXEUS, J.: "El Banco de España (1932-1982)" en la obra colectiva El Banco de España. Una historia económica, Madrid, 1970; y ESTAPE, F.: Ensayos sobre economía española, 1972.

<sup>5</sup> Una exposición de la vertiente laboral de esta amplia intervención en GARCIA BECEDAS, G.: Reconversiones industriales..., págs. 23 y ss.

<sup>6</sup> VILLAR PALASI intentó explicar o justificar este régimen en "La actividad industrial del estado en el Derecho Administrativo", R.A.P., 1950, 3. Las peculiaridades del contexto político-administrativo fueron puestas de relieve por FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: "Inscripciones y autorizaciones industriales", R.A.P., 1962, 52, págs. 246 y 247.

Este régimen de férreo control de las actividades industriales tenía como antecedentes inmediatos el Decreto de 8 de septiembre de 1939 sobre instalación de nuevas industrias y ampliación de las existentes, y la Ley de 24 de octubre de 1939 de protección a las nuevas industrias de interés nacional <sup>7</sup>. Mediante esta última disposición se pretendía proteger a la industria nacional creando diferentes incentivos. El apoyo público operaba sobre la base de la previa calificación de la empresa como "industria de interés nacional", que daba paso a la obtención de una serie de ventajas, especialmente de carácter tributario. El carácter individual de las ayudas iba acompañado de una total discrecionalidad en el otorgamiento de las mismas.

La economía española se caracteriza en esta fase por ser un sistema muy aislado del exterior y sumamente intervenido <sup>8</sup>. En esta economía cerrada, asociada a una intensa regulación del conjunto de la actividad económica, política y social del país, el mercado tiene un papel muy reducido; su función como instrumento para guiar la asignación de los recursos productivos está sumamente distorsionada por la intervención pública <sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Como precedentes cabe mencionar el Decreto de 20 de agosto de 1938 y la Orden comunicada de 17 de noviembre de 1938. Esta última disposición iniciaba su exposición de motivos afirmando que "Es función del gobierno en el nuevo Estado la de disciplinar la producción y su adecuado desenvolvimiento, supeditando la iniciativa privada, fuente fecunda y reconocida de progreso, a las consideraciones del superior interés nacional". Cita extraída de ROS HOMBRAVELLA, J. et alia: De la autarquía a la estabilización..., op. cit., pág. 62.

<sup>8</sup> La protección frente al exterior se articuló con medidas no arancelarias, como las restricciones cuantitativas a la importación, la existencia de tipos de cambio múltiples, el sometimiento a licencia previa de las importaciones y exportaciones, y fuertes impedimentos a la entrada de capitales extranjeros.

<sup>9</sup> MARAVALL, F. y FANJUL, O.: "Política industrial, competencia y crecimiento (1960-1980)", E.I., 1980, ahora en Economía política..., op. cit., pág. 172; DONGES, J.: La industrialización en España, Vilassar de Mar, 1976.

A partir de 1959 se produce un importante cambio de rumbo en la política económica española, que se tradujo en la voluntad de integrar internacionalmente la economía y, simultáneamente, disminuir el grado de intervencionismo concediendo un mayor papel al mercado <sup>10</sup>. A raíz de la aplicación del Plan de Estabilización de julio de 1959 se consolidó un proceso de liberalización de la economía a principios de la década de los sesenta. Esta nueva perspectiva se tradujo en el campo de la política industrial en una liberalización del régimen de instalación y ampliación de empresas. Al mismo tiempo se establece un sistema de controles con finalidad de asegurar la existencia de condiciones de eficiencia por medio de disposiciones acerca de la dimensión mínima de las industrias <sup>11</sup>.

El Decreto 157/1963, de 26 de enero, flexibiliza el rígido sistema diseñado en la Ley de Ordenación y Defensa de la Industria de 1939, al autorizar la libre instalación de industrias salvo aquellas comprendidas en determinados sectores que la propia norma enumera (art.1) <sup>12</sup>. Constituye el nuevo marco en el que se desenvolverá la industria española hasta 1980 <sup>13</sup>. Sin embargo pese a su

<sup>10</sup> Decreto-Ley de Ordenación Económica de 21 de julio de 1959; Ley Arancelaria de mayo de 1960; Decreto 990/1960, por el que se aprueba el nuevo arancel de aduanas, adaptado al esquema técnico internacional. Vid. sobre el tema del comercio exterior la monografía de MANZANEDO, J.A.: El comercio exterior en el Ordenamiento Administrativo Español, Madrid, 1968.

<sup>11</sup> Manuel Jesús GONZALEZ, La economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado, y planificación, Madrid, 1979, págs. 322-323.

<sup>12</sup> Dictado en base a la autorización contenida en el Decreto 3060/1962, de 23 de noviembre por el que se establecen directrices y medidas preliminares al Plan de desarrollo.

<sup>13</sup> La eliminación de la autorización administrativa previa se produce mediante R.D. 2135/1980, de 26 de septiembre. En esta disposición se señala de forma expresa, en la Exposición de Motivos, la vinculación existente entre el

indudable carácter flexibilizador, este Decreto debe situarse en el mismo contexto de freno al impulso liberalizador en el que se debe enmarcar la legislación del Primer Plan de Desarrollo Económico y Social <sup>14</sup>.

En efecto, el impulso liberalizador del 59 quedó en parte frenado en 1963; el instrumental normativo que entonces se desarrolló respondería en parte al triunfo de una opción tecnocrática más intervencionista. Como FUENTES QUINTANA ha destacado "puede afirmarse que muchos de los defectos de estructura son consecuencia directa de esta equivocada rectificación de rumbo intervencionista en la acertada línea de liberalización económica abierta en 1959" <sup>15</sup>. "Los Planes de Desarrollo paralizaron las decisiones que deberían convertir el sistema económico intervenido y discrecional que era aquél con el que España contaba a comienzos de los años sesenta en un sistema competitivo e imparcial. Tres sectores claros permanecieron insensibles a esa liberalización: el mercado de trabajo, el sistema financiero y la política industrial" <sup>16</sup>.

---

principio de libertad de empresa proclamado en la Constitución y la necesidad de liberalizar la instalación de industrias. El art. 1 apartado tercero excepciona de este régimen a las industrias sometidas a planes de reconversión. El D. 157/1963 había sido modificado parcialmente mediante el R.D. 378/1977 de 25 de febrero.

<sup>14</sup> En la Exposición de Motivos aparece claramente: "la progresiva liberalización de la economía española y la necesidad de una creciente competencia aconsejan dictar las normas precisas para simplificar y estimular la contribución de la iniciativa privada... dentro de los criterios indicativos que deben informar la planificación del desarrollo económico a través de la determinación de características técnicas".

<sup>15</sup> FUENTES QUINTANA, E.: "La crisis económica española", P.E.E., 1, 1980, pág. 92.

<sup>16</sup> FUENTES QUINTANA, E.: "La economía española desde el Plan de Estabilización de 1959. El papel del sector exterior" en MARTINEZ VERA (Editor), Mercado y Desarrollo Económico, pág. 146. Citado por MARTIN MATEO, R.: Liberalización de la economía..., op. cit., pág. 102.

Por otra parte, es preciso señalar que el sistema de dimensiones mínimas se aplicó a los principales sectores de la producción industrial (sidero-metalurgia, textil, química, automóviles). No nos interesa ahora entrar a analizar este régimen. Solamente queremos indicar que significa la adopción de una nueva perspectiva; se abandona la actuación administrativa individualizada para pasar a operar tomando en consideración al sector. La determinación de las condiciones técnicas y de las dimensiones mínimas, que se revisaba cada año, era instrumental, permitía establecer el número de empresas y el tamaño de estas en cada sector.

### 1.3.2. LA ACCION CONCERTADA.

El sistema de acción concertada se introduce por la Ley 149/1963, de 28 de diciembre de aprobación del I Plan de Desarrollo Económico y Social, como instrumento para la realización de los objetivos previstos en el Plan. El art. 5 establece que:

"Para el cumplimiento de aquellos objetivos del Plan de Desarrollo relativos a la expansión o modernización de los distintos sectores económicos que requieran el otorgamiento de beneficios por parte de la Administración, se podrá acudir al régimen de acción concertada, mediante acuerdo entre las empresas y los Ministerios competentes, según el sector de que se trate. En todo caso, la inclusión en dicho régimen tendrá carácter voluntario para las empresas privadas.

2. La elaboración de las normas generales o bases del concierto con vistas al logro de los objetivos fijados por el Plan, se hará conjuntamente por el Ministerio competente por razón de la materia y el de Hacienda, con informe de la Organización Sindical y de la Comisaría del Plan de Desarrollo. Las referidas bases habrán de ser aprobadas por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos y podrán versar sobre las condiciones de trabajo en sus

aspectos económicos, asistenciales y de promoción de los trabajadores a los puestos de dirección de las empresas, a los que se prestará especial atención; sobre los volúmenes de producción que deban alcanzarse, los puestos de trabajo, porcentajes de exportación, medidas de racionalización y abaratamiento de costes, y demás objetivos y garantías a las empresas, así como sobre las ayudas, estímulos y facilidades que la Administración les otorgue, entre los que podrán concederse los beneficios contenidos en la legislación sobre industrias de interés preferente u otros establecidos por la Ley.

3. Las empresas interesadas podrán solicitar del Ministerio competente acogerse al régimen de concierto, con aceptación de las bases generales del mismo y propuesta, en su caso, de las específicas que estimen convenientes. Cuando se trate de agrupaciones de empresas, agrupaciones o entidades sindicales, o cuando las solicitudes aisladamente formuladas afecten a un número considerable de empresas de un mismo sector económico, la solicitud se tramitará a través de la Organización Sindical, con informe de la misma. El Ministerio admitirá o denegará la solicitud, extendiendo en el primer supuesto la oportuna acta de concierto que será remitida al Ministerio de Hacienda a los efectos de la concesión de los beneficios fiscales <sup>17</sup>.

He mos transcrito el texto de la L.P.D. porque es muy ilustrativo del contexto jurídico institucional en el que se elabora la disposición. La ley no determina los sectores económicos en los que puede aplicarse el régimen de acción concertada. No se indica nada acerca de las características de los sectores, la posición o el significado que deban tener en la estructura económica española. Solamente se señala que para el cumplimiento de los objetivos de expansión y modernización se podrá otorgar beneficios a las empresas <sup>18</sup>. No solamente existe

<sup>17</sup> Este texto se mantendrá a lo largo de los distintos Planes de Desarrollo; L.1/1969, de 11 de febrero y Decreto 902/1969, de 9 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de aprobación del II Plan de Desarrollo Económico y Social; L. 22/1972, de 10 de mayo, por la que se aprueba el III Plan de Desarrollo Económico y Social, y Decreto 1541/1972, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido del Tercer Plan.

<sup>18</sup> En este sentido cabe recordar que la producción de

una total indefinición acerca de los sectores a potenciar, sino que tampoco aparece con claridad la opción por un tratamiento sectorial. En efecto, en ningún momento se requiere de forma expresa y tajante que para la integración de una empresa al régimen de acción concertada se requiera la previa decisión de la Administración de incentivar el desarrollo del sector en cuestión. No se establece de forma clara el papel directivo de los poderes públicos, la función que deben desarrollar en la realización de los objetivos del Plan. Al no estar precisados los criterios, las pautas que deben orientar la decisión de la Administración, el régimen de acción concertada puede convertirse en el sistema normal de ayudas públicas a las empresas: los beneficios como regla y no como excepción. Ello significa que al mismo tiempo que se produce un grado alto de discrecionalidad se reduce el papel orientador directo de los poderes públicos. Estos no definen una estrategia precisa y clara. Están meramente dispuestos a estimular la tendencia al desarrollo de la economía. La única referencia a la existencia de un marco sectorial previo es la relativa a la necesidad de aceptar por parte de las empresas las Bases generales del concierto. Tampoco se hace ninguna referencia a un compromiso previo de todas las empresas del sector en orden a la elaboración de una estrategia común. Por este motivo algunos autores han señalado que no cabe calificar la acción concertada como una actuación sectorial sino como un apoyo individual, aunque sea en un marco aparentemente sectorial <sup>10</sup>.

---

ganado vacuno constituirá la única actividad no industrial para la que se dictarán bases generales de acción concertada. La propia ley preveía la posibilidad de aplicar el régimen de acción concertada a las actividades agrarias (art.11).

<sup>10</sup> SANROMA MELENDEZ, E.: Análisis y valoración de los incentivos a la expansión y reestructuración de la industria española: el régimen de acción concertada. (texto mecanografiado de la tesis doctoral), Barcelona, 1987, págs. 53 y 54.

La indefinición del papel de los poderes públicos encuentra seguramente su fundamento en las propias características de la Administración Pública, muy intervencionista, pero dotada de un instrumental muy precario, centrada en actuaciones de carácter puntual. Al mismo tiempo, cabe recordar la función limitadora del principio de subsidiariedad que rige el comportamiento público en la esfera económica.

En este marco institucional, en el que el mercado y las reglas de la competencia juegan un papel reducido <sup>20</sup> se insiste en el carácter voluntario de la inclusión en el régimen de acción concertada. El Plan es indicativo para el sector privado; sus directrices no son vinculantes. Quizas es el reconocimiento de la ausencia de libertad económica. Es muy significativo que el propio texto de la L.P.D. se utilice el término "acuerdo". Señala la voluntad de colocar a la Administración Pública en el mismo nivel que las empresas, de realizar conjuntamente unos mismos objetivos. Estos al estar formulados en términos de expansión, de crecimiento de capacidades, colocan a la Administración en la posición típica del fomento decimonónico. Mero soporte pasivo a la actividad que desarrollan los particulares. La Administración se limita a poner a disposición de las empresas unos medios relevantes <sup>21</sup>.

No pretendemos exponer el régimen de acción

---

<sup>20</sup> Debido al proceso incipiente de apertura de la economía, a la baja competitividad exterior y a la alta protección frente a la competencia.

<sup>21</sup> Esta posición de la Administración, que insistimos, es inherente al propio contenido de los objetivos, dificulta posteriormente el control del cumplimiento de los compromisos. Sobre todo al no supeditarse la efectividad de las ayudas a la realización de éstos. La idea de falta de control es general en la literatura que ha estudiado esta época.

concertada <sup>22</sup>, sino solamente señalar el contexto, el objetivo de fondo, la filosofía subyacente, la finalidad y, por último, dos elementos: los sujetos implicados y la tipología de los incentivos.

De la lectura de la L.P.D. (art.5) y de las bases generales aprobadas en los distintos sectores se deduce que lo que persigue prioritariamente la acción concertada es la expansión de la industria; los objetivos de reestructuración se establecen porque tienen un carácter instrumental, permiten racionalizar, desarrollar de forma más adecuada el objetivo principal <sup>23</sup>. En este sentido podemos destacar que los objetivos cuantificados suelen hacer referencia a la expansión productiva.

En relación a los sujetos de la acción concertada queremos solamente señalar que el art. 5 se refiere a las

<sup>22</sup> Vid. en relación a este tema, SALAS, J.: "El régimen de acción concertada", R.A.P., 1968, 56, págs. 435 y ss; "El crédito oficial en el régimen de acción concertada del I Plan de Desarrollo económico español" en Actas del II Congreso de Profesores de Derecho Administrativo, Valencia, 1968, págs. 415 y ss; SOSA WAGNER, F.: "crédito oficial y acción concertada, posibilidades revisoras", R.A.P., 1972, 88; GARRIDO FALLA, F.: Problemática jurídica de los Planes de desarrollo económico, Madrid, 1975; GALLEGO ANABITARTE, A.: "La acción concertada: nuevos y viejas técnicas jurídicas de la Administración" en Libro Homenaje al profesor Galván Escutia, Valencia, 1980; LASO MARTINEZ, L.: "Régimen de acción concertada en la agricultura", R. Crítica de Derecho Inmobiliario, 1965, m 42-43, págs. 363 y ss; HERNANDO, J. en la obra conjunta con MANZANEDO, J.A. y GOMEZ REINO, E.: Curso de Derecho Administrativo Económico, Madrid, 1970, págs. 250 y ss; BAENA DEL ALCAZAR, M.: Régimen jurídico de la intervención administrativa en la economía, Madrid, 1966; MARTIN MATEO, R. y SOSA WAGNER, F.: Derecho Administrativo Económico, Madrid, 1974; PEREZ MORENO, A.: "Consideraciones sobre el rango normativo de la Ley del Plan de Desarrollo", R.A.P., 1974, 73, págs. 67 y ss; MEILAN GIL, J.L.: "La influencia de la planificación del desarrollo en la Administración Pública: un programa de reformas", D.A., 1966, 100.

<sup>23</sup> Una exposición de los objetivos sectoriales en SALAS, J.: "El régimen...", op. cit., págs. 446 a 448; también SANROMA MELENDEZ, E.: Análisis y valoración de los incentivos..., op. cit.

empresas, sin distinción alguna acerca de su titularidad, pública o privada <sup>24</sup>. Es preciso señalar que para las empresas públicas el Plan tiene carácter vinculante; en cambio para las privadas la propia Ley específica que únicamente lo serán cuando se acepten libremente en función de los beneficios o incentivos otorgados (art. 2.1). La pregunta que se formula inmediatamente es la de si las empresas públicas pueden acogerse al régimen de acción concertada. En este sentido señalaremos que en dos bases generales se especifica la obligatoria participación de las empresas públicas (construcción naval y siderurgia) <sup>25</sup>. La explicación es fácil: dado su importante peso en la estructura del sector, su presencia es la garantía del cumplimiento de las previsiones sectoriales. En todo caso, atendiendo a las prescripciones del art. 2.1 L.P.D., parece difícil aplicar sistemáticamente el régimen de acción concertada a las empresas públicas <sup>26</sup>. Sobre todo porque no existía paridad de trato entre empresas públicas y privadas en cuanto a ayudas <sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> En este sentido se ha señalado que esta fórmula permite una objetivación de los beneficios, atendiendo a las empresas, que son una realidad económica, pasando a segundo plano la titularidad de las mismas. Vid. MINISTERIO DE HACIENDA: Acción concertada, Madrid, 1972, págs. 21 y 22.

<sup>25</sup> La siderurgia y la construcción naval parecen ir pasando de un sistema de ayudas públicas a otro.

<sup>26</sup> En este sentido SALAS, J.: "El régimen...", op. cit., págs. 439-441. En cambio COSCULLUELA y MEILAN GIL opinaban que cabía la celebración de un acta de concierto entre la Administración y la empresa pública. Vid. op. cit., págs. 74 y 48 respectivamente.

<sup>27</sup> Sorprendentemente, desde la óptica actual, el principio de subsidiariedad no implicaba paridad de trato. Con lo cual se daba la paradoja de una restricción de salida: las empresas públicas no podían en principio intervenir en cualquier ámbito, y, en cambio, una vez en funcionamiento podían gozar del respaldo estatal sin límite alguno. Vid. FERNANDEZ FARRERES, G.: "En torno al procedimiento de creación de empresas nacionales: especial referencia al principio de subsidiariedad", R.A.P., 1978, 80, págs. 127 y ss; y la obra colectiva, VERDERA, E. (ed): La empresa pública, Bolonia, 1970.

En cuanto a la gama de beneficios otorgables, comprenden los previstos en la Ley de Industrias de Interés Preferente; en concreto, beneficios fiscales y arancelarios, expropiación forzosa, libertad de amortización, prioridad en la concesión de crédito oficial y subvenciones <sup>29</sup>.

En comparación con los beneficios previstos en la reconversión industrial cabe señalar la importancia que entonces adquiría el crédito oficial, en detrimento de la subvención, dentro del conjunto de medidas de carácter financiero <sup>29</sup>. Pero quizás el más significado fuera la libertad de amortización.

### 1.3.3. INDUSTRIAS DE INTERÉS PREFERENTE

La Ley 152/1983, de 2 de diciembre, sobre industrias de interés preferente, siguiendo las recomendaciones del Informe del Banco Mundial de 1982 <sup>30</sup>, substituye el concepto de "industria de interés nacional" (según la terminología de la Ley de 24 de octubre de 1939) por el de "industria de interés preferente" <sup>31</sup>. El art. 1 señala que:

"Siempre que el Gobierno considere conveniente un determinado grado de expansión en un sector industrial, o en una parte de éste, podrá

---

<sup>29</sup> Arts. 3 y 4 de la Ley 152/1983, de 2 de diciembre de Industrias de Interés Preferente.

<sup>29</sup> SALAS, J.: "El régimen...", op. cit., pág. 453.

<sup>30</sup> En este sentido GONZALEZ, M.-J.: La economía política..., op. cit., pág. 322.

<sup>31</sup> Desarrollada por Decreto 2853/1984, de 8 de septiembre.

otorgarle la calificación de "interés preferente" con los beneficios, límites y condiciones que se indican en la presente ley".

Aparece aquí de forma significativa la opción sectorial que se refuerza en el propio texto de la ley al señalar de forma expresa la prohibición de otorgar la calificación a una empresa individual. Se elimina así la dosis de arbitrariedad que toda intervención individual favorece. La actividad estatal de estímulo a la expansión industrial no opera ya como técnica individual sino que se aplica a sectores industriales <sup>32</sup>.

En este supuesto aparece de forma clara la necesidad de una decisión previa del Gobierno, la redacción del precepto es mucho más precisa acerca del significado de la intervención administrativa. El Decreto deberá establecer las condiciones generales y especialmente técnicas, económicas y sociales que deberán reunir las empresas comprendidas en dichos sectores (art. 2).

El objetivo básico de la ley es incentivar el crecimiento de determinados sectores. Se trata en definitiva de potenciar el desarrollo industrial. El móvil primordial es, como en la acción concertada, favorecer la expansión. Una lectura detallada de los diferentes decretos sectoriales permite señalar algún matiz. Los objetivos no se cuantificarán e irán en general orientados a potenciar la innovación tecnológica, la promoción de nuevas actividades, de sectores de futuro <sup>33</sup>.

<sup>32</sup> O zonas geográficas, las "zonas de preferente localización industrial" y "zonas de preferente localización industrial agraria", (art. 4). Sobre el sistema de desarrollo regional derivado de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social vid. MEILAN GIL, J.L.: "Observaciones acerca del régimen de los Polos de promoción y desarrollo", D.A., 1984, págs. 47 y ss.; MANZANEDO, J.A. y PARADA, J.A.: Corporaciones locales y desarrollo económico, Madrid, 1971.

<sup>33</sup> Vid, por ejemplo, art. 4 decreto 2593/1974, por el que se declara de interés preferente un subsector de

Esta finalidad principal, promover la expansión de la actividad productiva, tiene un contenido más genérico que en la acción concertada. En la acción concertada va unido a objetivos racionalizadores, reestructuradores. En mi opinión, la diferencia reside básicamente en el hecho de que la acción concertada opera sobre la base de la estructura productiva existente; lo que se pretende es reformarla para adecuarla al crecimiento y expansión de la economía. En cambio en las industrias de interés preferente se opera sobre sectores de débil implantación pero que en cambio se consideran importantes en aras al desarrollo del país <sup>34</sup>. Por este motivo no se insta a las empresas a concentrar instalaciones, ni a mejorar la dimensión.

En cuanto al abanico de incentivos es, en términos generales, el mismo que el previsto para el régimen de la acción concertada. Finalmente, y a efectos de estos beneficios, la ley equiparaba las industrias "nacionales" con las privadas

#### I.3.4. PLANES DE REESTRUCTURACION.

La referencia a planes de reestructuración como una figura diferenciada de la acción concertada aparece en el art.47 de la Ley 1/1989, de 11 de febrero, por la que se aprueba el II Plan de Desarrollo Económico y Social. Pero anteriormente ya se habían puesto en funcionamiento

---

fabricantes de aparatos electrónicos y sus componentes, y recientemente art. 3 R.D./1985, por el que se declara de interés preferente el sector industrial de fabricación de electrónica e informática.

<sup>34</sup> En la práctica la distinción no siempre operará y algunos sectores "pasarán" por todos los regímenes. El Decreto 774/1969, de 17 de abril, declara de interés preferente al sector siderúrgico integral.

planes de reestructuración en diferentes subsectores del textil (proceso algodonero y lanero).

Los objetivos aparecen muy bien diferenciados respecto a los comprendidos en la acción concertada. No se pretende, en lo fundamental, potenciar la producción, incrementar los niveles o capacidades, sino modernizar y aumentar la eficacia del aparato productivo. Por este motivo no se cuantifican los objetivos <sup>35</sup>. En cambio se señala la necesidad de proceder a determinadas operaciones: renovar la maquinaria, ampliar o reformar las instalaciones y, sobre todo, conseguir unas dimensiones adecuadas. Los planes de reestructuración determinan los mínimos dimensionales o técnicos, tanto de las empresas como de las instalaciones. En la acción concertada se establece la capacidad o nivel de producción a alcanzar.

En los distintos planes de reestructuración puestos en vigor en las décadas de los sesenta y setenta aparece claramente la diferencia de objetivos respecto a los mantenidos en la acción concertada <sup>36</sup>. Se limitan a establecer la destrucción de maquinaria a realizar, y admiten la reducción de mano de obra <sup>37</sup>.

Estos planes, al margen de la somera referencia en las leyes de aprobación del II y III Planes de Desarrollo, no tendrán instrumentación normativa de carácter general. Este es quizás el rasgo más

---

<sup>35</sup> En este sentido VERICAT NÚÑEZ, L.: "Los planes de reestructuración en el desarrollo industrial", Boletín de Estudios Económicos, 1966, 67, pág. 101.

<sup>36</sup> Generalmente en distintos subsectores de la industria textil (seda, lana, proceso algodonero). En 1973 se aprueba el plan de reestructuración para el subsector de harinas, panificables y sémolas.

<sup>37</sup> Una exposición del tratamiento laboral de estos planes en GARCIA BECEDAS, G.: Reconversiones industriales..., op. cit., págs. 46 a 57.

significativo; pero, evidentemente comporta la imposibilidad de un análisis técnico-jurídico. No existe un marco general; no estaban diseñadas las características y tipología de estos programas. Con lo cual, se remitía al acuerdo con las empresas del sector la definición del contenido del mismo. Irán apareciendo de forma saltuaria distintos ordenes ministeriales en el B.O.E. <sup>38</sup>.

SANKUMA ha señalado que la diferencia fundamental con la acción concertada reside en su carácter de compromiso global del sector a fin de reestructurar las unidades productivas. No tienen el carácter individualista de la acción concertada <sup>39</sup>.

En cuanto a los beneficios existentes en los planes de reestructuración cabe señalar que son similares a los existentes en los otros regímenes, excepto en lo relativo a medidas laborales <sup>40</sup>.

### 1.3.5. A MODO DE CONCLUSIÓN

La exposición desarrollada hasta ahora pretende poner de relieve que el análisis y caracterización de una política pública en el ámbito industrial no puede obviar el contexto constitucional, institucional y económico. Estas intervenciones se desarrollaron en un marco de ausencia de libertades democráticas, con una Administración pública y un sector público económico escasamente eficientes, y en una economía con una elevada protección exterior, con baja competitividad y en la que

---

<sup>38</sup> Las últimas "entroncarán" con el plan de reconversión del sector textil, tal y como se indica en la disposición adicional tercera del R.D. 2010/1981.

<sup>39</sup> op. cit. pág 110.

<sup>40</sup> Vid. GARCIA BECEDAS, G.: *ibidem*.

el espacio reservado al mercado era todavía limitado. La creciente ineficiencia de un sistema industrial proteccionista exigía de la Administración crecientes dosis de intervención que garantizasen su supervivencia. La acción concertada, los sectores de interés preferente y los planes de reestructuración no pueden ser pues minuciosamente comparados a la actual política de reconversión industrial.